



Госзаказ: проблемы муниципалитетов

Часто меняющееся законодательство в системе государственного и муниципального заказа и вследствие этого постоянно корректирующийся формат работы требуют от участников данного процесса максимальной собранности и быстрой реакции. Из-за ограниченности ресурсов – как технических, так и человеческих – труднее всего к подобным изменениям адаптируются муниципалитеты.

Алексей АЛТЫНЦЕВ, начальник группы развития
АНО «Институт реформирования общественных финансов»

Не могут и не хотят

Объективно судить о современном состоянии системы размещения заказа на муниципальном уровне можно, сделав анализ документов, с которыми работает четвертый уровень власти. Причем источником информации может быть как первоначальная публичная информация (публикация на официальном сайте или в печатном органе извещений о размещении заказа и прилагаемая документация), так и протоколы по итогам размещения заказа. И первое, что бросается в глаза при просмотре этой документации, – большое количество несоответствий требованиям Федерального закона № 94-ФЗ.

Причин тому несколько. Первая и основная – низкая квалификация сотрудников муниципальных образований в сфере государственного заказа. Вторая – практически полное отсутствие заинтересованности в точном и своевременном исполнении условий, определяемых законодательством. Третья – сознательные нарушения для создания преференций в пользу «нужного» поставщика.

Приглашение на сайты

На сегодняшний день не во всех муниципалитетах есть сертифицированные специалисты в

сфере размещения заказа. С 1 января 2009 г. вступает в силу норма, согласно которой в состав конкурсной комиссии обязательно должен входить человек, прошедший обучение на специальных курсах. Во избежание нарушений действующего законодательства параллельно с обучением сотрудников можно прибегнуть к услугам специализированных организаций, обратиться за консультациями к экспертам. Много информации о размещении заказа публикуется как в печатных СМИ, так и в сети Интернет, где функционирует достаточное количество профильных сайтов. Все официальные документы по размещению государственно-

го и муниципального заказа, включая как действующие нормативные правовые документы, так и их проекты, а также письма федеральных ведомств, размещаются на официальном сайте www.zakupki.gov.ru. Полезно также посмотреть соответствующий раздел официального сайта Федеральной антимонопольной службы.

Нарушение процедур размещения заказа, другие нарушения действующего законодательства в данной сфере грозят санкциями со стороны ФАС, прокуратуры, других органов, наделенных соответствующими полномочиями, а также штрафом в размере от 30 до 50 тыс. руб., взимаемым со всех





Разбирая по буквам

Известный факт: за 2007 г. в ФАС поступило около 10 тыс. жалоб как от поставщиков, так и от заказчиков, причем более половины из них были признаны обоснованными. По мере адаптации участников размещения заказа к работе в рамках Федерального закона № 94-ФЗ поток жалоб увеличивается. Наиболее часто встречаются жалобы на нарушения, связанные с осуществлением процедур размещения заказа и несоответствием документации требованиям законодательства.

Важно напомнить, что ФАС с 1 января 2010 г. планирует осуществлять тотальный контроль за документами по всем размещаемым в стране госзаказам на предмет их соответствия требованиям Федерального закона № 94-ФЗ с автоматической рассылкой предписаний, а значит, с автоматическим наложением штрафов. Определенную помощь в этом процессе окажет введение с 1 января 2010 г. единого портала государственного и муниципального заказа. Таким образом, технический вопрос сквозного сканирования всех процедур государственного заказа, осуществляемых на территории страны, будет решен.



членов комиссии, подписавших неправомерный документ. Если нарушение было совершено вне компетенции конкурсной комиссии, то штраф налагается на ответственное лицо, оформлявшее и утверждавшее документы, либо на служащего администрации, отвечающего за размещение заказа. Однако даже в ФАС понимают, что система штрафов должна быть более гибкой. Так, брать с человека, который получает зарплату примерно в 7 тыс. руб., штраф 30 тыс. руб. за копеечный контракт – слишком суровая санкция, а для миллиардных контрактов эта сумма – ничто. Данный вопрос требует решения – например, установления зависимости суммы штрафа от объема контракта и тяжести нарушения.

Уже сегодня во многих муниципалитетах люди выходят из состава конкурсной комиссии или отказываются входить в нее из-за появления этих санкций. Кстати, руководители ФАС уверены, что несогласие служащих участвовать в процедурах, в которых они не разбираются, или принимать участие в автоматическом одобрении решений, навязываемых заинтересованными лицами, – тенденция положительная. Таким образом, в системе госзаказа будут работать профессионалы, готовые брать на себя ответственность за принимаемые решения. Обратная сторона медали – трудности с формированием конкурсных комиссий.

Отметим, что как региональные, так и муниципальные заказчики до сих пор применяют незаконные требования к поставщикам. Например, в большинстве случаев нельзя требовать квалификацию. Требовать нельзя, но оценивать по квалификации можно. Так, если участник размещения заказа оформит заявку с соблюдением всех условий, заказчик обязан принять подобный документ к рассмотрению, даже если у потенциального поставщика отсутствует опыт выполнения подобных работ (за исключением ряда случаев, например аукционов на выполнение строительных работ на сумму свыше 50 млн руб.).

Кроме того, часто требуют предоставить избыточную документацию: справки из налоговой службы, бухгалтерские документы и т.д. Поставщики вправе отказаться предоставлять подобные документы, а государственный или муниципальный заказчик не может не допустить их к торгам или снизить итоговую оценку при проведении конкурса из-за отсутствия названных документов.

Оценка заявок

Немало ошибок допускают муниципалитеты и при определении критериев оценки заявок при размещении

заказа путем проведения конкурса. Существует несколько параметров, которые должны учитываться всегда:

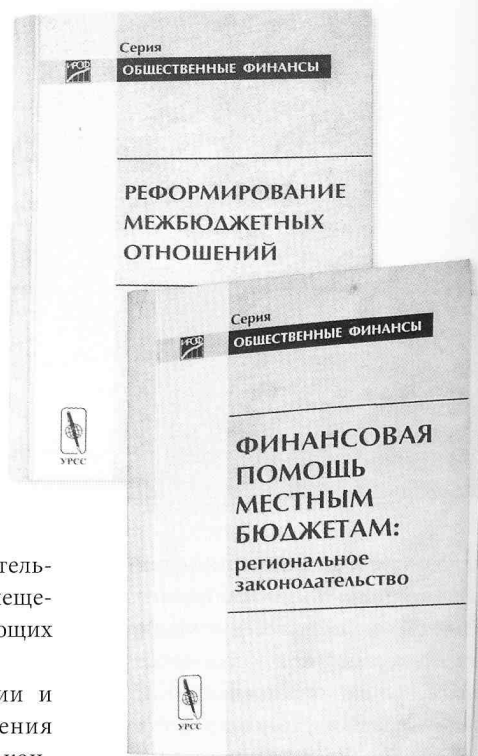
1. Сумма всех критериев должна составлять 100%.
2. Если оценка осуществляется по качеству работ, функциональным характеристикам и/или квалификации, в сумме в большинстве случаев вес данных критериев не должен превышать 20% от общей оценки, а в некоторых случаях, например при заказе на НИОКР, – 45%.

Часто конкурсная документация содержит лишь перечень критериев и их вес в итоговой оценке. Вместе с тем Федеральный закон № 94-ФЗ требует от заказчика устанавливать также содержание критериев. До принятия Правительством РФ порядка оценки заявок на участие в конкурсе данный порядок определяется заказчиком в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ, органов местного самоуправления в данной сфере, а при отсутствии таких нормативных правовых актов – самостоятельно.

Что касается цены контракта, здесь также имеются свои особенности. На сегодняшний день на федеральном уровне не принят документ, устанавливающий методику определения начальной цены. Вопросы к заказчи-

кам по этому поводу у ФАС обычно нет, однако они возникают, например, у работников прокуратуры, если, по их мнению, первоначальная цена была существенно завышена заказчиком по сравнению с рыночной. Чтобы избежать проблем, на уровне муниципалитета необходимо разработать собственную методику определения первоначальной цены (если подобная методика не принята на уровне субъекта РФ), куда можно включить мониторинг рыночных цен из открытых источников (печатные СМИ, Интернет), предварительный (до начала процедуры размещения заказа) опрос фирм, работающих в данной сфере, и т.п.

Встречаются в документации и фразы об ограничении снижения цены, что также является незаконным. Приведу ряд цитат из реальной конкурсной документации, составленной муниципальными образованиями: «Цена размещения заказа дана с учетом реальной рыночной цены, в ней учтены все возможные затраты поставщика, поэтому заявки с ценой, сниженной более чем в два раза, не рассматриваются», «Если цена будет снижена на 10%, необходимо дать



технико-экономическое обоснование». Более интересным случаем ограничения снижения цены при проведении конкурсов является присуждение всем заявкам одинакового балла по критерию «цена» при уменьшении первоначальной цены ниже какого-то порогового значения. Например, «всем заявкам с ценой, ниже первоначальной на 10% и более, присваивается одинаковое значение». При этом какой бы вес ни был формально присвоен цене в итоговой оценке (30%, 40% или 60%), реальный ее вес в данном примере составит 10%, соответственно повысится значение остальных критериев оценки. А значит, уменьшать цену более чем на 10% поставщикам нет никакого смысла. С другой стороны, незаконными являются и встречающиеся требования об обязательном снижении первоначальной цены с формулировкой типа «к рассмотрению принимаются заявки с ценами ниже первоначальной».

Стройка на торгах

Много вопросов касается размещения заказов на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт.



С начала 2008 г. аукцион стал единственным способом размещения заказа в данной сфере. Несмотря на то что аукцион подразумевает соревнование между потенциальными поставщиками лишь по цене, законодательно введены защитные механизмы в виде квалификационных требований к участникам размещения заказа, причем на работы свыше 50 млн руб. требование соответствующего опыта является обязательным, а на меньшие суммы – по желанию заказчика. Можно рекомендовать заказчиком максимально подробно описывать требования к объекту строительства или ремонта в контракте, вводить поэтапную приемку работ с расторжением контракта при неудовлетворительном качестве, уменьшить или вообще отменить авансовые платежи, требовать финан-

между юридическими лицами (на сегодняшний день – 100 тыс. руб.).

С заботой о малом

Существенным ограничением в работе госзаказчиков являются требования по закупкам у субъектов малого предпринимательства – они должны составлять от 10 до 20% всех бюджетных закупок. Кроме того, имеются ограничения по максимальным суммам контрактов, заключаемых с субъектами малого предпринимательства: на товары и работы – 3 млн руб., на услуги – 2 млн. Подобное размещение заказа должно быть специализированным, что отражается в конкурсной документации. Если субъект малого предпринимательства побеждает при обычном размещении заказа, это

тизацию всех процессов в сфере размещения госзаказа. Требование такого внедрения обусловлено сложностью процедур, постоянным ростом объема закупок и расширением количества участников размещения заказа, а значит, необходимостью обработки огромных массивов информации в сжатые сроки. Однако здесь следует учитывать совместимость таких систем с уже действующими в регионах системами казначейского исполнения бюджета для осуществления закупок в строгом соответствии с утвержденной бюджетной росписью и обязательной финансовой обеспеченностью таких закупок.

В заключение отметим, что реформирование такого сложного института, как система бюджетных закупок страны, не может пройти одномоментно



сового обеспечения исполнения контракта (кстати, последняя мера обязательна для контрактов свыше 50 млн руб.). Перечисленные рекомендации будут существенным стимулом для качественного выполнения работ поставщиками. Необходимо также отметить, что заказ на строительство объектов (кроме автомобильных дорог) допускается размещать посредством как аукциона, так и конкурса. Аукцион должен проводиться на любые суммы, даже незначительные. Здесь не действует норма, согласно которой можно осуществлять покупку у единственного поставщика на сумму максимально разрешенных Центробанком России расчетов наличными средствами

не учитывается при определении выполнения указанных выше процентных нормативов. Кроме того, аукционы для субъектов малого предпринимательства обладают специфической особенностью: в случае проведения обычного аукциона заказчик вправе заключить контракт с единственным участником; если же единственный участник оказался на аукционе для субъектов малого предпринимательства, заказчик обязан провести аукцион повторно – но уже обычный.

Информационная совместимость

Хотелось бы затронуть и такой аспект, как внедрение современных информационных технологий и автома-

но после введения в действие одного закона и сопутствующих нормативно-правовых актов. Для того чтобы люди научились действовать в новых условиях, для устранения слабых мест в законодательстве потребуется значительное время. Тем не менее за 2,5 года действия Федерального закона № 94-ФЗ пройден большой путь по становлению эффективной системы размещения государственного и муниципального заказа. Несмотря на имеющиеся объективные трудности и издержки действующего законодательства, система работает, повышается профессиональный уровень сотрудников, занимающихся управлением размещением заказа, как следствие, растет экономия бюджетных средств. ●