

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 66Р

**Совершенствование системы закупки
товаров, работ и услуг
для государственных нужд**

Москва
2003

УДК 339.338

ББК 65.42

C56

Агентство СІР РГБ

Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. М., 2003. – с. 361

Авторский коллектив: Золотарева А. – гл. 2, 6, Выводы, Прил. 2, 3; Золотарева А., Копейкин Б. – гл. 1, Прил. 1; Золотарева А., Катамадзе А. – гл. 3–5.

Работа посвящена исследованию совершенствования системы госзакупок в Российской Федерации, включая обзор международного опыта и предложения по совершенствованию российского законодательства. На основе полученных результатов разработаны альтернативная редакция законопроекта «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», а также законопроект «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части регулирования процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд)».

Редактор: К. Мезенцева

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-128-3

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г. 125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – info@iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2003**

Содержание

Введение	5
1. Международный опыт закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд	7
1.1. Общие принципы организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в различных странах.....	8
1.2. Практический опыт организации закупок и проведения тендеров на поставку товаров, работ и услуг в мире.....	9
1.3. Контракты на поставку товаров, работ и услуг.....	52
1.4. Требования к сотрудникам органов государственной власти, принимающим решения в области закупок.....	69
1.5. Выводы из анализа международного опыта.....	75
2. Анализ федерального законодательства, регулирующего организацию закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд	85
2.1. Обзор федерального законодательства, регулирующего вопросы закупок для государственных нужд.....	85
2.2. Основные недостатки действующего федерального законодательства.....	110
3. Анализ регионального законодательства по закупкам товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд	128
3.1. Иркутская область.....	128
3.2. Псковская область.....	140
3.3. Республика Коми.....	145
3.4. Ростовская область.....	149
3.5. Ярославская область.....	153
3.6. Выводы из анализа регионального законодательства.....	158
4. Обзор правоприменительной практики в сфере государственных закупок	171
5. Проблемы законодательного регулирования закупок работ и услуг для государственных нужд	195
5.1. Проблемы закупки работ для государственных нужд на стадии размещения контракта.....	195

5.2. Проблемы закупки работ для государственных нужд на стадии исполнения контракта.....	211
5.3. Проблемы закупки услуг для государственных нужд.....	219
6. Анализ существующих предложений по совершенствованию законодательства в области государственных закупок.....	233
Выводы	257
Приложение 1. Некоторые типовые документы, используемые при госзакупках в различных странах	273
Приложение 2. Проект Федерального закона «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	279
Глава I. Общие положения	279
Глава II. Квалификация участников и предварительный квалификационный отбор.....	296
Глава III. Открытый конкурс.....	301
Глава IV. Закрытый конкурс	319
Глава V. Двухэтапный конкурс.....	320
Глава VI. Запрос котировок.....	321
Глава VII. Размещение контракта у единственного источника	326
Глава VIII. Обеспечение соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, при проведении процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.....	329
Глава IX. Заключительные и переходные положения	339
Приложение 3. Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях (в части регулирования процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд)»	341
Список нормативно-правовых актов.....	347
Библиография.....	351

Введение

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов является совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, на которые приходится около 40% расходной части бюджета¹.

Настоящая работа представляет собой отчет о результатах проведенного исследования, посвященного совершенствованию системы госзакупок в РФ, включая обзор международного опыта и предложения по совершенствованию российского законодательства.

В первой части приведен обзор международного опыта закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Он включает описание общих принципов организации госзакупок, а также анализ процедур проведения торгов, типов контрактов на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд, требований к служащим органов государственной власти, принимающим решения о закупках и др.

Вторая часть исследования содержит обзор и описание основных проблем действующего федерального законодательства, регламентирующего закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. При этом рассматривается как законодательство, регулирующее процедуры размещения заказа на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, так и законодательство, регулирующее преимущественно отношения, складывающиеся между заказчиком и поставщиком (исполнителем) в процессе исполнения контракта. Также отмечаются основные пробелы и противоречия действующего законодательства, сказывающиеся на эффективности государственных закупок.

В третьей части работы представлен обзор регионального и муниципального законодательства, регламентирующего вопросы закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд на примере пяти субъектов Российской Федерации: Иркутской, Ярославской, Ростовской и Псковской областей, а также Республики Коми. Выявлены общие и специфические достоинства и недостатки регионального законодательства.

¹ Доклад, представленный Минэкономразвития России на заседании Правительства РФ от 16 октября 2003 г. «О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий». http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1244

Четвертая часть посвящена анализу правоприменительной практики в сфере госзакупок, в том числе – судебной практики по соответствующим спорам.

В пятой части исследуются специфические проблемы законодательного регулирования закупок работ и услуг для государственных нужд. Здесь же рассматривается существующий механизм ценообразования в строительстве, с точки зрения его совместимости с конкурсными принципами размещения контракта на выполнение строительных работ для государственных и муниципальных нужд.

Шестая часть анализирует существующие предложения по совершенствованию законодательства в области госзакупок на примере законопроекта «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», внесенного в Государственную Думу группой депутатов, одноименного законопроекта Министерства экономического развития и торговли и Временных методических рекомендаций по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом отмечаются достоинства и недостатки законопроектов и предлагаются направления их доработки.

В заключительной части на основе исследования международной и российской систем госзакупок, обобщаются выводы, на основе которых разработаны альтернативная редакция законопроекта «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», а также законопроект «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части регулирования процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд)». Текст соответствующих законопроектов приводится в Приложениях 2 и 3.

В Приложении 1 приведено содержание типовых документов, используемых при организации и проведении госзакупок в различных странах.

1. Международный опыт закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

В данной главе представлен обзор международного опыта организации процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Под государственными закупками, согласно определению Профессиональной ассоциации сотрудников финансовых департаментов администраций штатов и местных администраций США и Канады (Government Finance Officers Association), понимается весь процесс организации поставки товаров, работ и услуг для выполнения своих функций государственными заказчиками и другими уполномоченными организациями². Основные сведения о зарубежной практике организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд можно почерпнуть из трех видов источников: 1) законодательства отдельных государств, 2) сборники лучшей практики и рекомендаций, созданные в рамках одной страны или группы стран, 3) правила, применяемые международными организациями, и обзоры лучших практик, разработанные такими организациями.

В Соединенных Штатах Америки одним из основных документов первого типа, регулирующих закупки всех государственных заказчиков, включая военные закупки, служит Federal Acquisition Regulation (FAR, Федеральное положение о закупках)³. В качестве примера законодательного регулирования закупок на региональном и местном уровнях в данном разделе рассматривается законодательство Европейского Союза и отдельных стран – членов ЕС. Рассмотрены и законы других стран, например, Польши, Швеции, Китая.

Собрания лучших практик рассмотрены на примере рекомендаций общественных организаций США, таких как Профессиональная ассоциация сотрудников финансовых департаментов администраций штатов и местных администраций США и Канады (Government Finance Officers Association), объединяющая более 15000 финансистов из администраций штатов и графств, рекомендаций казначейства Новой Зеландии и других стран. Одним из лидеров в области организации государственных закупок работ и услуг, создания эффективных механизмов партнерства государства с част-

² *Petersen J.E.* Local government finance Concepts and practices. D.R. Strachota Government Finance officers Association.

³ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

ным сектором является Великобритания. Примером здесь служат механизмы Private Public Partnership (Партнерство частного и общественного секторов) и Private Financial Initiative (Частная финансовая инициатива).

При подготовке данного раздела также был проведен анализ материалов ряда международных организаций, в том числе Азиатского банка развития и инженерной ассоциации FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils), типовые контракты которой широко используются по всему миру.

1.1. Общие принципы организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в различных странах

В данном подразделе дается обзор международного опыта, касающегося принципов осуществления госзакупок на конкурентных рынках и рынках с ограниченной конкуренцией. Здесь также рассматриваются общие схемы организации госзакупок (конкурсы различных типов, запрос котировок, закупки из одного источника).

Существует несколько общих принципов организации закупок для государственных нужд, сходных для многих стран. Практически во всех документах, регулирующих государственные закупки в разных странах, отмечается, что основное отличие государственных закупок от закупок, проводимых коммерческим сектором и частными лицами, – это то, что они осуществляются не на собственные средства покупателя, а на деньги налогоплательщиков. В отличие от частного сектора, который действует в своих интересах, в случае государственных закупок на средства налогоплательщиков третья сторона – государственные служащие – приобретают и используют товары и услуги для пользы налогоплательщиков. В такой ситуации возникает широкий простор для неэффективности и злоупотреблений. Это означает, что при закупках для государственных нужд должны действовать особые требования к организации процесса закупок. Соответственно большинство используемых в разных странах механизмов закупок явно или неявно направлено на борьбу с этой проблемой.

Практически во всех странах декларируется, что механизм государственных закупок должен быть основан на двух базовых принципах: экономии и справедливости. Важность этих принципов для процесса государственных закупок и механизм их осуществления должны быть донесены до всех государственных заказчиков, конечных получателей соответствующих благ (налогоплательщиков), для которых они осуществляются, а также до сообщества поставщиков и подрядчиков.

На практике всеми уровнями власти используются достаточно похожие механизмы, соответствующие лучшей практике, хотя в ряде стран наблюдается разделение регулирования и рекомендаций по уровням бюджетной системы, что связано с особенностями разделения полномочий между уровнями власти в рассматриваемых странах. Например, вопросы привлечения зарубежных поставщиков товаров, работ и услуг обычно регулируются на федеральном уровне, тогда как региональные и местные государственные заказчики имеют большие возможности для маневра при осуществлении внутренних закупок. Однако есть и исключения – страны, где все закупки для государственных нужд регулируются одинаково для всех уровней власти (примером может служить такое унитарное государство как Польша, где закупки на всех уровнях власти регулируются одним законом).

В обзоре рассматривается опыт Соединенных Штатов Америки, Новой Зеландии, стран Европейского Союза и других стран – общепризнанных лидеров в области повышения эффективности государственного управления, в том числе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Также анализируется опыт организации государственных закупок в Польше, Китае и других странах, где государственные закупки осуществляются в сходной с российской институциональной и экономической среде.

1.2. Практический опыт организации закупок и проведения тендеров на поставку товаров, работ и услуг в мире

Используемый механизм выбора поставщика в процессе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд является фундаментальным фактором, определяющим эффективность всего процесса закупок. Использование эффективного механизма отбора позволяет сэкономить значительные средства, а также достичь других положительных эффектов.

Существуют общие для всех стран принципы организации отбора поставщиков. В рекомендациях органам местного самоуправления Великобритании⁴ содержатся следующие требования к организации закупок, которые в определенной степени отражают преобладающие в мировой практике подходы к государственным закупкам:

- Должен соблюдаться баланс между интересами государственного заказчика и поставщика. В процессе закупок государственный за-

⁴ <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk> «Best Value and Procurement handling of work-force matters in contracting» A Consultation Paper on draft guidance.

казчик или уполномоченная организация должны собрать достаточную для оценки возможного поставщика информацию, но она не должна быть избыточной.

- Потенциальные поставщики с самого начала должны знать, какая информация от них потребуется, и каким требованиям им надо соответствовать. Вся информация о процессе закупок должна быть точной, необходимой и предоставляться вовремя.
- Требования ко всем поставщикам, в том числе к поставкам, осуществляемым собственными силами заказчика, должны быть одинаковыми.
- Необходимо смотреть на будущую поставку и варианты ее осуществления как можно шире, чтобы априори не отвергнуть альтернативные варианты и поставщиков.
- Для того чтобы продемонстрировать прозрачность и честность процесса закупок, все его стадии должны проходить в соответствии с утвержденными положениями администрации и подвергаться аудиту (контролю, проверке).

1.2.1. Подходы к организации закупок, основные виды конкурсов

Общие требования к организации конкурсов. Закупки на конкурсной основе являются основным механизмом закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в большинстве стран мира. Использование этого механизма позволяет экономить средства налогоплательщиков, повышать прозрачность процесса принятия решений о закупках. Процедуры проведения конкурсов регламентируются как законодательством, так и различного рода рекомендациями, такими как кодексы лучшей практики в области закупок и аналогичными документами, создаваемыми государственными органами или общественными организациями.

Существует и более подробная регламентация проведения конкурсов. Национальная дорожная ассоциация (National Road Association, NRA) Ирландии⁵, регулирующая закупки работ по строительству дорог и других общественных объектов, предлагает следующие подходы к организации тендеров:

- дата окончания принятия заявок не должна переноситься без письменного одобрения NRA;
- на всех заявках должны ставиться дата и время получения;

⁵ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>

- должны быть предприняты меры, обеспечивающие сохранность заявок до вскрытия;
- вскрытие заявок должно проводиться строго в соответствии с установленными процедурами;
- все претенденты должны быть представлены в виде двух списков – алфавитном и в порядке возрастания по результатам оценки в течение 24 часов после вскрытия предложений;
- должна быть обеспечена сохранность содержимого уже оцененных заявок;
- должен проверяться уровень соответствия и возможности всех кандидатов для выполнения контракта;
- все оцененные заявки обобщаются в стандартной форме;
- должна проводиться независимая оценка всех заявок; в случае, если стоимость контракта превышает 5 млн ирландских фунтов, оценка должна проводиться независимой инженерно-сметной компанией, в случае меньших контрактов – независимой командой, состоящей предпочтительно из работников других администраций;
- после проведения проверки представленных в заявках расчетов необходимо проверить заявки на соответствие квалификационным критериям, полное предоставление требуемых документов и т.д.;
- в случае, если расценки на определенные работы могут быть оценены как очень высокие или очень низкие, должна быть представлена письменная расшифровка этих расценок, при необходимости должны привлекаться внешние эксперты;
- необходимо убедиться, что с претендентами не проводилось никаких предварительных переговоров. В случае, если необходимы разъяснения представленной информации, они должны быть представлены в письменной форме.

В Британском законодательстве⁶ и законодательстве ЕС⁷ содержатся требования к информационному обеспечению закупок, в частности конкурсов. В соответствии с требованиями Европейского Союза государственные заказчики и уполномоченные ими организации, осуществляющие закупки, должны обнародовать свои планы по закупкам путем опубликования информации о существенных характеристиках требуемых поставок или услуг

⁶ <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk> «Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program», UK Local Government (contracts) Act 1997.

⁷ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

и об их ориентировочной стоимости. В такой публикации необходимо указать, на основе какой процедуры будет выбираться поставщик. Поставщики, привлекающие субподрядчиков, должны указывать на это в своих предложениях. В Приложении 1 к настоящей работе указан примерный состав такого объявления при разных вариантах закупок.

В мировой практике применяются также механизмы, позволяющие избежать подачи нереальных предложений. В Польше⁸ при проведении открытых конкурсов в случае, если ожидаемая стоимость закупки превышает 30 тыс. евро, государственный заказчик обязан потребовать от подателей заявок внесения залоговой суммы (tender security) в размере от 0,5% до 3% ожидаемой стоимости закупок. Если стоимость проведения конкурсных процедур невелика, государственный заказчик с согласия правительственного офиса по закупкам может не собирать залоговые суммы. В то же время государственный заказчик может требовать внесения залоговых сумм также и при проведении тендеров на сумму меньшую 30 тыс. евро. Залоговые суммы должны храниться на банковском счете государственного заказчика. Залоговая сумма возвращается в случае, если:

- истек срок действия заявок;
- был заключен контракт на закупку/поставку;
- процедура закупок была признана недействительной, либо все протесты были урегулированы, или срок их подачи истек.

Требование вернуть залоговую сумму со стороны подателя заявки автоматически означает, что он отказывается от претензий к государственному заказчику по поводу сделанного выбора поставщика или признания процедуры закупок недействительной. Аналогичный механизм внесения залога используется при проведении закрытых тендеров и осуществлении закупок другими способами. При проведении двухступенчатой процедуры залог вносится только при подаче финальных предложений.

В Новой Зеландии⁹ при проведении конкурсов на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд также практикуется требование внесения залога.

Указанный зарубежный опыт частично уже использован при создании российского законодательства. Например, при разработке «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд»

⁸ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁹ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия); A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

(утвержденного Указом Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г.) и проекта Федерального закона РФ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (№ 97 от 6 мая 1999 г.) в значительной степени были использованы подходы, изложенные в Директиве Европейского Союза 93/37 ЕС (Works directive)¹⁰, относящейся к закупкам работ и услуг.

Способы организации тендеров. Практически во всех странах используется несколько основных способов закупок. При этом везде основным способом закупок признается открытый тендер. Это связано с тем, что открытый тендер (конкурс) в большинстве случаев является наиболее эффективным механизмом стимулирования конкуренции и, соответственно, снижения расходов. В проекте Закона о государственных закупках, принятие которого ожидается в Китае, именно процедура открытого тендера признается основным способом осуществления закупок для государственных нужд. Вместе с тем организация открытого тендера требует значительных денежных и временных затрат, подразумевает высокий уровень информационной прозрачности. Этот механизм бывает неэффективным при небольших закупках товаров или когда рынок товаров или услуг является конкурентным, т.е. можно проводить закупки с использованием запроса котировок. Поэтому обычно в законодательстве ставятся условия, при которых данный способ закупок не применяется.

В законодательстве Европейского Союза¹¹ декларируется возможность использования следующих механизмов организации закупок для государственных нужд. Во-первых, это конкурсные закупки. Они, в свою очередь, делятся на открытые, предусматривающие возможность участия всех заинтересованных поставщиков и подрядчиков, и закрытые, когда в тендере могут участвовать лишь специально приглашенные поставщики и подрядчики. При этом возможны многоступенчатые процедуры конкурсного отбора. Во-вторых, могут использоваться переговорные процедуры, состоящие в том, что государственный заказчик предоставляет консультации выбранным подрядчикам и проводит переговоры о возможных условиях контракта с одним или несколькими подрядчиками.

В Польше¹² при организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд можно использовать следующие процедуры: открытые

¹⁰ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив приводится по сайту <http://europa.eu.int>

¹¹ Там же.

¹² The Office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

тендеры, закрытые тендеры, двухступенчатые тендеры, переговоры с сохранением элементов конкуренции, закупки с запросом котировок, закупки у одного поставщика. При этом, когда закупается работа, связанная с проектированием и дизайном, может проводиться творческий конкурс. Основным способом закупок в Польше является открытый тендер. В общем случае отказ от этого механизма возможен лишь при закупках на небольшие суммы, предусматривающих использование общественных средств в объеме менее 30 тыс. евро.

Следующие требования к процедуре открытого тендера, сформулированные в польском законодательстве, в той или иной форме являются общими для законодательства многих рассмотренных стран:

- На открытый тендер заявки могут подаваться всеми, кто желает участвовать в отборе поставщика.
- Государственный заказчик обязан разместить объявление о проведении открытого тендера на своем сайте в сети Интернет и опубликовать приглашение к участию в тендере в официальном бюллетене по закупкам.
- Особенности открытого тендера – подача запечатанных заявок, запрет на проведение переговоров с потенциальными поставщиками и невозможность изменения содержания заявки после подачи.

На закрытые тендеры заявки могут подавать только потенциальные поставщики, предварительно приглашенные государственным заказчиком к участию в процедуре закупок. В Польше с помощью этого механизма могут осуществляться закупки на сумму менее 30 тыс. евро. Закрытые тендеры проводятся также в случае наличия ограниченного числа потенциальных поставщиков.

В Польше также возможно использование двухступенчатых конкурсов. На первом этапе собираются первоначальные предложения без указания их стоимости. Государственный заказчик уточняет интересующие его параметры отдельных предложений и отбирает из них приемлемые по некоторым критериям. Требования к поставке могут модифицироваться после подачи первоначальных предложений. На втором этапе проводится отбор по цене среди финальных предложений. Перед вторым этапом отбора государственным заказчиком могут проводиться предварительные переговоры с потенциальными поставщиками. Этот механизм используется в следующих случаях:

- ранее не были поданы удовлетворительные предложения в рамках процедур открытого или закрытых конкурсов, и условия закупок существенно не изменились;
- невозможно заранее достаточно точно задать требования к закупке;

- производятся закупки в целях проведения исследований и экспериментов;
- производятся закупки работ по проектированию и дизайну в строительстве.

В случае использования при проведении конкурса двухступенчатой процедуры государственный заказчик может проводить переговоры с поставщиками предложений, не раскрывая их содержания перед другими участниками процедуры закупок.

В Польше также используются процедуры закупок на основе переговоров с сохранением элементов конкуренции. В этом случае государственный заказчик проводит переговоры с достаточным для отбора лучшего предложения числом поставщиков, содержание же переговоров не раскрывается. В отличие от двухступенчатого конкурса эта процедура состоит из одного этапа – победитель определяется на основе результатов первого этапа переговоров. После проведения переговоров поставщики подают финальные предложения, из которых государственным заказчиком выбирается лучшее. Этой процедуре отдается предпочтение в следующих случаях:

- ранее не были поданы удовлетворительные предложения в рамках процедур открытого или закрытого конкурсов, и условия закупок существенно не изменились;
- производятся закупки в целях проведения исследований и экспериментов или закупки строительных работ;
- возникла срочная потребность в осуществлении закупки, которая не могла быть предусмотрена государственным заказчиком заранее.

Возможно также проведение закупок методом запроса котировок. В Польше¹³ эта процедура используется при закупках стандартных товаров, работ и услуг, для которых существуют развитые конкурентные рынки, на сумму, не превышающую 130 тыс. евро. Один потенциальный поставщик может предложить цену только один раз, никакие переговоры не проводятся. Отбор проводится только по цене. В случае, если несколько поставщиков предложили одинаковую цену, им разрешается подать дополнительные предложения.

Закупка из одного источника – это процедура закупки на основе переговоров, проведенных только с одним поставщиком. В Польше такая закупка на сумму свыше 20 тыс. евро может проводиться только с одобрения соответствующего органа государственного управления и контроля – центрального офиса по закупкам. Этот механизм используется в следующих случаях:

¹³ The Office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

- при закупках творческих услуг в области культуры и искусства, в том числе, по результатам творческого конкурса;
- при необходимости выполнения условий защиты исключительных прав, патентов и т.д.;
- при возникшей по не зависящим от государственного заказчика причинам необходимости срочно осуществить закупку;
- при осуществлении дополнительных закупок у поставщика, уже осуществляющего другую поставку государственному заказчику, но на сумму менее 20% от стоимости первоначального контракта, и при том, что такая необходимость не могла быть предусмотрена ранее;
- при покупке, аренде или лизинге недвижимости, в особых обстоятельствах, когда требуемая закупка может быть осуществлена только у одного поставщика.

В Соединенных Штатах¹⁴ используются аналогичные механизмы. Одним из основных способов стимулирования конкуренции служат открытые конкурсы, на которые подаются запечатанные заявки. В США этой процедуре отдается предпочтение при соблюдении следующих условий:

- есть достаточное время для проведения такого конкурса, сбора и оценки предложений;
- предполагается проводить оценку по цене или по основанным на цене факторам;
- нет необходимости проводить с возможными поставщиками обсуждение их предложений;
- есть основания полагать, что будет получено больше чем одно предложение.

В случае, если одно или несколько из этих условий не выполняются, могут быть выбраны другие механизмы проведения закупок.

Проведение конкурсов путем подачи заявок без оглашения их содержания в США и в других зарубежных странах¹⁵ состоит из следующих основных этапов:

¹⁴ *Gordon S.B. Management of Local Public works. Ed by S.M. Cristofano, W.S. Foster / Washington D.C. International city management association, 1986; Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. Приводится по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>*

¹⁵ См., например: *Gordon S.B. Management of Local Public works. Ed by S.M. Cristofano, W.S. Foster / Washington D.C. International city management association, 1986; Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Приводится по сайту <http://europa.eu.int;> Federal Acquisition*

- подготовка приглашений к участию, содержащих всю необходимую информацию;
- распространение приглашений к участию, в том числе путем рассылки среди потенциальных поставщиков и публикаций, а также с использованием других способов распространения информации;
- сбор заявок;
- оценка заявок;
- присуждение контракта победителю.

В США также используется такой способ организации закупок, как проведение конкурсов с подачей предложений. Этот вид конкурса отличается от проведения конкурса с подачей заявок. Довольно распространены и многоступенчатые конкурсы. Как и в других странах, в США возможны закупки на основе закрытых конкурсов, закупки из одного источника и закупки на основе переговоров с сохранением элементов конкуренции. В последнем случае допускается выбор не самого лучшего по цене предложения, если другие условия поставки будут существенно лучше, чем в других предложениях.

В приведенной ниже таблице обобщаются основные формы организации конкурентных закупок, используемые в США, и условия, при которых отдается предпочтение каждому из этих механизмов.

В Новой Зеландии¹⁶ конкурсы рассматриваются также как основной способ закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Причем, как и везде, рекомендуется отдавать предпочтение открытым конкурсам. При этом государственному заказчику разрешается проводить с поставщиком переговоры по условиям поставки уже после проведения конкурса и выбора победителя. Могут обсуждаться такие вопросы как условия и сроки поставок, способ доставки, условия оплаты, гарантийные обязательства, техническая поддержка и обслуживание, ремонт и др. В ряде случаев предпочтение может быть отдано закупке из одного источника, например, в следующих ситуациях:

regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. Приводится по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

¹⁶ См. Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия), а также «A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury», текст приводится по сайту <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

Организация закупок¹⁷, методы сбора заявок и предложений		
Конкурентные торги путем подачи заявок без оглашения (sealed bidding)	Многошаговые конкурентные торги путем подачи заявок без оглашения (sealed bidding)	Конкурентная подача предложений (competitive proposals)
<p>Метод, часто используемый при покупке товаров, услуг и организации строительства. Оценка заявок проводится по цене. С подателями заявок не проводится дополнительных переговоров после вскрытия заявок. Метод используется в случаях, когда:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ясно и четко определены требования к ожидаемым поставкам; • более двух поставщиков, отвечающих всем требованиям, претендуют на контракт; • стоимость контракта достаточна для того, чтобы оправдать стоимость организации торгов и участия в них; • есть достаточное время для подготовки и подачи заявок, а также их оценки. 	<p>Многоступенчатые (обычно двухступенчатые) торги являются вариацией конкурентных одношаговых торгов и применяются, если цена должна служить основным критерием отбора, но условия к будущим поставкам не могут быть достаточно формализованы для того, чтобы оценивать заявки только по цене без технической оценки и обсуждения. Метод сочетает «обращение за предложениями» в первой части и «обычный» отбор по цене на второй стадии процедуры.</p> <p>Первая стадия отбора состоит из запросов информации или технических предложений (без цены), вторая стадия похожа на конкурентные торги путем подачи заявок без оглашения. Подавшие приемлемые предложения на первой стадии приглашаются к участию в конкурентных торгах уже с ценой выполнения их технического предложения. Соответственно, контракт предоставляется подавшему наилучшее по цене предложение.</p> <p>Благодаря использованию данного метода, в случае правильной его организации можно организовать отбор по цене в случае сложных поставок</p>	<p>В случае, если необходимо осуществить нестандартные закупки, приобрести новую технологию, можно использовать конкурентную подачу предложений. При этом данный механизм закупок имеет следующие особенности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • контракт оформляется иначе, по сравнению с контрактом с фиксированной ценой; • устные или письменные обсуждения могут проводиться как по техническим, так и по ценовым вопросам; • у подателей заявок может быть возможность вносить в них изменения, в том числе, по цене; • определение поставщика будет происходить на основе сравнительной оценки, учитывающей цену, качество и другие условия контракта. <p>Для использования этого подхода необходимо убедиться в возможности честной и эффективной работы механизма оценки проектов. Благодаря большей гибкости открывается больший простор для ошибок и злоупотреблений.</p>

¹⁷ См.: *Gordon S.B. Purchasing / Management of Local Public works / Ed. by S.M. Cristofano, W.S. Foster / Washington D.C. International city management association, 1986; см. также: Petersen J.E. Local government finance Concepts and practices. D.R. Strachota Government Finance officers Association.*

- при незначительной стоимости осуществляемой закупки;
- при закупке запасных частей и дополнительного оборудования к уже имеющемуся оборудованию и при наличии других требований по стандартизации;
- при повторной закупке в течение короткого времени;
- при заключении контрактов на исследовательские работы;
- при срочных закупках, при условии, что срочность, с которой надо осуществлять закупки, – не результат низкого качества планирования;
- при наличии только одного возможного поставщика;
- при наличии у поставщика особого опыта или государственных предпочтений (программ поддержки отдельных производителей).

Анализ системы закупок товаров, работ и услуг в Швеции¹⁸ показывает, что в этой стране при организации закупок для государственных нужд используются стандартные для Европейского Союза механизмы:

- открытые конкурсы;
- закрытые конкурсы;
- переговорные процедуры, когда нескольким поставщикам предлагается подавать заявки, а потом с ними (некоторыми из них) проводятся переговоры;
- упрощенные процедуры, когда всем поставщикам разрешается подавать заявки, а потом с некоторыми из них государственный заказчик проводит переговоры;
- избирательные процедуры, когда всем поставщикам разрешается выражать заинтересованность в участии в тендере, но лишь некоторые из них приглашаются к подаче заявок;
- прямые закупки без проведения тендера.

В общем случае требуется использовать открытые или закрытые тендеры. При использовании закрытых тендеров в Швеции¹⁹ от государственного заказчика в ряде случаев может требоваться разработка методики отбора участников процедуры закупок. Такая методика должна быть разработана на основе требований регулирующих органов (например, в случае закупки услуг, связанных с организацией водоснабжения, постройкой портов и

¹⁸ The act on public procurement 1992, Sweden. Текст документа приводится по сайту <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>

¹⁹ См., например: Отчет министерства финансов Швеции. Текст документа приводится по сайту http://www.finans.regeringen.se/propositionerm/sou/pdf/summary_sou2001_31.pdf, а также The act on public procurement 1992, Sweden. Текст документа приводится по сайту <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>

аэропортов, транспортных терминалов, предоставлением транспортных услуг, энергетическим, газо- и теплоснабжением и т.д.). Это требование связано с особенностями законодательства ЕС²⁰ в области предоставления перечисленных выше услуг, которое направлено на либерализацию этих секторов внутри Европейского Союза и защиту их от внешних конкурентов.

В некоторых странах используются также и нетрадиционные методы закупок. Например, в Новой Зеландии²¹ существует такая разновидность метода запроса котировок как запрос котировок и основных условий поставки по телефону. При этом такой способ закупок рассматривается как разновидность конкурсной процедуры. В Великобритании²² же активно рекомендуется использовать электронные закупки. Это позволяет минимизировать расходы на организацию закупок и в ряде случаев достичь большей экономии, чем при организации тендеров.

1.2.2. Требования к тендерной документации и приглашению к участию в конкурсе

Непосредственное проведение конкурсов имеет ряд особенностей. При организации конкурсов необходимо дать ответы на ряд вопросов, например, об участии консорциумов поставщиков. Во всех рассмотренных странах группы поставщиков могут принимать участие в тендере наряду с отдельными поставщиками. Например, в Европейском Союзе²³ декларируется, что «принимать участие в тендерах могут группы поставщиков». Им необязательно создавать юридически выделенное объединение для участия в тендере, но это может потребоваться, если они выиграют тендер. В Польше²⁴ поставщики, входящие в такое объединение, должны вместе

²⁰ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив приводится по сайту <http://europa.eu.int>

²¹ Guidelines for Contracting with Non-Government Organizations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия). A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury. Текст документа приводится по сайту <http://www.treasury.govt.nz/public-sector/purchasing/>

²² «Best Value and Procurement handling of workforce matters in contracting» A Consultation Paper on draft guidance. Текст документа приводится по сайту <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk>, а также «Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program». Текст документа приводится по сайту <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk>

²³ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив приводится по сайту <http://europa.eu.int>

²⁴ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement. Текст документа приводится по сайту <http://www.uzp.gov.pl/>

нести ответственность за несоответствующее выполнение контракта в случае его заключения.

Другие специфические вопросы, возникающие при проведении конкурсов, такие как предварительный отсев поставщиков или состав тендерной комиссии, раскрываются далее.

Предварительная квалификация (предквалификация). Практически везде встречаются минимальные требования к поставщикам товаров, работ и услуг для государственных нужд. Невыполнение таких требований автоматически не позволяет поставщику претендовать на государственные заказы. Так, в Великобритании²⁵ перед заключением контрактов предпочтительным является проведение предварительной квалификации (предквалификации) – предварительного отбора поставщиков с целью содействия конкуренции и создания краткого перечня (short list) поставщиков, которые могут выполнить контракт. Отсев производится по минимальным требованиям – возможности выполнить условия контракта, финансовому положению, репутации (учитываются случаи невыполнения контракта, банкротства, уголовных преступлений и т.п.). Могут оцениваться и другие факторы. Например, в Швеции²⁶ при проведении предквалификации рекомендуется оценивать экологические аспекты деятельности возможных поставщиков.

Правила предквалификации при проведении закупок, установленные Европейским Союзом²⁷ и обязательные для выполнения в Великобритании²⁸, описывают детализированные критерии и основания для принятия решения о возможности поставщика выполнить контракт. В этих правилах также описаны критерии принятия решения о финансовом положении поставщика. Эти критерии используются при всех вариантах организации закупок для государственных нужд. В Великобритании также в ряде случаев требуется заполнить вопросник, базовый вариант которого установлен

²⁵ UK Local Government (contracts) Act 1997.

²⁶ Отчет министерства финансов Швеции. Текст документа приводится по сайту http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/summary_sou2001_31.pdf, а также The act on public procurement 1992, Sweden. Текст документа приводится по сайту <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>

²⁷ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

²⁸ «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>; GOVERNMENT PROCUREMENT Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

казначейством (HM Treasury). В ряде случаев для упрощения создания короткого списка как в Соединенном Королевстве, так и в других странах используются официально признанные базы данных сертифицированных поставщиков, например «Construction-online»²⁹. Использование таких баз данных, однако, не позволяет государственным заказчикам Великобритании и других стран ЕС отказаться от публичного объявления о закупке и следования другим правилам Европейского Союза. Это ставит в равные условия как вошедших, так и не вошедших в подобные списки поставщиков. В Новой Зеландии³⁰ в рамках предварительной процедуры предквалификации может проводиться регистрация поставщиков, заинтересованных в осуществлении поставок для нужд государственных заказчиков. В результате происходит составление списка таких поставщиков, в том числе и для других закупок, что облегчает оценку рынка и выбор процедуры закупок.

При проведении предквалификации в процессе осуществления государственных закупок в Великобритании³¹ может приниматься во внимание следующая информация;

- опыт предоставления подобных услуг в течение последних трех лет, в том числе, независимая оценка такого опыта;
- данные о возможном поставщике, включая среднее число служащих за последние три года, сведения о персонале, который планируется непосредственно привлечь к исполнению заказа, включая данные о квалификации и тренингах;
- качество, в том числе и документы, характеризующие предлагаемые процедуры исполнения контракта и гарантии поставщика;
- случаи признания возможного поставщика виновным в нарушении законов, контрактов, другом несоответствующем поведении в области бизнеса, относящейся к будущему контракту;
- случаи признания возможного поставщика виновным в нарушении трудового законодательства в течение последних трех лет.

²⁹ GOVERNMENT PROCUREMENT Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

³⁰ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия); A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

³¹ «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>; GOVERNMENT PROCUREMENT Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

В Европейском Союзе законодательно установлены следующие причины для отсева претендентов на контракт (статья 24 Works directive)³²:

а) банкротство, ведение дел претендента судебными органами, соглашение с кредиторами и в других аналогичных случаях;

б) в случае подготовки к объявлению банкротства, судебных процедур по достижению соглашения с кредиторами и других сходных процедурах;

в) в случае, если претендент был обвинен в нарушении принципов профессионального поведения и вынесено обвинение *res judicata*³³;

г) в случае, если претендент был обвинен в серьезном нарушении принципов профессионального поведения, если обвинение было доказано;

д) если претендент не осуществил необходимые выплаты по социальному страхованию в стране регистрации или стране, где расположен заказчик;

е) если претендент не выполнил обязательства по уплате налогов в соответствии с законодательством страны регистрации или страны, где расположен государственный заказчик;

ж) если претендент виновен в серьезном искажении представленной информации.

В ряде случаев должно проверяться финансово-экономическое положение претендента, которое в странах ЕС может быть подтверждено следующим образом (статья 26 Works directive):

а) соответствующим заявлением банка;

б) представлением баланса или фрагментов баланса, в случае, если публикация такой отчетности является требованием законодательства страны регистрации претендента;

в) представлением сведений об обороте компании и, если размещается заказ на строительство, отдельно об обороте по строительным работам (услугам) за последние три года.

В ЕС в приглашении к участию в тендере или объявлении должно быть указано, какие из способов выбраны государственным заказчиком для последующей оценки финансово-экономического положения претендентов и какая еще информация, кроме упомянутой, должна быть предоставлена. В случае, если по тем или иным причинам претендент не может предоставить требуемую информацию, он может доказать свою финансово-

³² Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

³³ *Res judicata* (лат.) – юридический принцип недопустимости повторного рассмотрения однажды решенного дела.

экономическую состоятельность любым другим устраивающим государственным заказчика способом.

Кроме того, в странах ЕС при проведении предквалификации может проверяться техническая способность претендента выполнить работу. Она может быть доказана следующим образом (статья 27 Works directive):

а) квалификацией претендента (его работников), продемонстрированной образованием и профессиональным опытом, в том числе образованием и профессиональным опытом тех работников, которые непосредственно будут выполнять контракт;

б) списком работ, выполненных за последние пять лет, вместе с письменным подтверждением удовлетворительного выполнения наиболее важных из них. В этих подтверждениях должны быть указаны стоимость, время и место выполнения работ, а также то, что эти работы были выполнены в соответствии со всеми требованиями. В случае необходимости возможно получение таких подтверждений от соответствующих органов напрямую, минуя претендента;

в) заявлением о доступности претенденту необходимого для выполнения работ оборудования, инструментов;

г) заявлением о среднем числе работников и управленческого персонала за последние три года;

д) заявлением о возможности привлечения технических субподрядчиков, дополнительном найме вне зависимости от степени аффилированности первых с претендентом.

Все эти требования распространяются и на объединения подрядчиков (консорциумы). В этом случае учитываются (суммируются) соответствующие параметры каждого подрядчика, входящего в консорциум.

В приглашении к участию в тендере или переговорах должно быть указано, какие из критериев будут использоваться. Так же как и в Великобритании, в Швеции и других странах ЕС³⁴ ведутся базы данных, содержащие информацию о поставщиках, которые зарекомендовали себя как надежные и выгодные партнеры органов государственной власти. Согласно требованиям ЕС в случае, если претендент зарегистрирован в официальном списке

³⁴ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>; Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>; «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>; Government procurement Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

общепризнанных поставщиков (такие списки могут вестись, в том числе, по отдельным видам контрактов), можно вместо требуемых документов предоставлять сертификат о регистрации в таком списке. При этом необходимо, чтобы требования к претендентам на регистрацию в подобных списках соответствовали требованиям Works directive. Информация, которая может быть получена из таких списков, уже не должна запрашиваться у претендента. Ведение списков «одобренных поставщиков» – распространенная и рекомендованная практика и в других странах, например, в Новой Зеландии.

В США введены сходные с европейскими предквалификационные требования к поставщикам. В Соединенных Штатах государственным заказчиком, представляющим интересы штатов, графств и других субфедеральных образований, для оценки надежности поставщика Профессиональной ассоциацией сотрудников финансовых департаментов администраций штатов и местных администраций США и Канады (GFOA, Government Finance officers Association)³⁵ рекомендуется использовать следующие показатели:

- наличие соответствующих финансовых ресурсов, материалов, оборудования и мощностей, персонала и опыта или возможность привлечь их для выполнения всех требований контракта;
- репутация и опыт работы;
- корректность и полнота предоставляемой информации.

Согласно федеральным требованиям закупки федеральными государственными заказчиками в США³⁶ могут осуществляться только у поставщиков, которые признаны ответственными и надежными в соответствии с утвержденными критериями. Это требование не ограничивает возможности по входу на рынок государственных закупок новых поставщиков, а направлено на защиту интересов государственных заказчиков от недобросовестных и ненадежных поставщиков. Специально декларируется, что решение о закупке, принятое лишь на основании ценового фактора, может быть экономически неверным и привести к невыполнению обязательств, задержке поставок и другим неблагоприятным последствиям. В результате возникнут дополнительные расходы. В случае необходимости поставщик должен обосновать не только свою надежность, но и в письменном виде доказать надежность своих субподрядчиков. При организации закупок для феде-

³⁵ *Petersen J.E.* Local government finance Concepts and practices. D.R. Strachota Government Finance officers Association.

³⁶ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

ральных государственных нужд к поставщикам предъявляются следующие предквалификационные требования:

- наличие соответствующих финансовых ресурсов для выполнения контракта или возможности для их привлечения в случае необходимости;
- возможность выдерживать график поставок или оказания услуг, с учетом всех остальных имеющихся обязательств;
- наличие соответствующей «истории» (performance record) выполнения контрактов (при этом поставщик не может быть признан ненадежным только на основании отсутствия такой «истории»);
- обладание необходимого опыта, организационной структуры, технического умения и возможности их использовать;
- наличия соответствующего оборудования или производственных мощностей и возможности их привлечь и использовать.

Могут разрабатываться и другие стандарты надежности, в зависимости от вида закупок. В США³⁷ возможность привлечения ресурсов, в том числе материальных, трудовых и финансовых, может доказываться наличием договоренностей и соглашений на их поставку на все время действия контракта с государственным заказчиком.

Опыт предыдущей работы в случае, если имелись прецеденты невыполнения своих контрактных обязательств, должен быть признан неудовлетворительным. Исключение может быть сделано, если причины, вызвавшие невыполнение контракта, были неподконтрольны претенденту, или он соответствующим образом исправил положение. Опыт работы признается неудовлетворительным, если претендент ранее не приложил необходимых усилий и упорства для выполнения своих контрактных обязательств. Такое же решение принимается, если претендент ранее осуществлял поставки или работы неудовлетворительного качества. Это правило относится к любым поставкам, в том числе при поставках продукции государственным заказчикам субфедерального уровня.

Правила предквалификации, установленные в Польше³⁸, не сильно отличаются от уже описанных правил других стран. Среди особенностей проведения предквалификации в Польше можно отметить следующие. Установлен «срок давности» в три года для поставщиков, которые допустили невыполнение или несоответствующее выполнение обязательств по поставкам. По истечении этого срока они опять могут расцениваться как

³⁷ Там же.

³⁸ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl>

надежные поставщики, если выполняют все остальные требования. Возможны исключения для поставщиков, допустивших просрочку налоговых и других обязательных платежей. Отдельно отмечается, что недопустимы закупки у поставщиков, у которых работают лица, ранее совершившие и приговоренные к наказанию за преступления, связанные с закупками, или другие финансовые преступления. При проведении предквалификации государственный заказчик обязан не позднее 14 дней до окончания приема документов, необходимых для предквалификации, передать всем компаниям, выразившим заинтересованность в контракте, следующие документы:

- инструкцию по подготовке заявки для прохождения предквалификации;
- описание критериев и методов оценки выполнения предквалификационных требований;
- информацию о документах, которые должны быть предоставлены для подтверждения выполнения требований предквалификации;
- сведения об имени, должности и способе связи с лицом, которое отвечает за закупки, проводимые государственным заказчиком.

Государственный заказчик обязан немедленно уведомить всех участников предквалификационной процедуры о ее результатах. Поставщики, не прошедшие процедуру предквалификации, не должны допускаться к дальнейшим стадиям отбора.

Если предквалификационная процедура не проводилась, то предварительный отсев поставщиков, подавших заявки в установленные сроки, запрещен. Единственными причинами отклонения заявки могут стать предоставление потенциальным поставщиком недостоверной информации, которая существенна для осуществляемой закупки, или наличие ошибок в расчете цены поставки. Государственный заказчик должен немедленно уведомить подателя заявки об ее отклонении.

Приглашение к участию в тендере/тендерная документация. Важным этапом проведения конкурсов является приглашение к участию в нем. Приглашение к участию в тендере высылается потенциальным поставщикам, которым предлагается делать заявки. В случае открытого конкурса такое приглашение публикуется в средствах массовой информации и на сайте государственного заказчика в сети Интернет. При этом существуют определенные требования к содержанию и к порядку распространения таких приглашений.

В Великобритании³⁹ такое приглашение обычно состоит из спецификаций на требуемый товар, работу или услугу, условий контракта, условий оплаты, инструкций для участвующих в тендере, сопроводительной информации и официального письма-приглашения. Обязательно должна быть указана вся информация, которую участники должны будут предоставить в своих заявках. В числе запрашиваемых документов могут быть планы набора сотрудников и их обучения в рамках контракта, планы развития возможного поставщика, объяснения, как возможный поставщик планирует добиться требуемого качества и выполнить другие условия контракта.

При рассылке приглашения регламентируется срок, в течение которого приглашение считается действительным. В странах Европейского Союза⁴⁰ при проведении открытых конкурсов срок приема заявок не должен быть меньше чем 52 дня с даты опубликования приглашения к участию в тендере. Это время может быть снижено до 36 дней, если объявление о конкурсе было опубликовано в официальном журнале ЕС. Вся тендерная документация должна быть направлена претенденту в течение 6 дней после получения соответствующего запроса. Дополнительная информация по тендерной документации должна быть направлена не позднее, чем за 6 дней до окончания приема заявок, но только в случае, если запрос поступил в разумное время. Если же документация слишком громоздка для отправки в течение 6 дней, или при возникновении других причин для задержки с отправкой, срок приема заявок должен быть увеличен.

В случае переговорной процедуры (закрытого конкурса) срок приема заявок не должен быть менее 37 (40) дней со дня предоставления информации о возможном контракте. Все отобранные претенденты должны быть оповещены одновременно в письменном виде. Срок может быть уменьшен до 26 дней, если объявление было опубликовано в официальном журнале ЕС.

Приглашение к участию в закрытом тендере или тендере с применением переговорной процедуры в странах Европейского Союза должно содержать следующую информацию:

- а) адрес, по которому можно запросить всю тендерную документацию, (стоимость получения документации);
- б) дату, до которой можно осуществить запрос, язык(и) на котором предоставляется документация;

³⁹ <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk>«Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program».

⁴⁰ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

- в) ссылка на опубликованное объявление о контракте;
- д) список документов, которые должны быть приложены к заявке;
- е) критерии отбора заявок, если они не были указаны в объявлении о контракте.

В экстренных ситуациях срок приема заявок на участие в закрытых конкурсах и конкурсах с применением переговорных процедур может быть снижен до 15 дней, срок приема документации до 10 дней, срок предоставления дополнительной информации до 4 дней. Приглашение должно быть сделано самым быстрым из возможных способов: телеграммой, телексом, факсом или по телефону и подтверждено письмом.

Срок приема заявок на участие в договоре концессии должен быть не менее 52 дней. При организации концессионером субподрядов срок приема заявок должен быть не менее 40 дней.

В случае организации закрытого тендера или применения переговорной процедуры в объявлении о контракте должно быть указано ожидаемое число приглашаемых к участию в отборе компаний. Диапазон должен быть определен в зависимости от специфики предполагаемой работы. Рекомендуется приглашать к участию в отборе не менее 5 и не более 20 поставщиков. В любом случае их число должно быть достаточным для стимулирования конкуренции. Если поставщик отбирается в рамках переговорной процедуры, число приглашенных к переговорам компаний должно быть не менее трех, если таковые существуют. Подобные требования встречаются и в других странах. Так, в Польше⁴¹ также приглашается от 5 до 20 потенциальных поставщиков. Допускается проведение закрытого конкурса с привлечением меньшего числа поставщиков, если число поставщиков, способных выполнить условия контракта, ограничено. В этом случае к участию в тендерной процедуре путем рассылки соответствующих приглашений приглашаются все поставщики, которые потенциально могут осуществить поставку и по предварительной информации удовлетворяют предквалификационным требованиям. При проведении закупок на основе переговоров с сохранением элементов конкуренции они должны проводиться не менее чем с тремя потенциальными поставщиками.

В Швеции⁴² действуют все требования к приглашениям к участию в конкурсе, существующие в ЕС. Одна из особенностей Швеции – широкое использование электронных и устных форм коммуникации. Так, если это

⁴¹ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl>

⁴² The act on public procurement 1992, Sweden <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>; Договорные условия для инженерных работ FIDIC.

указано в тендерной документации, заявки могут подаваться в электронной форме, хотя после этого требуется предоставление письменного подтверждения.

Похожие на законодательство ЕС требования к содержанию и публикации в официальном бюллетене по закупкам, а также на сайте государственного заказчика в сети Интернет приглашения к участию в процедуре закупок содержатся в польском законодательстве⁴³. Список обязательных мест публикации зависит от стоимости закупок, список необходимой информации схож с требованиями ЕС. При проведении открытого конкурса заявки должны приниматься не менее 6 недель после публикации приглашения к участию в конкурсе. В отдельных случаях (для осуществления закупки именно в текущем бюджетном году, при проведении повторного тендера, при проведении стандартных закупок и т.д.) этот срок может быть сокращен до 3 недель. Аналогичные сроки установлены для закрытого конкурса и двухступенчатой процедуры, в исключительных случаях они могут быть снижены с 6 до 2 недель. В течение недели после получения запроса государственный заказчик обязан разослать требования к будущей закупке.

Возможно взимание платы за документацию, но эта плата не должна превышать стоимость ее печати и рассылки. В случае, если потенциальный поставщик просит разъяснить ему то или иное требование к поставке, ответ (без указания, кто задал вопрос) должен быть разослан всем претендентам, подавшим заявки. В определенных случаях возможно внесение изменений в требования к закупке, что обязательно должно сопровождаться официальным увеличением срока приема заявок. Все потенциальные поставщики должны быть немедленно уведомлены о таких изменениях государственным заказчиком. В случае проведения двухступенчатой процедуры закупок в требования могут вноситься изменения после подачи первоначальных предложений, что не требует увеличения общего срока приема финальных предложений. При этом в приглашении к подаче финальных предложений должны указываться все изменения, внесенные в требования к поставке.

Для привлечения потенциальных поставщиков при организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд от поставщиков может запрашиваться дополнительная информация. В контрактных документах стран ЕС⁴⁴ должно быть указано, где можно получить соответствующую информацию о требованиях трудового законодательства в стране или реги-

⁴³ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁴⁴ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

оне, где расположен государственный заказчик и где должны быть выполнены работы. Аналогичные требования встречаются и в законодательстве других стран.

В Новой Зеландии⁴⁵ практикуется использование стандартных контрактов для основных видов закупок. Поэтому, помимо выполнения требований к приглашению к участию в тендере, аналогичных требованиям, предъявляемым в других странах, к приглашению может прилагаться образец контракта, который предлагается заключить с победителем конкурса. В дальнейшем это облегчает не только подачу заявок, но и процесс их оценки.

Спецификация требований. Цель спецификации требований к осуществляемой закупке – четко определить цели, которые ставит государственный заказчик. Это крайне важно для эффективного осуществления закупок. Обычно определяются требования к поставке и сроки, в которые она должна быть осуществлена (сроки контрактных отношений с поставщиком). При формулировании требований должны приниматься во внимание все требования регулирующих органов и существующие нормативно-правовые документы. Для успешной организации закупки в спецификациях должно присутствовать описание требований качества поставляемого товара или услуги.

Однако соответствующие требования не должны быть избыточными. В Великобритании⁴⁶ считается, что необходимо максимально четко описывать требования к поставке и срокам, предоставляя поставщику свободу выбора при определении способа, которым лучше достичь требуемых результатов. Это позволит использовать инновации и частную инициативу в процессе осуществления поставок.

Аналогичный подход используется в других странах Европейского Союза, а также в США и Новой Зеландии. Рекомендуется стимулировать инициативу поставщиков при выборе способов и механизмов осуществления поставок для государственных нужд. В требованиях к закупкам должно быть четко указано, какие из них не могут быть изменены, все другие параметры могут модифицироваться для достижения наилучшего результата. Поставщикам должна быть предоставлена максимально возможная свобода

⁴⁵ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия); A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing>

⁴⁶ «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>; <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program>.

в предложении лучших способов достижения целей государственного заказчика. Это приведет к экономии средств и достижению лучших результатов. Для того чтобы это было возможно реализовать, следует минимизировать ограничения, накладываемые на инициативу поставщиков в требованиях к поставке, при условии, что это не приведет к ухудшению качества или условий поставки продукции.

При организации закупок могут также предъявляться требования, которые позволяют дополнительно оценить надежность поставки и достичь побочных позитивных эффектов. Одно из требований ЕС⁴⁷ к потенциальным поставщикам – указание объема работ, который предполагается выполнить с привлечением субподрядчиков. Такая информация может быть запрошена у поставщика и согласно законодательству Польши⁴⁸. Данная информация может быть необходима государственному заказчику по нескольким причинам: например, для проверки надежности (предквалификации) и определения необходимости привлечения субподрядчиков, для избежания монополизации и стимулирования конкуренции, а также для выявления злоупотреблений.

В некоторых странах законодательство требует не просто указать факт привлечения субподрядчиков к процессу выполнения работ, но и получить на это разрешение заказчика. Например, во Франции все субподрядчики наряду с генеральным подрядчиком должны быть утверждены на государственном уровне⁴⁹. Наконец, иногда устанавливаются законодательные ограничения на объем работ, выполняемых силами субподрядчиков. Так, в США⁵⁰ и Испании⁵¹ законом установлено, что фирма, подающая заявку на тендер, должна выполнить объем работ на общую сумму по меньшей мере в 50% от всей суммы контракта, а также предусмотрено, что подрядчик может привлекать к работам по контракту только тех субподрядчиков, на привлечение которых заказчик дал письменное разрешение. В Испании также требуется, чтобы субподрядчики по правительственным заказам

⁴⁷ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁴⁸ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁴⁹ Хусаинов В.Э. Отражение рисков в хозяйственной деятельности ремонтно-строительных организаций // Экономика строительства. 1998. № 4.

⁵⁰ Standard Specifications for Construction of Roads and Bridges on Federal Highway Projects, FP-96, US.

⁵¹ FHWA International Technology Scanning Program. Summary Report of the Contract Administration Techniques for Quality Enhancement Study Tour (1991).

имели программу гарантирования качества, отвечающую государственным стандартам.

Польское законодательство, как и законодательство других рассмотренных стран, довольно подробно описывает, какие требования должны предъявляться и какие могут быть предъявлены к ожидаемой закупке. В спецификациях должно быть указано, какие штрафные санкции будут предусмотрены контрактом за неисполнение или несоответствующее исполнение контракта.

В Швеции⁵² необходимо, чтобы спецификации, которые указаны в тендерной документации, основывались на шведских или европейских стандартных спецификациях, за исключением случаев, когда это может сделать закупку невозможной. Использование нестандартных спецификаций должно быть обосновано письменно. Запрещается дискриминация поставщиков или способов поставки путем использования технических спецификаций. В отличие от многих других стран в Швеции разрешается указывать в спецификациях торговую марку, производителя или место производства с обязательным добавлением слов «или эквивалента». Если противное не указано в тендерной документации, то в Швеции разрешается подача заявки с вариантами (это возможно только в том случае, если при дальнейшей оценке кроме цены будут учитываться и другие факторы).

1.2.3. Сравнение заявок по представляемой стоимости, учет других критериев отбора

Цель оценки тендерных предложений – выбрать самое выгодное для государственного заказчика предложение из всех, удовлетворяющих обязательным условиям поставки. Важнейшим условием при этом является объективность процесса отбора. Для достижения объективности вводится ряд требований. В Великобритании оценка предложений должна проводиться по одной и той же методике и документироваться, что обеспечит возможность проведения аудиторских проверок.

Действенным способом достижения эффективности служит информационная прозрачность. В Великобритании считается необходимым, чтобы все податели заявок были немедленно оповещены о результатах тендера⁵³. Поставщики, не выигравшие тендер, должны получить разъяснения: а) по-

⁵² Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия); A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing>

⁵³ «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>

чему они проиграли; б) что они могут сделать, чтобы выиграть в следующий раз. Такой подход ведет к улучшению общего уровня предложений на будущих тендерах.

В Новой Зеландии процедуры раскрытия информации государственными органами регламентируются специальным законом – Актом об официальной информации (Official Information Act), который требует максимально возможного раскрытия информации о проведенном конкурсе. Особенно это касается запросов со стороны поставщиков, которые не выиграли тендер.

Не должна допускаться дискриминация отдельных поставщиков. При проведении конкурсов в Великобритании⁵⁴ не должно отдаваться предпочтение частным или некоммерческим поставщикам, не должны создаваться барьеры для малых компаний или новых участников рынка. Любые варианты такого рода дискриминации противоречат принципам закупок, используемым в Соединенном Королевстве.

Сам отбор лучших заявок везде может проходить по двум основным принципам. Так, Европейский Союз⁵⁵ предлагает следующие критерии отбора лучших предложений:

а) по наименьшей цене, когда другие критерии не учитываются. Этот способ удобно применять при закупке стандартного товара или услуги. Однако могут возникнуть и сложности, так как существуют отличия и в способе учета цены. В Великобритании при учете цены требуется принимать во внимание не только расходы непосредственно по контракту, но и дальнейшие расходы государственного заказчика, связанные с использованием полученного товара, работы или услуги;

б) по совокупности критериев, которые могут включать цену, срок завершения работ, эксплуатационные расходы (если создается новый объект), прибыльность, технические характеристики, гарантийное обслуживание.

Если выбран второй вариант, в объявлении о контракте или тендерной документации должны быть указаны все критерии в порядке убывания важности. Европейский Союз разрешает учет социальных, а не экономических аспектов при оценке заявок. Также могут учитываться и экологические аспекты.

В законодательстве других стран, например в Польше⁵⁶, также декларируются два основных подхода к оценке заявок: по цене или по комплексу

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

факторов, включая помимо цены технические характеристики, дату завершения поставок или работ и т.д. Критерии оценки заявок не должны меняться в процессе процедуры отбора поставщика. Для всех отличных от цены факторов оценки заявок в тендерной документации должна быть указана их важность для окончательной оценки заявки.

При оценке заявок могут учитываться другие факторы, связанные, например, с удаленным географическим положением государственного заказчика. Так, в Новой Зеландии⁵⁷ при закупке товаров рекомендуется учитывать возможную стоимость доставки. Также рекомендуется учитывать условия осуществления платежей по контракту, такие как срок оплаты счетов, способ (и стоимость) перевода денег. Может быть принято во внимание наличие внешнего аудита потенциального поставщика, мнение о нем профессиональных ассоциаций.

Эти же два основных подхода используются и в Швеции. При применении для оценки предложений комбинации факторов помимо стоимости могут учитываться дата поставки, дальнейшие издержки (как и в Великобритании), качество, технические особенности, техническое и другое обслуживание, воздействие на окружающую среду и т.д. В тендерной документации должен быть указан вес каждого из факторов в окончательной оценке предложения.

Предлагаются дополнительные механизмы снижения рисков при оценке заявок по цене или с преобладанием ценового фактора. Ведь если указанная цена слишком мала, поставка может быть просто не осуществлена из-за недооценки поставщиком рисков и издержек. Если цена предложения слишком мала по сравнению с объемом требуемых работ, государственным заказчиком в странах ЕС должен быть осуществлен письменный запрос об основных компонентах работы, которые поставщик считает важными, и получить объяснения о ценообразовании⁵⁸. Также должны учитываться возможные объективные причины, такие как экономия за счет метода строительства, выбора оптимального технического решения, особо благоприятных условий, в которых оказался поставщик, или оригинальности работы, предложенной поставщиком. Такая практика используется в Швеции⁵⁹.

⁵⁶ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl>

⁵⁷ A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

⁵⁸ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>; Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁵⁹ The act on public procurement 1992, Sweden <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>

Часто, например, при заключении контрактов на проектирование и строительство общественного жилья необходимо тесное взаимодействие поставщика с государственным заказчиком. В Европейском Союзе требования к организации такого взаимодействия включаются в число требований к поставщику⁶⁰. Предложенная поставщиком схема взаимодействия должна быть одним из факторов отбора.

В ряде случаев регламентируется срок действия заявок, поданных на конкурс и подлежащих оценке. В Польше⁶¹ при проведении открытых конкурсов заявка считается действительной до истечения срока, указанного в тендерной документации, который не должен превышать 45 дней. Отсчет периода начинается с момента окончания приема заявок. По запросу государственного заказчика этот срок может быть один раз продлен, но не более чем еще на 45 дней. Податель заявки может не дать согласия на продление этого срока. Заявка также может быть отозвана подателем до истечения срока приема заявок. Эти действия не должны привести к потере залоговой суммы. Если же податель лучшей заявки отказывается от заключения контракта, то, согласно польскому законодательству, контракт должен быть заключен с поставщиком, подавшим следующую по привлекательности заявку. В этом случае обращается взыскание на предоставленную первым поставщиком залоговую сумму.

Ошибки в заявках не должны помешать процессу отбора лучшего предложения. В польском законодательстве говорится, что после вскрытия заявок государственный заказчик может потребовать разъяснения содержания заявки. В случае обнаружения очевидных ошибок (опечаток) в тендерной документации (кроме цены) они должны быть исправлены самим государственным заказчиком. Ошибки в расчете цены ведут к дисквалификации заявки. Податель заявки должен быть немедленно уведомлен об исправлениях. В Швеции, наоборот, исправление очевидных ошибок производится только самим поставщиком с разрешения государственного заказчика. Государственный заказчик также может попросить разъяснить содержание заявки.

Возможно также привлечение поставщиков к организации процесса оценки заявок. Например, в Новой Зеландии процедура оценки заявок мо-

⁶⁰ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁶¹ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

жет включать в себя презентацию предложений потенциальными поставщиками⁶².

Тендерная комиссия. Обычной процедурой отбора победителей конкурса является создание тендерной комиссии. Тендерная комиссия также оценивает выполнение потенциальным поставщиком предквалификационных требований. При проведении открытых тендеров комиссией обычно организовывается публичное вскрытие заявок. При создании такой комиссии необходимо регламентировать ее состав и процедуры работы. В Польше⁶³ членами тендерной комиссии могут быть лишь сотрудники государственного заказчика, другие лица могут участвовать в ее работе только в качестве экспертов. В Новой Зеландии требуется, чтобы при вскрытии заявок, поданных на конкурс, участвовало не менее двух человек⁶⁴. Требуется также, чтобы лица, производящие оценку, обладали необходимой квалификацией. Аналогичные требования предъявляются и в Швеции⁶⁵. По запросу поставщика и за его счет к участию в процедуре может быть приглашен представитель коммерческой палаты Швеции. В Швеции эти требования не распространяются на вскрытие предложений, поданных в рамках переговорных процедур.

Практически во всех странах допускается привлечение внешних консультантов для оценки заявок. Это повышает объективность и качество отбора поставщиков. При проведении творческих конкурсов, конкурсов на дизайн или создание проекта в шведском законодательстве требуется образование специального жюри из независимых специалистов. Если от участников конкурса требуется наличие специальной квалификации, то не менее трети членов жюри также должно обладать такой квалификацией.

Признание процедуры закупок недействительной. В ряде случаев процедура закупок может быть признана недействительной. В Польше⁶⁶ это может произойти, если:

⁶² A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

⁶³ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁶⁴ A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

⁶⁵ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>.

⁶⁶ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

- в рамках процедуры, отличной от закупки из одного источника (single-source procurement), было подано и прошло предварительный отбор (предквалификацию) менее двух заявок;
- цена лучшей заявки превышает сумму, выделенную государственным заказчиком на осуществление закупки;
- обстоятельства изменились таким образом, что закупка более не служит общественным интересам, при условии, что это изменение обстоятельств было непредсказуемым;
- в случае, если государственный заказчик не произвел необходимые для информационного обеспечения закупки действия, в частности, не опубликовал сведения о закупках в официальном бюллетене о закупках.

В двух последних случаях податели заявок имеют право на возмещение расходов, связанных с участием в процедуре закупок. Государственный заказчик обязан уведомить всех участников процедуры закупок о признании ее недействительной.

Согласно польскому законодательству, признание процедуры закупок недействительной и рассмотрение других нарушений может быть инициировано не только поставщиками, которым по тем или иным причинам было отказано в заключении контракта или в отношении которых были допущены нарушения, но и ассоциациями поставщиков и предпринимателей. Установлены четкие сроки, в которые принимаются и рассматриваются протесты. За подачу протестов и жалоб взимается плата, которая не должна превышать стоимость обработки и рассмотрения протестов. Для рассмотрения протестов и жалоб создается комиссия из трех арбитров, которые выбираются из числа лиц, перечисленных в официальном списке арбитров, составляемом центральным офисом по закупкам. Один из них выбирается жалобщиком, один – государственным заказчиком и еще один – председателем офиса по закупкам. Лицам, перечисленным в списке арбитров, воспрещается выступать в другом качестве в процедуре рассмотрения протестов и жалоб.

В других странах установлены схожие требования. Общее правило заключается в том, что существенное нарушение процедур осуществления закупок может быть причиной признания проведенной процедуры недействительной и соответственно являться причиной для отказа от заключения контракта или расторжения уже заключенного контракта⁶⁷.

⁶⁷ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>; Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

В Швеции, кроме случаев обнаружения нарушений, для признания процедуры закупок недействительной поставщик может потребовать проверки применяемых государственным заказчиком процедур закупок на соответствие требованиям ЕС и шведского законодательства независимым оценщиком.

1.2.4. Особенности конкурсов на поставку работ и услуг, отличия от конкурсов на поставку товаров

На закупку работ и услуг приходится значительная часть расходов органов государственной власти. В связи с особенностями такого рода закупок, их отличиями от закупок товаров для их регулирования часто используются специальные законодательные акты. Так, в Европейском Союзе поставка работ и услуг для нужд государственных заказчиков регулируется специальными директивами, примером которых служит уже упомянутая Works Directive⁶⁸.

Одной из фундаментальных проблем при организации конкурсов на поставку услуг или работ является желание органа, осуществляющего закупку, регламентировать способ предоставления услуги или выполнения работы, что ограничивает инициативу исполнителя контракта. Если осуществляется закупка товара, обычно неважно, как он произведен, главное, чтобы он отвечал предъявляемым к нему требованиям. Такой же подход должен использоваться при закупке услуг, для чего вводится ряд законодательных требований. Так, в Новой Зеландии различают функциональные и технические требования к поставке, понимая под функциональными требованиями требования к товару, услуге или работе описание того, какой результат от них ожидают получить, для выполнения каких функций он должен быть пригоден⁶⁹. Технические требования включают требования, например, к проектированию, способу изготовления или специфические технические параметры. Использование функциональных требований позволяет расширить число способов, которыми может быть осуществлена требуемая поставка, и стимулировать экономию средств государственных заказчиков. Поэтому рекомендуется использовать технические требования лишь тогда, когда без этого нельзя обойтись.

⁶⁸ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁶⁹ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия). A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

Одним из вариантов закупки услуг может быть организация концессий. Этот способ распространен в европейских странах, например при организации тепло- и водоснабжения. Согласно Works Directive⁷⁰ при сдаче общественных объектов в концессию у концессионера можно требовать передачи не менее определенного процента стоимости контракта (например 30%) субподрядчикам. При этом не должны учитываться члены консорциума, сформированного для организации концессии, и аффилированные с концессионером компании. По всей видимости, причина такого подхода – стремление не допустить монополизации рынка концессий и стимулировать предложение такого рода услуг за счет развития новых компаний, которые предварительно могут опробовать свои силы в качестве субподрядчиков.

1.2.5. Особенности конкурсов в специфических областях

Закупки для государственных нужд в ряде специфических областей (сферы деятельности, связанные с государственной тайной, общественной безопасностью, оборонным заказом, продовольственные поставки, медицинские и образовательные услуги) обычно регулируются отдельными документами. Общие требования к закупкам распространяются на специфические закупки с серьезными ограничениями⁷¹.

В США некоторые требования FAR⁷² не обязательны в случае, например, оборонных закупок и могут быть нарушены в национальных интересах. Однако для избежания злоупотреблений такие нарушения должны обосновываться в письменном виде.

Также в Соединенных Штатах, независимо от результатов конкурсных процедур, в интересах национальной безопасности, в целях оказания медицинской помощи, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций может быть оказана поддержка соответствующим поставщикам путем предоставления контрактов, минуя стандартные процедуры. Такая помощь может быть оказана для поддержки соответствующих промышленных мощностей на случай чрезвычайных ситуаций, для развития инженерных и исследовательских организаций, не ориентированных на получение прибыли. Таким образом, могут поддерживаться важные для национальной безопасности

⁷⁰ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁷¹ *Gordon S.B. Management of Local Public works / Ed. by S.M. Cristofano, W.S. Foster / Washington D.C. International city management association, 1986.*

⁷² Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

производства, которые в противном случае будут свернуты. В целях повышения мобилизационной готовности, независимо от результатов конкурсного отбора и исхода других процедур закупок, заказы могут разделяться между несколькими поставщиками.

Оборонным ведомствам, НАСА, береговой охране разрешается не проводить конкурс, если число возможных поставщиков ограничено. Существенным дополнением к причинам, по которым перечисленные государственные заказчики могут отказаться от конкурса, является условие непрерывности поставок.

Возможен и отход от конкурентных принципов закупок для обеспечения необходимого уровня секретности. Закрывание информации об оборонных программах может быть также причиной отказа от проведения открытой конкурентной процедуры закупок в США. Этот критерий может использоваться каждый раз, когда возможно раскрытие информации, имеющей отношение к национальной безопасности. При этом должно быть представлено письменное обоснование принятого решения, а запрос на выполнение контракта должен быть распространен среди максимально возможного числа поставщиков.

Существуют и другие требования, относящиеся к специфическим закупкам. Так, в США определение надежности субподрядчиков – претендентов на контракт может проводиться непосредственно государственным заказчиком (тогда как обычно выбор субподрядчика отдается на усмотрение генерального подрядчика). В частности, это может происходить в случае медицинских поставок и наличия чрезвычайных требований к ожидаемым поставкам.

В других странах существуют аналогичные американским отклонения от стандартных процедур закупок. В Польше⁷³ закупки, полностью или частично осуществляемые на средства НАТО, регулируются правилами этой организации и не подпадают под действие национального законодательства. Специальные правила действуют в случае чрезвычайных ситуаций, закупок работ и услуг, проводимых за границей (не при импорте, а с целью использования за рубежом), закупок вооружений и другого оборудования для военных нужд, в случае, если закупки связаны с государственной тайной или национальной безопасностью.

⁷³ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

1.2.6. Государственные закупки в строительстве, включая дорожное строительство

Специфика закупок строительных работ также требует специального регулирования. Это связано с их особой значимостью, высокой стоимостью и другими причинами.

В Польше при закупках строительных работ государственными заказчиками, в том числе местными, в тендерной документации должна указываться приблизительная стоимость ожидаемых работ, которая определяется по методикам Министерства внутренних дел и управления⁷⁴. Для расчета цены работ по этим методикам используется стандартная стоимость материалов и издержки на стандартные строительные работы (unit costs).

В Ирландии⁷⁵ наем подрядчиков по проектам, предусматривающим постройку или ремонт дорог, подпадает под действие ряда директив ЕС. Среди них упомянутая выше 93/37/ЕЕС (The Works Directive)⁷⁶, дополненная директивой 97/52/ЕС, и другие директивы, регулирующие закупку строительных работ (на сумму более 5 млн евро). В то же время на базе законодательства ЕС развивается и местное законодательство для регулирования механизмов госзакупок. Им занимается Национальная дорожная ассоциация (National Road Association, NRA), регулирующий орган в области дорожного строительства и строительства других общественных объектов. Политика в области закупок строительных работ, рекомендуемая этой организацией всем государственным заказчикам, формулируется следующим образом:

- использование механизмов Public Private Partnership (см. ниже) ограничивается рядом основных схем, которые признаны NRA подходящими для вовлечения частного сектора;
- контракты на «дизайн (проектирование) и строительство» используются только в том случае, если продемонстрировано явное преимущество этого метода и получено одобрение главы Отдела по управлению проектами и инженерии;
- основным способом закупки строительных работ остаются контракты, где дизайн (проектирование) осуществляется/предоставляется заказчиком (заказывается отдельно).

⁷⁴ Minister of Internal Affairs and Administration/Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określi.

⁷⁵ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>

⁷⁶ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

При закупках строительных работ в Ирландии во всех случаях, независимо от стоимости работ, подрядчик должен продемонстрировать возможность выполнить работу согласно статье 24 Works Directive – «Contractor's personal situation». Эта информация включает предоставление сертификата об отсутствии задолженности по налогам.

Контракты на дорожное и другое общественное строительство на сумму менее 5 млн ирландских фунтов распределяются на основе процедуры открытого конкурса. При этом претенденты должны показать возможности для осуществления контракта в соответствии с обычными предквалификационными требованиями. Контракты стоимостью от 5 до 30 млн ирландских фунтов также распределяются на основе процедуры открытого конкурса, но дополнительно используется предквалификационный отбор по «Финансово-экономическому положению» и «Техническим возможностям», предусмотренный статьями 26, 27 Works Directive⁷⁷. Предъявляются также дополнительные требования. Так, среднегодовой оборот подрядчика-претендента в области гражданского строительства за последние три года должен превышать 30% от стоимости контракта. Технические возможности подрядчика проверяются на основе работ, выполненных в течение последних пяти лет. Существенное внимание также уделяется возможности управлять проектом и наличию соответствующих ресурсов. В случае, если контракт заключается на гражданское строительство и не состоит исключительно в дорожных работах, необходим опыт управления гражданским строительством стоимостью более 20% ожидаемого контракта. Это, в частности, означает, что сам подрядчик непосредственно не обязан иметь опыт строительства и может активно использовать субподрядчиков, что зачастую оказывается эффективным.

В отличие от общепринятой практики в области закупок отказ от процедуры открытого конкурса может происходить не при малых, а при крупных закупках. В Ирландии в случае, если ожидаемая стоимость контракта превышает 30 млн ирландских фунтов, проводится закрытый конкурс с 5–7 участниками, отобранными в качестве наиболее подходящих на основе определенных критериев. Критерии отбора участников для закрытого конкурса аналогичны установленным Works Directive критериям отбора претендентов на контракты размером 5–30 млн фунтов. Государственный заказчик должен убедиться, что создана прозрачная и объективная система критериев отбора поставщика. Интервью с претендентами на контракт воз-

⁷⁷ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>; Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

можно лишь для прояснения письменных заявок и в случае серьезных сложностей при оценке заявки. Обычно в проектах такого масштаба используются консультанты, которые должны быть привлечены к оценке заявок.

В странах Азии⁷⁸ в последнее время все большее распространение получает привлечение частных инвесторов в дорожное строительство, в том числе создание платных магистралей. Встречаются различные схемы использования частных компаний: контракты на управление дорогами, контракты на строительство под ключ, предоставление концессий, связанных с восстановлением, дальнейшим управлением и передачей обратно государственному заказчику. Также встречаются схемы, предусматривающие строительство и управление дорогой частными инвесторами с дальнейшей передачей ее государственному заказчику (Build-Operate-Transfer).

1.2.7. Условия конкурсов, направленные на стимулирование национальных производителей, недопущение монополизации, другие «нерыночные» механизмы

В Соединенных Штатах, странах ЕС и других рассмотренных странах стимулирование конкуренции – одна из основ политики в области закупок. Одновременно предусмотрен ряд исключений.

Например, в США⁷⁹ разрешается поддерживать контрактами поставщиков и мощности для сохранения конкуренции в дальнейшем и недопущения монополизации поставок. При закупках для оборонных нужд и в целях поддержания критических мощностей круг поставщиков может ограничиваться поставщиками из США и Канады. С целью недопущения монополизации критических для национальной безопасности поставок и поддержания соответствующих мощностей возможно также распределение контрактов без конкурсов. В Соединенных Штатах также допускаются «нерыночные» закупки в соответствии с другими регулируемыми требованиями. На льготных условиях могут осуществляться закупки из ряда источников, среди которых встречаются следующие:

- производства в тюрьмах;
- некоммерческие организации слепых и инвалидов;
- государственные печатные и переплетные структуры.

⁷⁸ Asian Development Bank «Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure – Roads» 2000. <http://www.adbi.org>

⁷⁹ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

Законодательство США⁸⁰ содержит гораздо более широкий список таких структур. Например, при определении надежности поставщиков в США делаются особые исключения для малого бизнеса. Если предложение малого бизнеса отвергается только по причине признания «ненадежным поставщиком», то вопрос передается на рассмотрение администрации по делам малого бизнеса.

Бывают исключения, связанные с использованием заемных средств или средств организаций или стран «доноров». В законодательстве Польши⁸¹ встречается следующее положение: «В случае, если закупка финансируется на иностранные средства, выделенные в рамках международного соглашения, которое в свою очередь содержит требования к процедурам закупок, отличные от требований законодательства Польши, необходимо применять процедуры, предусмотренные международным соглашением».

В ряде случаев одной из целей государственных закупок является стимулирование национальной экономики. В Польше допускается ограничение круга участников конкурса национальными компаниями и представительствами (отделениями) зарубежных компаний, зарегистрированных в стране, в случае, если осуществляются закупки на сумму менее 30 тыс. евро. Если заказываются услуги или работы, в том числе строительные работы, которые должны быть осуществлены внутри страны, то допустимо привлекать только национальных поставщиков, требовать использовать национальные материалы и товары. Такие требования должны заранее объявляться государственным заказчиком в приглашении к участию в тендере или в уведомлении о закупке. Отдельными постановлениями правительства определяются категории закупок, при осуществлении которых должны предоставляться те или иные привилегии национальным поставщикам⁸². В Новой Зеландии⁸³ правительство также декларирует, что одной из целей системы государственных закупок является стимулирование национальной экономики. Одновременно в соответствии с Australian National Preference

⁸⁰ Там же.

⁸¹ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁸² При этом предполагается, что со вступлением Польши в Европейский Союз эти ограничения будут отменены и будут применяться общие правила ЕС.

⁸³ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия); A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>

Agreement поставщики из Австралии получают в Новой Зеландии тот же статус, что и национальные поставщики⁸⁴.

Во многих странах наблюдается стремление государственных заказчиков, представляющих интересы региональных и местных администраций, отдавать предпочтение региональным и местным поставщикам с целью стимулирования локальной экономики. Центральные власти обычно не приветствуют такой подход. Так, в частности, в законодательстве Канады и ЕС присутствуют попытки ограничить этот процесс.

1.2.8. Особенности привлечения зарубежных поставщиков

Привлечение зарубежных поставщиков в Европейском Союзе подпадает под действие директив ЕС, регулирующих привлечение работ и услуг⁸⁵. При этом указывается, что под действие директивы не подпадают работы, выполнение которых предусмотрено международными соглашениями, заключенными странами – членами ЕС со странами – не членами ЕС. Специально отмечается, что государственные органы стран – членов ЕС должны следить за отсутствием дискриминации поставщиков из других стран – членов ЕС. В случае закрытых конкурсов или переговорных процедур поставщики из других стран – членов ЕС должны получать приглашения к участию в конкурсах на тех же условиях, что и национальные компании. При оценке поставщиков, зарегистрированных в списках общепризнанных поставщиков, в других странах – членах ЕС привилегии должны предоставляться лишь поставщикам, зарегистрированным в той же стране, которая поддерживает список. К компании из другой страны – члена ЕС должны предъявляться точно такие же требования для регистрации в списке общепризнанных поставщиков, как и для национальных компаний. Одновременно в ЕС действует (или действовал до недавнего времени) ряд законодательных актов, ограничивающих закупки у поставщиков из других стран. Это, например, Директива EEC Utilities Directive 1993, регулирующая закупки услуг в области водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникаций. Она разрешает отсеивать предложения, где предусматривается использование более 50% иностранных продуктов и услуг. Также она предлагает рассматривать как равноценные незначительно более выгодные предложения из-за рубежа (если стоимость используемых продуктов производства ЕС менее чем на 3% превышает стоимость импортируемых). В

⁸⁴ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия).

⁸⁵ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

Германии такая дискриминация проявляется еще сильнее, особенно в области закупок продукции тяжелой промышленности.

В США требования международных соглашений и соглашений с международными организациями могут ограничивать конкуренцию при проведении государственных закупок⁸⁶. Аналогичные правила применяются и в Швеции. Предквалификационные требования к зарубежным поставщикам, претендующим на право выполнять заказы федерального правительства США, формулируются так же, как и к национальным поставщикам, за исключением случаев, когда они противоречат законам или обычаям страны, где зарегистрирован поставщик. В Канаде и в США проводится политика, стимулирующая закупки у национальных производителей. В США кроме законодательства на уровне штатов эту область регулирует и ряд федеральных законов. Среди них Положение о предпочтении американских товаров при осуществлении правительственных закупок (Buy American Act of 1933), Бюджеты федерального Правительства США (U.S. federal department budgets), Закон о содействии наземной перевозке (The Surface Transportation Assistance Act of 1982) и другие. В этих законах от государственных заказчиков прямо требуется отдавать предпочтение товарам, работам и услугам, произведенным в США. Предпочтение импорту может отдаваться, если его цена окажется на 6% и более ниже американского аналога. В Канаде американские компании в большинстве случаев находятся в тех же условиях, что и канадские. Аналогичные условия создаются канадским поставщикам в США. Поставщики из Канады в США получают практически тот же статус, в том числе при поставках для оборонных нужд, что и поставщики из США. Поставщики же из других стран могут подпадать под действие различных ограничений при закупках в специфических областях.

Часто регламентируются и отдельные особенности, связанные с привлечением поставщиков из-за рубежа. В случае, когда ожидается привлечение зарубежных поставщиков, польское законодательство требует указания в тендерной документации валют(ы), в которых поставщик сможет предъявлять государственному заказчику счета к оплате.

1.2.9. Условия, допускающие внеконкурсное размещение контрактов

Организация тендеров (конкурсов) при проведении закупок является одним из способов стимулирования конкуренции и снижения стоимости контрактов. Однако невозможность по тем или иным причинам провести тендер не должна быть препятствием для осуществления закупок. Более

⁸⁶ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

того, в ряде случаев стоимость организации тендера может превышать возможную экономию. Тогда использование этого механизма приведет не к экономии, а к перерасходу общественных средств. Это обстоятельство учитывается при выборе механизма закупок во многих странах.

В ЕС допускается закупка услуг или работ на сумму, не превышающую 5 млн евро без организации тендера⁸⁷. При этом предлагаются механизмы, предотвращающие разбиение крупных контрактов на более мелкие, что часто может делаться для того, чтобы обойти ограничения. В случае, если работа все же разбита на несколько лотов, применение директивы к каждому из лотов отдельно определяется на основе суммы их стоимости. Требования директивы могут не относиться лишь к лотам стоимостью менее 1 млн евро в случае, если стоимость таких лотов не превышает 20% суммы стоимости всех лотов. Такой же запрет разбиения закупки на части содержится в законодательстве Польши. Здесь также предусматривается учет стоимости всех частей закупки при определении применимости отдельных положений законодательства. Стоимость однородных закупок, осуществленных в течение 12 месяцев, должна складываться. Если стоимость всей закупки в результате превышает установленные в законодательстве значения, то соответствующие требования применяются ко всем компонентам закупки. Более того, в случае, если разные государственные заказчики и даже различные муниципальные образования проводят сходные закупки, рекомендуется объединять их в одну в соответствии с решением Совета министров или других органов, которым делегированы такие полномочия. Однако этот подход не всегда эффективен.

В Великобритании считается, что совместные закупки оказываются выгодными при закупке товаров, но не оправдывают себя при закупке услуг, так как механизмы электронной коммерции наиболее приспособлены к стандартизированным условиям закупок⁸⁸. В Швеции также существует запрет на разбиение закупок для формального снижения их стоимости, однако этот запрет не действует в случае, когда деление закупок на части оправдано целями стимулирования развития малого бизнеса⁸⁹: например, в случае контракта на поставку товаров требуется разбить его на отдельные контракты – на саму поставку, хранение и распределение для нужд конечного потребителя. В Швеции при расчете стоимости долгосрочной закупки

⁸⁷ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

⁸⁸ <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk> «Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program».

⁸⁹ The act on public procurement 1992, Sweden <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>; Договорные условия для инженерных работ FIDIC.

(на срок более 12 месяцев) требуется учитывать не только стоимость первоначального контракта, но и стоимость ожидаемых дополнительных поставок. В случае регулярного осуществления одинаковых поставок должна складываться стоимость всех поставок в течение 12 месяцев со дня осуществления первой закупки, или, если контракт был заключен на больший срок, то всех закупок в течение этого срока.

В разных странах устанавливаются различные пограничные значения, начиная с которых требуется применять тот или иной механизм закупок. В Польше регулирование закупок, связанное с применением конкурсных процедур, частично начинает действовать с закупок на сумму в 30, 400 или 600 тыс. евро, в зависимости от категории, к которой отнесен государственный заказчик, и вида закупок, если закупаются товары и услуги, отличные от строительных работ⁹⁰. Для строительных работ ограничение составляет 5 млн евро, при этом для требований к проведению конкурсов эта сумма уменьшена. Так, отказ от открытого конкурса при закупках на сумму свыше 200 тыс. евро возможен только с разрешения главы правительственного офиса по закупкам. Проведение творческих конкурсов обязательно при закупках проектных и дизайнерских работ на сумму свыше 25 тыс. евро.

Как видно из приведенного описания законодательства разных стран, обычно формальным критерием служит предполагаемая стоимость контракта. В статьях 71 и 72 Бюджетного кодекса РФ (далее БК РФ) эта планка устанавливается на уровне 2000 минимальных месячных размеров оплаты труда (далее – МРОТ), что на сегодняшний день эквивалентно примерно 6,6 тыс. долларов США, однако в соответствии с пунктом 2 статьи 72 «федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления» могут быть установлены исключения из конкурсного способа закупок. Хотя в российских условиях принятый в ЕС в ряде случаев уровень в 5 млн евро представляется завышенным, но и установленный в БК РФ уровень, с которого рекомендуется осуществлять конкурсные закупки, не вполне отвечает требованиям эффективного использования средств налогоплательщиков.

Еще одной причиной отказа от продолжения осуществления закупки на конкурсной основе может быть неудача при проведении конкурса. В Ирландии в исключительных случаях, когда в качестве заявок на открытом или закрытом конкурсе были предложены не проходящие критерии отбора

⁹⁰ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

заявки или заявки, которые не могут быть одобрены по другим существенным причинам, NRA рекомендует администрациям заключение договора без тендера⁹¹. В любом таком случае должна быть получена юридическая консультация и консультация самой NRA. Первоначальные условия конкурса не могут быть существенно изменены, и должны быть четко определены те позиции, по которым могут вестись переговоры. Категорически не рекомендуется увеличивать стоимость контракта по сравнению с предложенной на тендере. Однако если отказ от тендера вызвал существенные задержки в осуществлении контракта, все же может быть предложен компенсационный механизм. ЕС рекомендует переходить к переговорной процедуре в случае, если ранее было опубликовано уведомление о контракте (отличное от RFP – приглашения к конкурсу) и после отбора участников для процедуры на основе опубликованных критериев отбора в следующих случаях:

а) в случае, если по тем или иным причинам закончился неудачей ранее организованный тендер. Тогда можно уже не публиковать уведомление о контракте, если все компании, подавшие заявки на конкурс в соответствии с формальными требованиями, будут участвовать в переговорной процедуре;

б) в случае, если работы заказываются исключительно в целях эксперимента или проведения исследования, а не для достижения коммерческой устойчивости и получения дохода, покрывающего стоимость закупок;

в) в других исключительных случаях, связанных, например, с необычно высокими строительными и другими рисками.

В соответствии с этим подходом в странах ЕС можно избежать предварительной публикации уведомления о контракте в следующих случаях⁹²:

а) если ранее проводился тендер, на котором не было удовлетворительных заявок, и условия контракта не будут значительно изменены по сравнению с условиями тендера;

б) когда по техническим причинам или причинам, связанным с защитой исключительных прав (наличие патента), работы могут быть выполнены лишь определенным поставщиком;

в) в случае непредвиденных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций;

г) в случае дополнительных работ, первоначально не включенных в проект или уже заключенный контракт, которые стали необходимыми из-за

⁹¹ National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>

⁹² Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

непредвиденных обстоятельств. Стоимость таких дополнительных работ не должна превышать 50% первоначальной стоимости контракта (также накладываются другие дополнительные ограничения);

д) для новых работ, аналогичных уже проведенным поставщиком, который был выбран ранее на конкурсной основе, но не более чем три года назад.

Во всех других случаях предполагается, что должны проводиться открытые или закрытые конкурсы. Все эти положения законодательства ЕС применяются также в Швеции.

В США⁹³, так же как и в странах ЕС, допускается проведение закупок без организации конкурентной процедуры в случае, если закупки могут быть осуществлены только у одного поставщика из-за предложенных им уникальных условий. Отказ от конкурса допускается, если требуемые услуги будут продолжением уже оказанных ранее и потребуют от любого другого поставщика существенного дублирования уже осуществленных усилий. Так же как и в ЕС, наличие специфических прав, патентов, коммерческой тайны у поставщика могут быть достаточной причиной для отказа от проведения конкурса. Чрезвычайные ситуации и их возможные финансовые или другие последствия – также достаточная причина отказа от конкурсной процедуры при государственных закупках в США.

По-разному решается вопрос о конкурсах при выборе концессионеров. В ЕС исторически распространено использование механизма концессий при закупке коммунальных услуг, когда права собственности на соответствующие объекты инфраструктуры остаются у региональных и местных властей. Это позволяет эффективно организовать конкурсы среди концессионеров. В США в области жилищно-коммунального хозяйства FAR допускает существование местных монополий в связи с меньшей развитостью рынка такого рода услуг и в связи с другими обстоятельствами. При поиске концессионеров в США возможен отказ от проведения конкурсов.

В любом случае отказ от конкурсной процедуры требуется обосновывать. В США в случае отказа от конкурсной процедуры, независимо от причины, требуется предоставить письменное обоснование причин отказа. Допускается предоставление такого обоснования уже после заключения контракта в случае недостатка временных ресурсов. В Швеции государственным заказчиком, представляющим местные администрации, разрешается осуществлять закупки у муниципальных или межмуниципальных⁹⁴

⁹³ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. Текст документа приводится по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

⁹⁴ Находящихся в совместном владении нескольких местных администраций.

предприятий без проведения конкурсов. Но для этого необходимо доказать, что такая закупка будет выгодной для государственного заказчика за счет лучшего контроля и координации с поставщиком.

Таким образом, механизмы выбора поставщиков, используемые в мире, направлены на экономию средств государственных заказчиков. Такая экономия достигается в основном путем стимулирования конкуренции, главным образом, за счет использования конкурсных процедур. При этом в случае, если стоимость организации конкурентных процедур высока по сравнению с возможной экономией, то их использование ограничивается. Еще одним способом экономии, используемым при отборе поставщиков, являются механизмы повышения надежности будущих поставок на этапе выбора поставщика. Среди них процедуры предквалификации и ведения списков надежных поставщиков.

1.3. Контракты на поставку товаров, работ и услуг

Во всех странах контракты на поставку товаров, работ и услуг для нужд государственных заказчиков подчиняются общим требованиям гражданского законодательства. Однако есть и отличия, связанные с тем, что для оплаты поставок используются средства налогоплательщиков.

Такие дополнительные требования могут относиться к продолжительности контрактов. Например, в Польше государственным заказчикам запрещается заключать контракты на неопределенный срок⁹⁵. Контракты на срок более трех лет должны одобряться центральным офисом по закупкам. В Новой Зеландии, напротив, долгосрочные контракты приветствуются, так как при наличии долгосрочной потребности в поставке наличие долгосрочного контракта позволяет снизить риски и расходы⁹⁶. Экономия может достигаться за счет проведения только одного конкурса вместо нескольких. Можно сэкономить на отсутствии необходимости складировать излишки, которые могут возникнуть при желании достичь экономии на эффекте масштаба и соответственно на массовых закупках, и т.д.

Также регулируется процесс внесения изменений в уже заключенные контракты на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд. В Польше запрещается вносить в уже подписанный контракт изменения, если они приведут к изменению параметров, по которым проходил отбор поставщика. Такие изменения разрешается вносить только в случае воз-

⁹⁵ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

⁹⁶ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия).

никновения обстоятельств, которые не могли быть предусмотрены государственным заказчиком на момент подписания контракта. Это частично объясняет запрет на заключение долгосрочных контрактов. В Великобритании во избежание таких ситуаций при заключении долгосрочных контрактов считается необходимым заключение дополнительного соглашения между возможным поставщиком и государственным заказчиком по улучшению/модификации поставки⁹⁷. Такое соглашение должно предусматривать саму возможность и механизмы модифицирования требований к поставке в случае возникновения такой потребности у государственного заказчика. В результате государственный заказчик может получать преимущества от использования долгосрочных контрактов, минимизировав возможные сложности.

Обычно требуется, чтобы контракт заключался в письменном виде и подписывался участниками процесса закупок. В некоторых странах, например в Швеции, предлагается заключать контракты в электронной форме и использовать электронную подпись.

Возможно специальное регулирование отдельных видов контрактов. В мировой практике контракты различаются по следующим основным параметрам:

- с фиксированной ценой или на основе возмещения издержек;
- с определенным или неопределенным объемом поставок;
- с дополнительными стимулами для поставщика или без таких стимулов;
- на разовую поставку или на многократные поставки в течение периода времени;
- на покупку или покупку через аренду или на аренду (концессию).

Выбор типа контракта, в рамках которого будет осуществляться поставка, зависит от многих причин. В Соединенных штатах в FAR выделяются два основных типа контрактов: с фиксированной ценой и предусматривающие возмещение издержек. В первом случае поставщик несет полную ответственность за стоимость выполнения контрактных требований и соответственно получает либо прибыль, либо убыток, в зависимости от результатов своей деятельности. Во втором случае ответственность поставщика минимальна, и все риски, в том числе и связанные с неэффективностью самого поставщика, ложатся на государственного заказчика. Возможны различные промежуточные варианты, предусматривающие разную долю ответственности поставщика за издержки по выполнению контракта.

⁹⁷ <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk> «Best Value and Procurement handling of work-force matters in contracting» A Consultation Paper on draft guidance.

Контракты с фиксированной ценой подразделяются на контракты со строго фиксированной ценой и контракты, цена которых определяется по фиксированной формуле и зависит от цены на определенные товары, работы или услуги, от стоимости рабочей силы или материалов, от стандартных индексов стоимости рабочей силы или материалов. В любом случае в контракте должен быть указан способ определения цены с указанием, как определять все необходимые цены и индексы (контракт с фиксированными расценками). Может указываться желаемая государственным заказчиком стоимость закупки и верхний предел стоимости закупки. Возможно заключение контрактов со строго фиксированной ценой лишь на часть срока осуществления поставок, с заключением контракта с фиксированной формулой для определения цены на оставшийся срок осуществления поставок.

В Соединенных Штатах прямо запрещается использовать контракты, оплачиваемые по формуле «издержки плюс процент от издержек», так как они стимулируют неэффективное использование общественных средств⁹⁸. По результатам открытых и закрытых конкурсов в США требуется заключать контракты с фиксированной ценой. Отказ от контрактов со строго фиксированной ценой возможен в случае нестабильности рынка и условий труда во время выполнения контракта и когда в противном случае стоимость контракта со строго фиксированной ценой будет слишком высока для государственного заказчика из-за возникающих у поставщика рисков. Если контракт заключается методом закупки из одного источника или с использованием процедуры закупок на основе переговоров с сохранением элементов конкуренции, то может быть выбран любой тип контракта, который будет наилучшим способом отвечать интересам государственного заказчика.

Основной задачей при выборе типа контракта является создание стимулов для эффективной работы поставщика при сохранении приемлемого для него уровня рисков. Контракт с фиксированной ценой создает наиболее сильные стимулы у поставщиков, но его не рекомендуется использовать, когда нет основы для оценки стоимости контракта и когда риск оказывается слишком велик. При срочных закупках возможно ускорение процесса закупок за счет передачи части рисков от поставщика государственному заказчику. В этом случае может быть выбран контракт, отличный от контракта с фиксированной ценой.

В международной практике, особенно в случае закупки работ и услуг, чаще всего используются промежуточные варианты контрактов. Стандарт-

⁹⁸ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

ный контракт FIDIC на строительные работы, например, является промежуточным вариантом между контрактом с фиксированной ценой и контрактом, предусматривающим компенсацию издержек. В нем фиксируются цены на отдельные элементы работ, в то же время часть затрат, например на закупку материалов, может оплачиваться по принципу компенсации издержек⁹⁹.

Распространена практика выплаты дополнительного вознаграждения за лучшее выполнение контракта. В Великобритании лучшей практикой признается использование контрактов, стимулирующих поставщиков к лучшему удовлетворению требований государственного заказчика¹⁰⁰. Обычно это достигается гибкой системой оплаты. Такой подход особенно распространен при закупках услуг через механизмы Партнерства частного и общественного сектора (Private Public Partnership – PPP). Возможность создания стимулов для подрядчика предусмотрена и стандартным контрактом FIDIC¹⁰¹.

Выбор между однократными и многократными поставками, определенным или неопределенным объемом поставок зависит от предсказуемости и масштабов потребности в долгосрочных закупках. В таких странах как Польша, где условия менее предсказуемы и законодательно ограничено заключение долгосрочных контрактов, чаще осуществляется выбор в пользу определенного объема закупок. В то же время следует отметить, что польское законодательство в этом отношении не вполне последовательно, так как, ограничивая срок контракта, оно допускает отказ от конкурсных процедур при проведении повторных закупок у того же источника. В таких странах, как Великобритания или Новая Зеландия поощряется долгосрочное сотрудничество с поставщиками. Соответственно более распространены контракты на многократные поставки и на неопределенный объем поставок. В Швеции контракты на неопределенный срок/с неопределенным объемом поставок чаще используются при организации поставок услуг.

Использование механизмов концессий традиционно шире практикуется в европейских странах. Одновременно покупка через аренду – широко ис-

⁹⁹ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

¹⁰⁰ GOVERNMENT PROCUREMENT Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

¹⁰¹ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

пользуемый механизм в США. Через практику выпуска tax free bonds¹⁰² зачастую финансируется частное строительство для нужд муниципалитетов, которое потом оплачивается через арендные платежи местных органов власти. Этот механизм зачастую используют школьные округа для финансирования строительства школьных зданий. Таким же образом согласно американскому законодательству может финансироваться строительство сооружений по переработке мусора, жилья для малообеспеченных, портов и аэропортов и других сооружений¹⁰³.

1.3.1. Способы контроля качества, соблюдения сроков и других условий контрактов

Крайне важно предусмотреть в контракте механизмы контроля выполнения условий контракта. При этом возможны различные концепции построения взаимоотношений с поставщиком.

В рекомендациях местным администрациям Великобритании отмечается, что успешное управление контрактом основано на качестве составления контракта. Указывается, что необходимо тесное сотрудничество с поставщиком, проводимое в позитивной форме и направленное на достижение результата¹⁰⁴. Напротив, чрезмерно детализированный мониторинг может привести к недоверию в отношениях, соответственно указывается, что его надо избегать. Считается, что использование такого подхода улучшит репутацию государственного заказчика и облегчит поиск поставщиков в будущем. Должен проводиться контроль лишь тех аспектов деятельности поставщика, которые имеют отношение к выполнению контракта. Необходимо избегать излишнего обременения поставщика процедурами мониторинга, они должны соответствовать продолжительности, объему и виду контракта. Процедуры мониторинга должны быть одинаковыми для внешних поставщиков и при осуществлении поставки собственными силами, за исключением мониторинга специфических рисков.

Контроль качества и количества поставляемых товаров, работ и услуг, проверка надлежащего выполнения всех условий контракта – важный аспект деятельности любого государственного заказчика. В законодательстве

¹⁰² Муниципальные облигации, доход по которым получаемый инвестором, не облагается федеральным подоходным налогом, в случае, если поступления от их размещения идут на установленные законом цели.

¹⁰³ US tax reform act 1986.UK Local Government (contracts) Act 1997.

¹⁰⁴ Government Procurement. Japan Ministry of Economy, Trade and Industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

США¹⁰⁵ содержатся следующие рамочные требования ко всем контрактам на поставку товаров, работ и услуг, заключаемым федеральными государственными заказчиками:

- в контракте должна быть предусмотрена возможность проведения инспекций, гарантийные обязательства и другие меры, позволяющие государственному заказчику проконтролировать качество поставок.
- проверка соответствия требований к поставкам, указанным в контракте, реальным потребностям государственного заказчика должна проводиться до заключения контракта.
- в контракте может допускаться возможность использования систем контроля качества самого поставщика (в случае поставок товаров, работ и услуг, имеющих рыночный спрос) и использования сторонних услуг по оценке качества в тех случаях, когда это служит интересам государственного заказчика.

В США государственный заказчик также обязан фиксировать сведения обо всех действиях, предпринятых им для контроля качества, и результаты таких действий. На поставщика может быть возложена обязанность принять и выполнить программу контроля качества, которая будет отвечать нуждам государственного заказчика. Рекомендуется использовать общепринятые стандарты¹⁰⁶, соответствие поставщика которым служит достаточной гарантией качества поставок и проверяется независимой экспертизой.

Сложность и количество процедур контроля зависит от рода контракта. В Соединенных Штатах рекомендуется использовать следующие критерии для определения требуемых процедур контроля:

- характер поставки;
- коммерческая поставка (имеется описание в коммерческих каталогах, стандартах, чертежах);
- военная или иная поставка по специфическому заказу государственного заказчика (по чертежам и спецификациям, предоставленным государственным заказчиком);
- сложность поставки;

¹⁰⁵ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

¹⁰⁶ ISO 9001, 9002, 9003; ANSI/ISO/ASQC Q9001-2000; ANSI/ASQC Q9001, Q9002, Q9003; QS-9000; AS-9000; ANSI/ASQC E4; ANSI/ASME NQA-1 и другие.

- несложные поставки, качественные характеристики которых могут быть легко измерены и проверены. Для проверки качества поставки достаточно проверки окончательного результата поставки;
- сложные поставки, для проверки качества которых недостаточно проверки окончательного результата поставки, и необходимо осуществлять поэтапный контроль выполнения контракта на разных стадиях;
- критичность поставки;
- критичные поставки, когда из-за нарушения контрактных обязательств может пострадать персонал, или может подвергнуться риску выполнение основных задач государственного заказчика;
- некритичные поставки, т.е. все остальные поставки.

В контракте должно быть указано место проведения инспекций и проверок качества государственным заказчиком. Если предусмотрена проверка на месте изготовления товара/осуществления работ, это место должно быть указано в контракте и может быть изменено только с одобрения государственного заказчика. Если контракт предусматривает проверку поставки на определенном месте, а государственный заказчик осуществил контроль качества в другом месте, то обычно повторная проверка не должна проводиться, – должно лишь быть проверено количество, повреждения при перевозке и возможная подмена или обман. Возможность инспектирования – часто встречающийся механизм контроля. Например, стандартный контракт FIDIC предусматривает возможность проведения инспекции всех этапов строительных работ заказчиком.

В США проверка качества поставок, осуществляемых субподрядчиками, в общем случае ложится на поставщика, который заключил контракт с государственным заказчиком. Проверка качества поставок, осуществляемых субподрядчиками, государственным заказчиком допускается для помощи поставщику. Сходные условия предусматривает и стандартный контракт FIDIC¹⁰⁷.

В Соединенных Штатах поставки, которые не соответствуют требованиям контракта, могут быть приняты, только если это соответствует интересам государственного заказчика. В общем случае поставщику должна быть предоставлена возможность исправить выявленные недостатки, если это возможно без нарушения сроков, указанных в контракте. Такие поставки могут быть приняты без доделок в случае экономической целесообразности и срочной потребности государственного заказчика, но только если

¹⁰⁷ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

выявленные недостатки несут существенны и поставка безопасна в использовании и может выполнять свою функцию. Контракт FIDIC на строительные работы предусматривает и другую возможность: в случае невыполнения подрядчиком своих обязательств заказчик имеет право нанять другого подрядчика и требовать от первоначального подрядчика компенсации всех вызванных таким образом расходов.

Обычной международной практикой является то, что обе стороны (и заказчик, и подрядчик) принимают свои меры по выполнению стандартов качества, каждый со своей стороны. Практически без исключений на все контракты существует государственная приемка объекта, основанная на проведении тестирования правительственными органами или специально уполномоченными ими экспертными организациями.

В большинстве стран существует требование, чтобы программу по контролю качества возглавлял профессиональный инженер, в обязанности которого входит наблюдение за ходом строительства, соблюдением технологии и стандартов качества в процессе строительства, а также проведение испытаний и взятие проб. По международным правилам подрядчик за свой счет предоставляет пробы и проводит испытания, если это недвусмысленно оговорено в договоре. В ином случае эти расходы несет заказчик. Расходы на проведение непредусмотренных испытаний несет подрядчик, если проверка показывает, что выполнение работ или материалы не соответствуют определениям договора подряда. В обратном случае расходы покрывает заказчик. В Испании, например, законом предусмотрено, что подрядчик должен потратить до 1% суммы контракта на программу контроля качества¹⁰⁸.

Правительством Австрии¹⁰⁹ в сотрудничестве со строительными организациями, научными институтами, производителями материалов и прочими специалистами выпущено 8 томов спецификаций, которые в деталях описывают все требования по дизайну и по качеству. В них указаны материалы, тесты на качество, которые должны использоваться, критерии приемлемости результатов тестирования.

В процедурах по администрированию исполнения контрактов предусмотрены три основные категории тестов.

1. Проверка материалов на предмет их пригодности для строительных работ (проведение этого теста до начала работ является ответственностью подрядчика).

¹⁰⁸ Колосов А.Ф. Тенденции развития подрядного рынка в индустриальных странах // Экономика строительства. 1995. № 10.

¹⁰⁹ Там же.

2. Контрольный тест материалов во время проведения строительных работ (также делается подрядчиком).
3. Тесты при приемке работ (осуществляются правительством).

Могут применяться и другие механизмы контроля. В Новой Зеландии в случае наличия сомнений в надежности поставщика (например, отсутствия у поставщика соответствующего опыта) рекомендуется таким образом планировать платежи по контракту, чтобы они осуществлялись только после осуществления поставок или после завершения отдельных этапов поставок¹¹⁰.

Использование графика платежей в качестве механизма гарантирования надежного исполнения контракта – довольно простой и высокоэффективный способ отстаивания интересов государственного заказчика.

1.3.2. Механизмы санкций по результатам контроля

В ряде случаев возможна ситуация, когда по результатам процедур контроля можно сделать вывод о несоответствующем выполнении контракта. Для эффективного воздействия на поставщика в различных странах предлагаются и используются достаточно действенные механизмы.

В Польше поставщику, с которым будет заключен контракт, может быть предъявлено требование депонировать определенную сумму в обеспечение выполнения контракта¹¹¹. В случае отказа депонировать такое обеспечение залоговая сумма, внесенная ранее для участия в конкурсе, изымается в пользу государственного заказчика. Обеспечение может быть потребовано в размере не более 10% от объема контракта, при этом обеспечением могут служить банковские и страховые гарантии.

В США в случае, если поставщику была предоставлена возможность исправить выявленные недостатки в поставке, на него может быть возложена обязанность компенсировать государственному заказчику расходы на повторную проверку качества поставки. Аналогичные требования встречаются и в других странах. Компенсация может быть потребована в случае, если поставщик или подрядчик не осуществляет поставку в установленные сроки. Это, например, предусматривает стандартный контракт FIDIC. Выплата такой компенсации не освобождает подрядчика от необходимости выполнить работу.

¹¹⁰ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия).

¹¹¹ The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>

1.3.3. Условия пересмотра контрактов

Возможность пересмотра заключенных контрактов на поставки продукции для государственных нужд регламентируется по-разному в различных странах. Например, в Польше стараются избегать таких ситуаций, тогда как в Великобритании разрабатывают специальные механизмы, облегчающие внесение изменений в заключенные контракты. В США такая возможность предусмотрена федеральными регулирующими документами. Одновременно (даже в тех странах, где допускается возможность внесения изменений в контракты) создан ряд механизмов, которые позволяют внести в контракт возможность «подстройки» и коррекции с учетом изменившихся условий. Например, в Великобритании рекомендуется использовать гибкую систему оплаты, в зависимости от качества поставляемого товара или услуги, что позволяет в ряде случаев¹¹² избежать изменения самого контракта. Система внесения изменений в контракт должна быть одинаковой для всех поставщиков государственного заказчика и предусматривать учет интересов поставщиков.

Контракт FIDIC на строительные работы также предусматривает возможность внесения изменений. Так, возможно продление сроков осуществления работ, в том числе по инициативе подрядчика, если для этого есть объективные причины, не зависящие от подрядчика. Согласно стандартным контрактным условиям по требованию заказчика без дополнительных санкций могут быть изменены требования к объему, качеству и другим характеристикам работ, что, естественно, предусматривает изменение оплаты¹¹³.

Условия расторжения контрактов. В отдельных случаях может возникнуть необходимость расторжения контракта. Это может произойти как из-за обнаружения нарушений или невыполнения обязательств поставщиком, так и по инициативе государственного заказчика. В США причиной для аннулирования контракта может служить обнаружение случаев взяточничества, конфликта интересов, предоставления конфиденциальной информации о других заявках. Процедура расторжения контрактов по этим причинам предусматривает¹¹⁴:

¹¹² GOVERNMENT PROCUREMENT Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

¹¹³ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

¹¹⁴ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

- письменное предупреждение поставщика о планируемых действиях;
- предоставление поставщику 30 календарных дней на предоставление информации, имеющей отношение к делу;
- возможную организацию слушаний.

В случае, если принято решение о расторжении контракта, возможно также требование компенсации от поставщика.

В Польше причиной разрыва контракта или исключения поставщика из процедуры закупок на ранних стадиях может стать предоставление им недостоверной информации, которая существенна для проводимой закупки. Контракт также может быть признан недействительным (и соответственно расторгнут) в случае, если он был заключен по результатам процедуры закупок, которая была признана недействительной (см. выше «Признание процедуры закупок недействительной»).

Польское законодательство предусматривает возможность разрыва контракта по инициативе государственного заказчика в случае существенного изменения обстоятельств, которое делает дальнейшее исполнение контракта противоречащим общественным интересам. Расторжение контракта возможно в течение одного месяца после того, как новые обстоятельства стали известны государственному заказчику. В такой ситуации поставщик может претендовать на оплату только той части поставки, которая уже была выполнена на момент расторжения контракта.

В некоторых случаях контракт может быть разорван и по инициативе подрядчика, причем без применения к нему каких-либо санкций. Согласно стандартному контракту FIDIC на строительные работы в случае длительного перерыва (на срок более 90 дней) в исполнении работ, происходящего по вине заказчика, по требованию поставщика и после повторного уведомления заказчика поставщик имеет право считать контракт разорванным¹¹⁵.

1.3.4. Особенности контрактов на поставку услуг

Контракты на поставку услуг имеют свои особенности. Один из лучших примеров опыта заключения контрактов такого рода – опыт Великобритании. В рамках программ Частная финансовая инициатива (Private Financial Initiative – PFI) и Партнерство частного и общественного сектора (Private Public Partnership – PPP) для частного сектора были созданы стимулы эффективного осуществления инвестиций в производство услуг для нужд государственных заказчиков. Контракты, заключаемые в рамках этих схем,

¹¹⁵ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

подразумевают, что требуемые государственному заказчику услуги, в том числе ранее производившиеся только государственными учреждениями или предприятиями, оказываются частным сектором. Стандартная схема организации закупки услуг в рамках PFI и PPP в здравоохранении и образовании предусматривает, что вместо строительства больниц и школ и последующей организации обслуживания зданий, уборки помещений и т.д. администрации делегируют решение всего комплекса проблем частному сектору. Единственной задачей администрации в этом случае становится четкая спецификация потребностей налогоплательщиков в тех или иных услугах и отбор лучшего поставщика таких услуг. Это позволяет администрации отказаться от закупки строительных услуг, других товаров, работ и услуг, приобретение которых было бы необходимо при организации предоставления услуг своими силами. Также напрямую не осуществляются расходы на найм персонала и текущее обслуживание активов, необходимых для предоставления требуемых услуг. Для реализации проекта компанией, специализирующейся на проектах PFI и PPP, создается отдельное юридическое лицо (Special purpose vehicle, SPV), которое заключает с администрацией долгосрочный контракт на поставку услуг. В дальнейшем SPV самостоятельно осуществляет все необходимые капитальные вложения и организует весь процесс предоставления услуги, например, обеспечивает полностью функционирующее здание больницы или школы, вплоть до организации питания и охраны. Первоначальное финансирование обычно привлекается путем выпуска облигаций, в дальнейшем получаемые услуги оплачиваются администрациями в соответствии с контрактом. Таким образом, за органами здравоохранения и образования остается лишь работа по организации непосредственно учебного или лечебного процесса. В некоторых случаях и эти услуги предоставляются частным поставщиком. В рамках таких схем частному подрядчику становится выгодно снижать издержки до минимально возможного уровня, а конкуренция между подрядчиками позволяет перенести полученную экономию на администрацию заказчика. В результате стоимость всего процесса предоставления услуг снижается по сравнению с осуществлением предоставления услуги самой администрацией, когда она в любом случае будет вынуждена осуществлять масштабные закупки множества товаров и услуг. Основной проблемой для администраций здесь становится четкое определение потребностей в услуге и спецификация этих потребностей в контракте. Стимулы для частного бизнеса и администраций в рамках схем PFI и PPP основаны на четырех основных принципах.

- **Распределение рисков.** Риски распределяются между частным и общественным секторами для лучшей управляемости и получения

максимального эффекта. Риски по проектированию, строительству, финансированию и управлению активами переносятся на частный сектор. Это достигается путем заключения соответствующих контрактов.

- **Спецификация потребностей.** Контракт с государственным заказчиком должен специфицировать функциональные требования к услуге, а не технические характеристики требуемой услуги и способ ее оказания. На частный сектор не должны накладываться ограничения, связанные с дизайном, проектированием, сооружением собственности, так как это не позволяет получить максимальный эффект от частной инициативы.
- **Использование актива все время его существования.** Долгосрочный контракт создает стимулы для повышения эффективности управления активами.
- **Вознаграждение в соответствии с результатами деятельности.** Платежи за услуги должны зависеть от определенных в контракте критериев оценки деятельности поставщика. Обычно платежи осуществляются за само существование материального актива, способного обеспечить предоставление услуг в требуемом объеме и за поставленные услуги/их качество. При этом применяются следующие правила:
 - в случае, если актив не функционирует должным образом, платежи не осуществляются и контракт должен быть расторгнут;
 - платежи за услуги осуществляются только с момента начала оказания услуг;
 - увеличение платежей за услуги возможно, но оно должно быть связано с изменением общего уровня цен или критических для проекта ресурсов (например, топлива для отопления);
 - в случае, если актив отвечает лишь минимальным требованиям и поставляется минимально возможное количество услуг, что позволяет не расторгать контракт, размер платежей не должен превышать 80% от максимально возможного размера платежей. Не менее 20% идет на стимулирование.

Для поддержки этой программы был принят закон о контрактах местных администраций 1997 г. (Local Government (contracts) Act 1997)¹¹⁶, в котором: а) определяются полномочия местных администраций по заклю-

¹¹⁶ «Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations» Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>

чению контрактов с частным сектором; б) разрешается заключать долгосрочные контракты и предоставляется защита от возможных негативных для поставщика изменений законодательства; в) требуется компенсация для поставщика, если контракт все же оказался несоответствующим законодательству.

Аналогичные схемы используются и в других странах: США, Новой Зеландии, Ирландии и т.д.

Существует особая классификация контрактов на поставку услуг. Разные типы контрактов на поставку работ и услуг предусматривают разную степень делегирования риска и ответственности частному сектору с одновременной экономией общественных средств. Они используются в самых разных странах при осуществлении различных закупок. В области дорожного и другого строительства для общественных нужд Азиатский Банк Развития выделяет следующие основные схемы, используемые в странах Азии¹¹⁷:

- **контракт на поддержание в соответствующем состоянии и управление ремонтом (Maintenance management contract).** Такой контракт предусматривает передачу частному подрядчику ответственности за поддержание объекта в состоянии, соответствующем эксплуатационным характеристикам, за что подрядчик получает платежи от государственного заказчика;
- **контракты под ключ (Turnkey contracts).** Частный подрядчик получает заказ на сооружение дороги или другого объекта «под ключ» в соответствии с эксплуатационными характеристиками, задаваемыми государственным заказчиком. За выполнение контракта подрядчик получает фиксированную плату от государственного заказчика;
- **контракт на поддержание в соответствующем состоянии и сбор платежей (Operation (tolling) and maintenance contract).** Подрядчик поддерживает объект (дорогу) в состоянии, соответствующем стандартам, и осуществляет сбор платежей с пользователей, за счет которых и финансируется поддержание объекта и текущий ремонт;
- **контракт на восстановление (ремонт), поддержание и управление (Rehabilitation, maintenance and operation contract).** Подрядчик осуществляет необходимые восстановительные и ремонтные работы для приведения объекта в соответствие со стандартами, поддерживает его в этом состоянии и собирает платежи, которые

¹¹⁷ Asian Development Bank «Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure – Roads» 2000. [http:// www.adbi.org](http://www.adbi.org)

компенсируют как стоимость восстановительных работ, так и дальнейшие расходы;

- **контракт на создание, управление и дальнейшую передачу объекта (Build-Operate-Transfer contract).** В соответствии с таким контрактом частный подрядчик осуществляет проектирование, строительство, сбор платежей и поддержание объекта в соответствующем состоянии, а по истечении определенного контрактом срока передает его в собственность заказчика. Большая часть риска падает на частного подрядчика, что обычно регулируется соглашением о концессии.

Наибольшее число контрактов на дорожные концессии по схеме Build-Operate-Transfer на 2000 г. было заключено в Малайзии, Китае (с Гонконгом) и Таиланде. Этой схеме отдавалось предпочтение в ряде азиатских стран. Лишь в Гонконге получили относительно широкое распространение другие виды контрактов на управление дорогами¹¹⁸. Особенно успешно с финансовой точки зрения схемы Build-Operate-Transfer применяются в Китайской Народной республике¹¹⁹. В ряде других азиатских стран проекты оказывались убыточными без правительственной поддержки. В отличие от стран Западной Европы в Азии дороги по такой схеме часто создаются в рамках одного города. В Западной Европе платные магистрали обычно создаются между городами и часто требуют существенной финансовой поддержки со стороны общества.

Существуют особенности при оценке стоимости контрактов на поставку услуг, которая необходима, например, для определения необходимости проведения конкурса. В Швеции при заключении контрактов на поставку услуг на неопределенный срок или срок, превышающий 2 года, их стоимость для целей определения необходимости использования тех или иных регулирующих положений определяется пропорционально стоимости одного месяца получения услуги. При определении стоимости таких контрактов должна учитываться стоимость материалов и оборудования, которые должны быть приобретены для получения услуги¹²⁰. Стоимость страховых контрактов в Швеции определяется по размеру страховой премии. Стоимость финансовых услуг определяется как сумма всех расходов, которые приходится оплачивать для получения услуги.

¹¹⁸ http://www.finans.regeringen.se/propositionerm/sou/pdf/summary_sou2001_31.pdf
Отчет министерства финансов Швеции.

¹¹⁹ Там же.

¹²⁰ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

Обычно в контрактах на поставку работ государственные заказчики стремятся максимизировать долю ответственности, делегированную подрядчику. Согласно стандартным условиям контракта FIDIC¹²¹, на строительные работы подрядчик должен брать на себя полную ответственность за стабильность и безопасность всех рабочих процессов на строительной площадке и методов строительства, за исключением случаев, вызванных предоставленным государственным заказчиком проектом. Ответственность за сохранность сооружения до его сдачи государственному заказчику также несет подрядчик, за исключением форс-мажорных обстоятельств (война, беспорядки и т.д.), последствия которых не могли быть застрахованы. Подрядчик не несет ответственности за предоставленные государственным заказчиком данные о состоянии строительной площадки, но несет ответственность за свои выводы, сделанные на основе предоставленной информации. В случае ущерба, связанного с использованием специального транспорта, общественных дорог и мостов, этот ущерб возмещается государственным заказчиком, если он не мог быть минимизирован подрядчиком.

При этом в международной практике обычным является страхование подрядчика до начала сооружения объекта. Договор страхования заключается с тем обществом и на тех условиях, которые одобряет заказчик. Страховая сумма должна быть не меньше той, что названа в конкурсном предложении подрядчика.

1.3.5. Выполнение и обеспечение гарантийных обязательств

Наличие гарантийных обязательств – одно из возможных требований к контракту во многих странах, например в США. В Польше механизм обеспечения гарантийных обязательств в ряде случаев служит залог, который вносится поставщиком еще до подписания контракта. Стандартный контракт FIDIC также предусматривает возможность для государственного заказчика требовать внесения гарантийного взноса, который может быть оформлен, например, как поручительство страхового общества или банка, других поручителей. Расходы по предоставлению такой гарантии обычно несет сам поставщик. Для автономной области Мадрид (Испания)¹²² характерно в качестве гарантии вносить облигацию или другую финансовую гарантию на сумму 4% от контрактной цены. Сумма гарантии может достигать максимум до 20% в случае, если в заявке победителя сумма контракта

¹²¹ Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>

¹²² Колосов А.Ф. Тенденции развития подрядного рынка в индустриальных странах // Экономика строительства. 1995. № 10.

оказалась более чем на 10% ниже, чем средняя по конкурсу, или в случае, если правительство считает проект рискованным или нереально оптимистичным.

Обеспечение применяется не только в процессе исполнения государственного контракта, но и после его выполнения для обеспечения обязанностей подрядчика по устранению выявившихся в течение гарантийного срока эксплуатации объекта недостатков результата работ. Практически во всех странах существует требование по гарантиям качества выполнения работы и материалов сроком, по крайней мере, на год. Во Франции¹²³ по некоторым видам работ гарантийный срок повышается до 4 лет. В Германии пятилетняя гарантия предусмотрена в контрактах по строительству мостов и на земляные работы. В Австрии гарантия на 5 лет на сумму 3% от цены контракта предусматривается по дорожно-строительным работам. В Испании приняты сроки от года до двух. Следует заметить, что риск дефекта строительных материалов, который может быть обнаружен в результате эксплуатации объекта, может нести как заказчик, так и подрядчик. Обычно это является риском строительной фирмы и учитывается в ее страховом полисе. Если же заказчик обязывает подрядчика использовать какую-нибудь новую технологию или материал, то риск берет на себя заказчик. В любом случае подобные вопросы оговариваются в контракте, поэтому обычно не возникает проблем с определением, кто должен покрывать издержки на ремонт, необходимость которого возникла по той или иной причине.

Еще одним способом гарантирования выполнения своих обязательств подрядчиком служит страхование. Стандартный контракт FIDIC предусматривает, что если подрядчик не осуществил необходимое страхование, государственный заказчик имеет право приобрести требуемую страховку за счет подрядчика.

В мировой практике контракты используются для создания стимулов надлежащего осуществления поставки, предусматривают механизмы контроля качества, сроков и других условий. Составной частью контрактов становятся механизмы снижения рисков, такие как страхование и внесение гарантийных взносов. В контрактах прописываются пути решения спорных ситуаций. Особый интерес для РФ представляет зарубежный опыт заключения контрактов на поставку услуг. Схемы PPP, концессии, механизмы привлечения частного капитала в дорожное строительство, несмотря на их эффективность, практически не используются в России.

¹²³ Там же.

1.4. Требования к сотрудникам органов государственной власти, принимающим решения в области закупок

Одной из важных проблем при осуществлении закупок продукции для государственных нужд является квалификация принимающих решения о госзакупках государственных служащих, от деятельности, профессионализма и честности которых зависит эффективность всего механизма.

Подходы, используемые в США в этой области, кардинально отличаются от российской практики. В Соединенных Штатах вводится понятие «команды по закупкам»¹²⁴, которое объединяет всех участников процесса закупок от поставщика до конечного получателя товаров, работ и услуг. В США рекомендуется делегировать максимально возможные полномочия в рамках законодательства и регулирующих документов на уровень конкретных лиц, осуществляющих закупки. Лица, отвечающие за закупки, должны получить описание своих полномочий в письменном виде от государственного заказчика, для которого осуществляются закупки. Сведения об этих полномочиях должны быть публичными. Не должны заключаться контракты, относительно которых нет полной уверенности в соответствии их законодательству и другим регуливающим документам. Следующие требования не относятся к микрозакупкам (на сумму менее 2500 долларов США). В случае необходимости лица, осуществляющие закупки, обязаны привлекать консультации специалистов в соответствующих областях: юридические, инженерные и т.д. При отборе лиц на позиции, предусматривающие осуществление закупок, должна учитываться сложность и стоимость закупок, опыт, образование, способности, характер и репутация претендента. В качестве примера критериев отбора приводятся следующие:

- опыт осуществления государственных или коммерческих закупок;
- образование или дополнительное обучение в области делового администрирования, законодательства, финансового учета, инженерии и др.;
- знание процедур и подходов к закупкам, включая регулирующие документы;
- специализированные знания в предполагаемой области закупок;
- успешное окончание специализированных обучающих курсов в области закупок.

¹²⁴ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

В США прямо требуется применение лучших практик, стратегий и процедур, если они не регулируются FAR и другим законодательством и позволяют получить лучший для органа, осуществляющего закупки, результат.

1.4.1. Механизмы, позволяющие избежать конфликта интересов

Недопущение конфликта интересов также должно быть одним из условий эффективно функционирующей системы закупок. В Соединенных Штатах декларируется необходимость проведения политики, не допускающей возникновения таких конфликтов и стимулирующей соответствующее поведение сотрудников государственных заказчиков.

В том числе, для этого в США государственным служащим запрещается просить и получать, явно или не явно, подарки, услуги, займы или иные блага, подлежащие денежной оценке, от любого, кто:

- имеет или стремится получить контракт с государственным заказчиком, сотрудником которого является служащий;
- занимается деятельностью, регулируемой государственным заказчиком – нанимателем государственного служащего;
- каким-либо образом заинтересован в выполнении или невыполнении государственным служащим своих обязанностей.

Отдельные законодательные акты США регулируют требования к раскрытию информации о финансовом положении государственных служащих и их дальнейшем трудоустройстве после работы на государственной службе, а также к использованию конфиденциальной информации о закупках, ставшей известной государственным служащим. В FAR приводятся четкие критерии, позволяющие определить, участвует ли государственный служащий в конкретной закупке непосредственно или косвенно, в зависимости от этого могут предъявляться разные требования. Выделяется участие в разработке общих политики и процедур не для целей конкретной закупки, техническое (канцелярское) сопровождение конкретной сделки и другие случаи, когда работник не считается непосредственно вовлеченным в закупку.

Запрещается раскрытие информации о заявке на контракт, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, до момента объявления о заключении контракта. Это запрещение относится не только к сотрудникам федеральных структур США, но и ко всем остальным участникам процесса организации закупок. Также запрещены любые действия, направленные на получение такой информации до объявления о заключении контракта.

Если федеральный служащий, который непосредственно занят организацией закупки, ведет переговоры или получает предложение о дальнейшей работе от потенциального претендента на контракт, он обязан:

- сообщить об этом в письменном виде своему начальнику и ответственному за этические принципы в его агентстве;
- отказаться от участия в процессе закупок или от предложения о дальнейшей работе до тех пор, пока ему не будет предложено возвратиться к своим обязанностям на основании законодательно утвержденных требований;
- предлагающая трудоустройство сторона (возможный поставщик) более не претендует на участие в поставках;
- все переговоры о возможном трудоустройстве прекращены без заключения какого-либо соглашения.

В течение одного года после увольнения государственного служащего с федеральной службы или принятия им решения о закупке действует запрет на получение им какой-либо компенсации от поставщика. Это относится к контрактам на сумму более 10 млн долларов США. Все перечисленные условия остаются в силе, если стороной, контактирующей с государственным служащим, является не сам поставщик (претендент на контракт), а его посредник или агент.

В американской практике запрещается оплата услуг посредников в заключении контрактов с правительственными органами на основе принципа «условного вознаграждения». В противном случае это стимулировало бы различные нарушения. Соответствующее требование вносится в контракт и относится ко всем закупкам, превышающим определенный объем, до которого разрешено использование упрощенной процедуры. Нарушение этого требования может привести к дисквалификации поставщика или разрыву контракта.

В США запрещается осуществлять государственные закупки у компаний, полностью или частично контролируемых государственными служащими, за исключением случаев, когда невозможно удовлетворить правительственные потребности другим способом.

Требования, сходные с американскими, действуют и в других странах. В Польше введен запрет на привлечение к закупке в качестве экспертов лиц, родственники первой и второй очереди которых работают на государственного заказчика. Запрет также распространяется на лиц, которые менее чем за три года до закупки работали на государственного заказчика, потенциального поставщика или были партнером потенциального поставщика.

Распространенный механизм предотвращения конфликтов интересов – принятие кодексов поведения. В Новой Зеландии действует этический ко-

декс¹²⁵ для осуществляющих закупки служащих государственных учреждений, который требует от них соблюдения следующих правил:

- декларировать возможную личную заинтересованность в принимаемых решениях о закупках;
- соблюдать конфиденциальность информации о закупках;
- не принимать подарков от (потенциальных) поставщиков, за исключением подарков незначительной стоимости, таких как календари или ежедневники;
- отказываться от проявлений гостеприимства со стороны (потенциальных) поставщиков, если они может рассматриваться как разновидность взятки;
- не участвовать в неформальных контактах с потенциальными поставщиками во время процесса оценки предложений;
- в случае найма консультантов на них распространяются все положения этического кодекса, что должно быть указано в контракте;
- весь процесс отбора должен проверяться как минимум еще одним государственным служащим, кроме выполнившего первоначальную проверку и отбор предложений.

1.4.2. Механизмы контроля

Часто предусматриваются механизмы контроля осуществления закупок. Контроль может быть как внутренний, так и внешний (общественный). Ряд механизмов внешнего контроля содержится в законодательстве ЕС¹²⁶. По результатам каждого контракта в странах ЕС должен быть подготовлен письменный отчет, содержащий, по крайней мере, следующую информацию:

- наименование и адрес государственного заказчика, содержание и стоимость контракта;
- характеристику всех претендентов на контракт;
- наименование поставщика, причины, по которым он был выбран; размер субподрядов, если он известен;
- в случае, если контракт был заключен по результатам переговорной процедуры – причины, по которым она была использована.

Эти требования в ряде стран усилены. В Швеции, как в стране Евросоюза, требуется хранить не только перечисленные выше документы, но и все

¹²⁵ Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия).

¹²⁶ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

поданные заявки. В Польше все записи и информация о каждой конкретной закупке должны храниться у государственного заказчика в течение, по крайней мере, трех лет после выбора поставщика.

В США используются свои уникальные механизмы контроля, основанные на делегировании большей ответственности служащим. В Соединенных Штатах предполагается, что в каждом органе государственного управления, производящем закупки, имеется лицо, ответственное за политику в области этических стандартов поведения государственных служащих. Во всех спорных ситуациях рекомендуется получать консультацию в службе по этике. Запрос со стороны служащих или бывших служащих, которые сомневаются в соответствии нормам и правилам тех или иных действий, должен быть письменным, включать всю необходимую информацию, быть датированным и подписанным.

Если поставщик подозревается в выплате или предложении взятки для получения контракта или улучшения условий контракта, должна быть проведена процедура рассмотрения обвинения в самом органе, осуществляющем закупки. У поставщика должна быть возможность доказывать свою невиновность, в том числе документально, представлять другие доказательства. В США требуется ведение соответствующих записей обо всех выявленных нарушениях и предпринятых действиях. Еще одним механизмом, который используется в США для контроля принимаемых решений, служит введение должности «защитника конкуренции» (*competition advocate*)¹²⁷. В его обязанности входит обеспечение и контроль использования конкурентных процедур, требуемых законодательством. В частности, он должен отслеживать и рапортовать о случаях необоснованного ограничения конкуренции при осуществлении государственных закупок.

1.4.3. Возможные санкции

При выявлении злоупотреблений или их возможности законодательство ряда стран предусматривает возможность применения санкций. В США в случае получения информации о возникновении конфликта интересов и нарушении регулирующих требований дальнейшие действия государственного заказчика зависят от того, повлияли ли эти нарушения на решение о закупках. После двух- или трехуровневого рассмотрения (ответственным за закупки лицом, его руководителем и возможно руководителем государственного заказчика) поступившей информации могут быть приняты различные решения, например:

¹²⁷ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

- о продолжении закупок, в случае, если нарушения не повлияли на процесс закупок;
- о начале расследования;
- о передаче информации о нарушениях в следственные органы.

Если контракт еще не был заключен, а нарушение имело место, то возможны следующие действия:

- отмена закупок;
- дисквалификация претендента;
- другие действия в интересах правительства.

Если контракт был заключен, то должны быть предприняты действия, предусмотренные контрактом. Стандартным требованием к контракту является включение в него соответствующих механизмов. Например, это может быть изъятие прибыли поставщика или снижение цены закупок. Возмещение должно быть соразмерно ущербу от нарушения. Контракт может быть расторгнут, например, если он был присужден незаконно или выигран благодаря получению претендентом конфиденциальной информации. В соответствии с интересами правительства могут быть предприняты и другие действия. Предусматриваются штрафные санкции и уголовное преследование в соответствии с законодательством Соединенных Штатов.

В ЕС и Японии основными механизмами санкций также являются расторжение контракта и судебные процедуры¹²⁸.

1.4.4. Подготовка государственных служащих, участвующих в процедурах госзакупок

Повышение профессионального уровня служащих государственных заказчиков является действенным способом повышения эффективности системы закупок. Профессиональная подготовка и тренинг государственных (федеральных) служащих, ответственных за закупки, признается обязанностью федерального правительства в США¹²⁹. Одновременно уровень такой подготовки – один из важнейших критериев отбора на должности, связанные с закупками. В Великобритании также считается необходимым про-

¹²⁸ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>; China's Government Procurement Policy Ms. Yang Ningning Project Officer, APEC Division, Department of International Trade and Economic Affairs, Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, China <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/seminar/asem2/session/p23.html>

¹²⁹ Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>

дить систематическое обучение сотрудников, ответственных за проведение закупок, включая повышение квалификации по следующим направлениям:

- разработка стратегии закупок;
- оценка различных возможностей осуществления закупок;
- определение требуемых поставок и оценка результатов;
- управление проектами.

Основная нагрузка по обучению в Великобритании падает на разного рода общественные ассоциации и государственные структуры, такие, как Local Government Association, Improvement&Development Agency, Local Government Employers Organisation, Office of Government Commerce (OGC) и другие.

1.5. Выводы из анализа международного опыта

Как показывает проведенный обзор международного опыта, основные принципы организации закупок для государственных нужд едины практически во всех странах.

Учитывая, что в отличие от закупок, проводимых частными лицами на собственные средства для своих нужд, государственные заказчики осуществляют закупки на средства налогоплательщиков в общественных интересах, при организации государственных закупок устанавливаются жесткие процедурные требования, чтобы минимизировать простор для неэффективности и злоупотреблений. Для обозначения системы организации закупок в англоязычных странах пользуются термином «procurement», который на сегодняшний день стал применяться и в международном обиходе. Вот как определяет значение этого понятия известный специалист в области закупок Н. Нестерович: «Прокьюремент – совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов»¹³⁰.

Предпочтительным способом госзакупок везде признается открытый конкурс. Основные требования к его организации следующие. Государственные заказчики обнародуют приглашение к участию в конкурсе среди неограниченного круга лиц путем его публикации в средствах массовой информации. Как правило, требуется публикация на сайте государственного заказчика и в специализированном бюллетене по закупкам. В приглаше-

¹³⁰ *Нестерович Н.* Прокьюремент. Принципы организации закупки продукции для государственных нужд // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.

нии указываются: квалификационные требования к потенциальным поставщикам, спецификации на требуемый товар, работу или услугу, условия контракта и оплаты, инструкции по составлению заявок для участников тендера, срок приема заявок и дата проведения конкурса, координаты государственного заказчика. К приглашению может прилагаться образец контракта, который предполагается заключить с победителем конкурса, что позволяет унифицировать условия конкурсных предложений и облегчить процесс их оценки. В странах Европейского Союза при проведении открытых конкурсов срок приема заявок по общему правилу не должен быть меньше 52 дней с даты опубликования приглашения к участию в конкурсе, но в экстренных ситуациях он может быть снижен. Участники конкурса подают заявки в запечатанных конвертах, вскрытие и разглашение содержания которых до даты проведения конкурса запрещены.

По общему правилу запрещено также проведение переговоров заказчика с потенциальными поставщиками. Однако в случаях, когда без переговоров с потенциальными поставщиками точно сформулировать требования к закупке невозможно (например, при проведении закупок научно-исследовательских работ, работ по проектированию и дизайну в строительстве), проводится двухэтапный конкурс (в практике США он именуется конкурсом с подачей предложений). В этом случае на первом этапе собираются первоначальные предложения без указания их стоимости, государственный заказчик по результатам переговоров с их подателями уточняет требования к поставке. На втором этапе подаются окончательные заявки с указанием цены и происходит отбор победителя.

Как в обычных, так и в двухэтапных конкурсах поощряется предъявление предварительных квалификационных требований с целью создания краткого перечня (short list) поставщиков, из которых будет определяться победитель. Обычно предквалификационными требованиями выступают: требования к финансовому положению и репутации поставщика (учитываются случаи невыполнения контрактов, банкротства, уголовных преступлений и т.п.), опыту осуществления подобных поставок, подтверждение технической способности выполнить условия контракта (наличие соответствующих финансовых ресурсов, материалов, оборудования, мощностей и персонала или возможность привлечь их для выполнения всех требований контракта). В некоторых странах для упрощения создания короткого списка используются официально признанные базы данных сертифицированных поставщиков. Подтверждение факта регистрации в такой базе данных избавляет претендента от необходимости проходить предквалификацию, хотя и не предоставляет ему преимуществ в процессе конкурсного отбора. При высокой стоимости контракта практикуется истребование от участни-

ков конкурса обеспечения конкурсных предложений (tender security) в размере от 0,5% до 3% стоимости контракта. Взыскание на обеспечение налагается в случае отказа участника конкурса, признанного победителем, от заключения контракта с государственным заказчиком.

В означенный в конкурсной документации срок производится вскрытие и оценка поданных заявок. Практически во всех странах допускается привлечение для оценки заявок внешних консультантов. В некоторых странах при высокой стоимости контракта привлечение независимых экспертов для оценки конкурсных предложений считается обязательным. Если от участников конкурса требуется наличие специальной квалификации, то в состав экспертной комиссии должны включаться лица, обладающие соответствующей квалификацией. Победитель определяется либо по наименьшей цене либо по совокупности критериев. Выбор по цене является наиболее распространенным. Однако при закупке нестандартизированных товаров, а также работ и услуг помимо цены могут приниматься в расчет и другие факторы, например: качество, сроки поставки, эксплуатационные расходы (если создается новый объект), прибыльность, технические характеристики, обязательства поставщика по гарантийному обслуживанию, экологические характеристики объекта и др. При выборе этого варианта в тендерной документации должны быть указаны все критерии оценки в порядке убывания важности. Процесс оценки подлежит протоколированию. Во многих странах установлены обязательные сроки хранения конкурсной документации. Участники конкурса должны быть уведомлены о его результатах и вправе их оспаривать в случае, если, по их мнению, победитель избран с нарушением правил проведения конкурса. При существенных нарушениях конкурсных процедур результаты конкурса могут быть признаны недействительными, что влечет расторжение государственного контракта. Помимо судебного обжалования результатов конкурса в некоторых странах используются административные процедуры и третейские суды.

В ряде случаев считается необходимым проведение закрытого конкурса, приглашение к участию в котором не публикуется, а направляется персонально отдельным поставщикам. Основанием к проведению закрытого конкурса чаще всего является необходимость обеспечения секретности при закупках для нужд национальной обороны и безопасности, но в отдельных странах применяются и другие основания. Иногда закрытые конкурсы допускаются при закупках в условиях чрезвычайных ситуаций, для поддержки отдельных приоритетных отраслей или категорий производителей, при ограниченности круга поставщиков, т.е. в тех случаях, когда считаются возможными и внеконкурсные закупки. Число приглашаемых к участию в закрытом конкурсном отборе поставщиков варьируется в диапазоне от 5 до

20, хотя в некоторых странах закрытый конкурс считается состоявшимся и при наличии трех участников.

Помимо открытого и закрытого конкурсов применяются и упрощенные способы закупки с сохранением элементов конкуренции. Основным из них является запрос котировок, который используется при закупках стандартных товаров, работ и услуг, для которых существуют развитые конкурентные рынки, как правило, на небольшую сумму. Один потенциальный поставщик может предложить цену только один раз, никакие переговоры не проводятся. Отбор проводится только по цене. Запрос котировок близок к закрытому конкурсу в том смысле, что государственный заказчик предлагает представить котировки цен на определенную продукцию ограниченному кругу поставщиков. Отличием запроса котировок от закрытого конкурса является то, что ограничение круга поставщиков не обусловлено необходимостью хранения тайны конкурсной документации, а просто целесообразно.

Ограничения конкуренции при проведении государственных закупок обычно мотивируются высокими финансовыми и временными издержками на организацию конкурса, по сравнению с возможной экономией на цене поставки за счет расширения конкуренции. Соответственно основным показателем к применению внеконкурсных закупок является низкая стоимость контракта. Классической внеконкурсной процедурой являются закупки у одного источника.

Закупка из одного источника – процедура закупки на основе переговоров, проведенных только с одним поставщиком. Обычно эта процедура используется в следующих случаях: при наличии только одного возможного поставщика; при необходимости выполнения условий защиты исключительных прав, патентов и т.д.; при наличии срочной потребности в закупке при условии, что срочность не является результатом низкого качества планирования; при закупке запасных частей к уже имеющемуся оборудованию; при необходимости осуществления дополнительных закупок у поставщика, ранее осуществлявшего поставку, в течение непродолжительного времени с момента первоначальной закупки и пр. В некоторых странах закупка из одного источника на сумму, превышающую законодательно установленный порог, не может быть осуществлена без согласия органа, осуществляющего надзор за закупками. В некоторых странах процедура закупок у одного источника используется в протекционистских целях: для поддержки отдельных отраслей или категорий производителей (производства в тюрьмах или некоммерческих организациях слепых и инвалидов). В США разрешается поддерживать контрактами поставщиков для сохране-

ния конкуренции в дальнейшем и недопущения монополизации поставок, в других странах предоставляются преференции малому бизнесу.

Однако не во всех аспектах конкурсных процедур международная практика едина. В некоторых вопросах законодательство различных государств исповедует прямо противоположные подходы. Иногда это обусловлено существованием объективных противоречий между различными принципами или условиями эффективности конкурсных процедур, иногда попытками решить с помощью государственных закупок иные задачи государственной политики. Типичным примером последнего является установление преференций по участию в конкурсе для отдельных видов поставщиков. В частности, установление преференций для местных производителей обусловлено стремлением повысить доходные поступления в местный бюджет. Неслучайно в Америке первые протекционистские меры, в том числе – известный закон «Покупай американское» (Buy American Act, 1933), были связаны с Великой депрессией¹³¹. Установление преференций для предприятий, использующих труд заключенных или инвалидов, является косвенной формой их государственной поддержки. Несмотря на то что любая из указанных целей сама по себе является благой, на наш взгляд, ее достижение через механизм госзакупок нежелательно ввиду непрозрачности таких способов государственной поддержки и невозможности четкого регулирования ее объемов. Если, например, законодательство предоставляет преимущество определенной категории поставщиков, выражающееся в том, что они могут быть признаны победителями, даже если предложенная ими цена, скажем, на 10% выше цены конкурента, то объем бюджетной помощи зависит не от решения законодателя, а от цены контракта. Кроме того, такие косвенные бюджетные субсидии не подлежат бюджетному учету, а значит, информация о них недоступна избирателям. Поэтому представляется предпочтительным использовать для государственной поддержки определенных категорий поставщиков прямые бюджетные субсидии, минимизировав учет социальных факторов при осуществлении государственных закупок.

Объективные противоречия между различными принципами или условиями эффективности конкурсных процедур наблюдаются, в частности, при регулировании срока поставок. С одной стороны, чем дольше этот срок, тем ниже издержки на проведение конкурсов. Кроме того, при долгосрочных хозяйственных связях с поставщиком снижаются риски неисполнения контракта и, следовательно, появляется возможность для снижения

¹³¹ Пономарев В.В. Система конкурсных закупок в США // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.

цены закупки. Так, если условие о предоставлении поставщиком обеспечения надлежащего исполнения своих обязательств является необходимым при размещении контракта у незнакомого поставщика, то в отношениях с поставщиком, доказавшим на практике свою надежность, это условие может быть исключено, что позволяет не учитывать расходы на предоставление обеспечения при калькуляции цены конкурсного предложения. В некоторых случаях важно обеспечение непрерывности поставок. В США, например, эта потребность рассматривается в качестве основания для размещения закупок у единственного источника. Вместе с тем одновременно с этими преимуществами проявляются и минусы долгосрочных контрактов. Во-первых, при поддержании долгосрочных связей с определенным поставщиком у должностных лиц госзаказчика успевают сложиться с ним неформальные отношения, которые неизбежно оказывают влияние на выбор победителя в следующем конкурсе. При неопределенности критериев выбора победителя (формализовать которые вообще крайне трудно) эти личные предпочтения, даже при отсутствии у должностных лиц заказчика корыстной заинтересованности, будут иметь решающее значение. Таким образом, долгосрочные контракты могут иметь своим следствием монополизацию соответствующего рынка. Во-вторых, чем дольше срок контракта, тем выше вероятность, что за период его действия на рынке появятся поставщики, способные предложить лучшие условия. Однако из-за отсутствия конкурса они не будут иметь возможности эти лучшие условия предложить. В-третьих, чем дольше срок контракта, тем хуже прогнозируются общеэкономические условия (например инфляция) на отдаленных во времени стадиях исполнения. Следовательно, пересмотр существенных условий контракта (в том числе цены) в процессе его исполнения становится практически неизбежен. Если порядок корректировки условий долгосрочных контрактов должным образом не урегулирован (как он не урегулирован, например, в России), в результате такой корректировки условия договора на конечных стадиях его исполнения могут измениться до неузнаваемости, по сравнению с теми условиями, на которых контракт был заключен. Можно предположить, что именно по этим причинам в некоторых странах с переходной экономикой (например в Польше) существует запрет на заключение долгосрочных контрактов.

В тех же государствах, где заключение долгосрочных контрактов допускается, законодательство уделяет внимание процессу внесения изменений в контракты на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд в ходе их исполнения. Общим здесь является принцип недопустимости внесения изменений в уже подписанный контракт, в случае, если эти изменения приведут к изменению параметров, по которым проходил отбор

поставщика, за исключением случаев возникновения обстоятельств, которые не могли быть предусмотрены государственным заказчиком на момент подписания контракта. В Великобритании, например, при заключении долгосрочных контрактов считается необходимым подписание дополнительного соглашения между поставщиком и государственным заказчиком о модификации поставки. Такое соглашение должно предусматривать саму возможность и механизмы модифицирования требований к поставке в случае возникновения такой потребности у государственного заказчика.

Другим примером объективных противоречий между условиями эффективности различных методов закупок являются противоречия между такими решающими при размещении контракта факторами, как цена и качество. Когда речь идет о товарах, работах и услугах, качество которых можно определить в процессе приемки, эта дилемма решается путем стандартизации требований к качеству и отбора по цене среди предложений, удовлетворяющих этим требованиям. В случаях, когда цена является определяющим фактором, открытый конкурс является предпочтительным способом отбора предложений. Однако отнюдь не всегда качество товара, работы или услуги можно оценить в процессе приемки. Например, о качестве образовательных услуг, предоставляемых школой, относительно объективно можно судить только по окончании многолетнего процесса обучения, текущий контроль качества здесь редко бывает эффективным. Применительно к технологически сложным товарам и результатам работ в законодательстве используется понятие «скрытый дефект», обозначающее дефект, который невозможно обнаружить в процессе приемки и который сказывается лишь в процессе эксплуатации, причем иногда – спустя годы. Кроме того, необходимо учитывать, что предметом крупных государственных контрактов часто выступают объекты, качество которых имеет значение для безопасности граждан (например, объекты транспортной инфраструктуры). В таких случаях профессиональный опыт и репутация поставщика, гарантирующие качество товара, работы и услуги в долгосрочной перспективе, имеют едва ли не большее значение, чем цена. Поэтому в некоторых государствах в отличие от общепринятой практики противопоставлением к проведению открытого конкурса является не малая, а напротив – крупная стоимость контракта. Так, в Ирландии контракты, ожидаемая стоимость которых превышает 30 млн ирландских фунтов, размещаются путем проведения закрытого конкурса с 5–7 участниками, отобранными на основе определенных критериев.

Как будет показано в следующей главе, принятые в мире концептуальные подходы к осуществлению государственных закупок в основном восприняты российским законодательством. Например, при разработке «По-

ложения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд» (утвержденного Указом Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г.) и проекта Федерального закона РФ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (№ 97 от 6 мая 1999 г.) были использованы положения Директивы Европейского Союза 93/37 ЕС (Works directive)¹³², относящейся к закупкам работ и услуг, и Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)¹³³.

В то же время анализ международного опыта осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд позволяет предложить ряд усовершенствований для используемых в России механизмов закупок. Применение новых подходов может значительно повысить эффективность использования средств бюджетов всех уровней, снизить вероятность злоупотреблений.

В первую очередь международный опыт говорит о целесообразности унификации правил проведения закупок товаров, работ и услуг на всех уровнях государственной власти. Одним из следствий предоставления субнациональным уровням власти права осуществлять собственное правовое регулирование в области госзакупок часто является установление в региональном и местном законодательстве преференций для местных производителей, что представляет угрозу для поддержания единства экономического пространства на территории страны.

На фоне международного опыта явным рудиментом выглядит наличие в российском законе «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» прямого запрета на привлечение иностранных поставщиков, за исключением случаев, «когда соответствующее производство в России отсутствует или экономически нецелесообразно». Хотя почти везде режим участия в закупках для государственных нужд иностранных поставщиков отличается от соответствующего режима для национальных поставщиков, влияние международных организаций, в первую очередь ВТО, позволило ограничить дискриминацию. Прямой запрет на участие иностранцев (за исключением закупок для оборонных нужд) уже не применяется, используются более мягкие ограничения. Например, обязательная публикация конкурсной до-

¹³² Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

¹³³ Типовой закон Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) о закупках товаров, работ и услуг. <http://www.uncitral.org/stable/ml-procure-r.pdf>

кументации на иностранном языке требуется только при высокой стоимости закупок. Во многих странах принято рассматривать как равноценные с предложениями национальных поставщиков незначительно более выгодные предложения из-за рубежа. При закупке строительных работ часто устанавливаются минимальные квоты использования национальных материалов и рабочей силы.

Одним из наиболее принципиальных вопросов при регулировании процедур государственных закупок во всем мире являются основания для отступления от открытых конкурсов. Анализ законодательства иностранных государств в этом отношении показывает, что эти основания достаточно многообразны. Несмотря на то что такое многообразие объективно оправданно, при формулировании оснований к проведению закрытых конкурсов, закупок путем запроса котировок и закупок у единственного источника часто приходится прибегать к оценочным категориям типа «срочная потребность», «экономическая целесообразность», «ограниченность круга поставщиков» и т.д. При условии добросовестности государственных заказчиков использование подобных юридических формулировок позволяет повысить степень гибкости законодательства и приспособить его к многообразию практики. Однако в российских условиях, характеризующихся высоким риском коррупции, при невозможности четко сформулировать основания для отступления от конкурсных процедур, на наш взгляд, лучше отдавать предпочтение открытому конкурсу, даже если затраты на его проведение относительно высоки по сравнению со стоимостью контракта. Если в каких-то случаях проведение открытого конкурса экономически не вполне целесообразно, эти потери могут окупиться за счет сокращения возможностей для злоупотреблений.

Ряд описанных механизмов, не освещенных российским законодательством, но широко используемых в практике государственных закупок за рубежом, может привести к повышению прозрачности процесса закупок и снижению расходов на его организацию. В первую очередь это публикация государственными заказчиками информации об осуществляемых закупках в сети Интернет как на специализированном сайте по госзакупкам, так и на своих собственных сайтах. Это позволит снизить расходы на участие в конкурсе у потенциальных поставщиков, ускорить процесс осуществления закупок, привлечь большее число поставщиков и стимулировать конкуренцию.

Можно рассмотреть вопрос о целесообразности заимствования опыта ведения баз данных сертифицированных поставщиков для государственных нужд как в общенациональном масштабе, так и на уровне отдельных государственных заказчиков, осуществляющих закупки определенной про-

дукции на постоянной основе. Это может облегчить процедуру участия в конкурсе для постоянных поставщиков продукции для государственных нужд.

Применение стандартных контрактов поможет избежать лишних расходов, связанных с юридическим оформлением процесса закупок и оценкой заявок. Указание источников информации обо всех законодательных и нормативно-правовых актах, которые регулируют поставки для государственных нужд, также ускорит процесс закупок и позволит привлечь больше потенциальных поставщиков для участия в конкурсных процедурах.

Анализ международного опыта показывает необходимость специального законодательного регулирования закупок работ и услуг для государственных нужд.

Во всем мире решения о закупках для государственных нужд принимаются государственными служащими. Борьба с неэффективностью и злоупотреблениями чиновников – важнейшая задача при организации закупок. Основные механизмы, используемые при этом, – повышение информационной прозрачности, повышение квалификации служащих, регламентация правил поведения служащих, ответственных за госзакупки, и применение санкций в случае обнаружения нарушений. По сравнению с международной практикой российское законодательство уделяет явно недостаточное внимание этим вопросам.

2. Анализ федерального законодательства, регулирующего организацию закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

В настоящем разделе представлен анализ федерального законодательства, регулирующего вопросы закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Обзор включает в себя как описание положений соответствующих нормативных актов, так и их содержательный анализ, включающий критику основных недостатков. При этом детальные предложения по совершенствованию законодательного регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд будут даны в пятом разделе по результатам анализа регионального и муниципального законодательства в этой области и существующих предложений по совершенствованию законодательства в области госзакупок.

2.1. Обзор федерального законодательства, регулирующего вопросы закупок для государственных нужд

Все федеральные нормативные акты в области госзакупок можно разделить на две крупные категории. Одна регулирует процедуры размещения заказа на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. К этой группе относятся: Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», Федеральный закон от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», статьи 71–73 Бюджетного кодекса РФ, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 1222 «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)», Положение об осуществлении контроля проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, утвержденное Приказом МЭРТ РФ от 29.12.2000 г. № 130, Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 марта 2003 г. № АШ-815/05 «О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на

размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд». Другие федеральные нормативные акты регулируют преимущественно отношения, складывающиеся между заказчиком и поставщиком (исполнителем) в процессе исполнения контракта. К этой группе относятся: Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральный закон от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»; Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»; Федеральный закон от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе». К этой же группе можно отнести параграф 4 главы 30 («Поставка товаров для государственных нужд») и параграф 5 главы 37 («Подрядные работы для государственных нужд») Гражданского кодекса РФ, хотя отдельные нормы этих глав затрагивают и вопросы заключения договора поставки и подряда для государственных нужд (т.е. вопросы размещения соответствующего государственного заказа).

2.1.1. Нормативные правовые акты, регулирующие отношения между государственным заказчиком и поставщиком в процессе исполнения контракта

Первыми по времени принятия были нормативные акты, регулирующие вопросы исполнения контрактов. Хотя в своей изначальной редакции эти акты затрагивали и вопросы размещения государственных контрактов, впоследствии, ввиду принятия специальных нормативных актов, посвященных этим вопросам, соответствующие положения этих законов фактически утратили силу.

Не будет преувеличением сказать, что до 1997 г. федеральное законодательство в области государственных закупок преследовало цели, достаточно далекие от тех, которые обычно преследует законодательство в этой области. В первые годы рыночных реформ, когда в результате приватизации число государственных предприятий резко сократилось, а предприятиям, оставшимся в госсекторе, была предоставлена неоправданно широкая хозяйственная автономия, у законодателя отсутствовало четкое представление, как следует строить отношения с частным сектором экономики. Само определение государственных нужд, для обеспечения которых осуществляются госзакупки, данное в Законе от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», говорит о том, что участие в государственных закупках воспринималось в то время как невыгодное для поставщиков, в связи с чем присутствовало стремление ограничить перечень оснований для их осуществления. Так, согласно ста-

тье 1 данного закона, под федеральными государственными нуждами понимаются «потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация». Как видим, этим определением из сферы госзакупок исключено большинство закупок для нужд бюджетных учреждений, которые не предназначены для решения задач «жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ». В позднейшем по времени принятия законодательстве использовались более широкие определения этого термина. Так, Гражданский кодекс под государственными нуждами понимает «потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования». Бюджетный кодекс понимает под государственными закупками любые закупки, осуществляемые органами государственной власти и бюджетными учреждениями за счет бюджетных средств.

Другие нормы действовавшего в те годы законодательства свидетельствуют о том, что государство опасалось, что в отсутствие административных рычагов воздействия неизбежны проблемы с осуществлением закупок продукции для государственных нужд. Так, в пункте 7 статьи 3 Федерального закона от 13.12.1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлено, что для федеральных казенных предприятий Правительство РФ может в необходимых случаях вводить режим обязательного заключения государственных контрактов. Статья 5 указанного закона устанавливает, что поставщики, занимающие доминирующее положение на рынке определенной продукции, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от ее производства. При необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку продукции для федеральных государственных нужд в случаях, когда обязательность заключения контракта установлена Федеральным законом, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта. Аналогичные нормы предусматривает и Гражданский кодекс.

Помимо принудительного размещения государственного заказа Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» содержит и меры государственного стимулирования поставщиков продукции для государственных нужд. Так, согласно статье 4 этого закона, в целях экономического стимулирования поставщиков продукции для фе-

деральных государственных нужд им могут предоставляться льготы по налогам на прибыль (доход), целевые дотации и субсидии, кредиты на льготных условиях. В целях экономического стимулирования поставщиков, осуществляющих поставки продукции для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, по важнейшим видам материально-технических ресурсов предприятиям – изготовителям этих ресурсов могут устанавливаться специальные квоты (государственное бронирование) по обязательной продаже указанных ресурсов государственным заказчикам и поставщикам.

При таком подходе законодателя вопроса организации конкурсов не уделялось сколько-нибудь серьезного внимания. Так, несмотря на то, что пункт 5 статьи 3 Федерального закона «О поставке продукции для федеральных государственных нужд» предусматривал возможность размещения заказов на поставку продукции для федеральных государственных нужд путем проведения открытых и (или) закрытых торгов, конкурсов, аукционов, указанная норма долгие годы бездействовала, так как порядок проведения конкурсов не был урегулирован. Согласно ГК, государственный контракт заключается на основе заказа государственного заказчика на поставку товаров для государственных нужд, принятого поставщиком (исполнителем). В установленных законом случаях заказ на поставку товаров или выполнение подрядных работ для государственных нужд размещается по конкурсу. Таким образом, хотя Гражданский кодекс не исключает конкурсного размещения государственного контракта, в отличие от более поздних нормативных актов в этой области он не рассматривает этот способ в качестве преимущественного и не требует мотивации отказа от его использования.

Несмотря на то, что, согласно преамбуле Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», он устанавливает «общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг (далее – продукция) для федеральных государственных нужд», в действительности большинство перечисленных вопросов в Законе не освещается. За исключением цитировавшихся выше норм, предусматривающих основания для принудительного размещения государственного заказа и меры государственного стимулирования поставщиков, остальные нормы указанного Федерального закона утратили регулирующее значение с момента принятия Гражданского кодекса.

Параграфом 4 главы 30 и параграфом 5 главы 37 Гражданского кодекса регулируются соответственно поставка товаров для государственных нужд и подрядные работы для государственных нужд.

Согласно статье 525 ГК РФ, поставка товаров для государственных нужд осуществляется на основе государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных нужд. В настоящее время цитируемая норма Гражданского кодекса вступает в противоречие со статьей 71 БК РФ, которая требует заключения государственного контракта только при закупках товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 МРОТ.

В соответствии со статьей 527 ГК РФ государственный контракт заключается на основе заказа государственного заказчика на поставку товаров для государственных нужд, принятого поставщиком (исполнителем).

Для государственного заказчика, разместившего заказ, принятый поставщиком (исполнителем), заключение государственного контракта является обязательным. Заключение государственного контракта с поставщиком (исполнителем), объявленным победителем конкурса, является обязательным для государственного заказчика также в случаях, когда заказ на поставку товаров для государственных нужд размещается по конкурсу. Для поставщика (исполнителя) заключение государственного контракта является обязательным лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что государственным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта. При этом условие о возмещении убытков не применяется в отношении казенного предприятия. Согласно общим нормам Гражданского кодекса, посвященным заключению договора на торгах, в случае, если на право заключения контракта проводился конкурс, и одна из сторон уклоняется от заключения контракта, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении контрагента заключить контракт.

Общий порядок заключения государственного контракта состоит в следующем. Проект государственного контракта разрабатывается государственным заказчиком и направляется поставщику (исполнителю), если иное не предусмотрено соглашением между ними. Сторона, получившая проект государственного контракта, не позднее тридцатидневного срока подписывает его и возвращает один экземпляр государственного контракта другой стороне, а при наличии разногласий по условиям государственного контракта в этот же срок составляет протокол разногласий и направляет его вместе с подписанным государственным контрактом другой стороне либо уведомляет ее об отказе от заключения государственного контракта. Сторона, получившая государственный контракт с протоколом разногласий, должна в течение тридцати дней рассмотреть разногласия, принять меры по их согласованию с другой стороной и известить другую сторону о принятии государственного контракта в ее редакции либо об отклонении прото-

кола разногласий. При отклонении протокола разногласий или истечении этого срока неурегулированные разногласия по государственному контракту, заключение которого является обязательным для одной из сторон, могут быть переданы другой стороной не позднее тридцати дней на рассмотрение суда.

В случае, когда государственный контракт заключается по результатам конкурса на размещение заказа на поставку товаров для государственных нужд, государственный контракт должен быть заключен не позднее двадцати дней со дня проведения конкурса.

Если обычно в гражданском праве понятия договор и контракт используются как синонимичные, то в параграфе 4 главы 30, посвященном поставке для государственных нужд, между этими понятиями проводится различие. Согласно статье 526 ГК, «по государственному контракту на поставку товаров для государственных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров». При этом в случае, если поставка товаров осуществляется не самому государственному заказчику, а определяемому им покупателю, между последним и государственным заказчиком заключается договор поставки товаров для государственных нужд. Схема взаимодействия сторон при этом такова. Государственный заказчик не позднее тридцатидневного срока со дня подписания государственного контракта направляет поставщику (исполнителю) и покупателю извещение о прикреплении покупателя к поставщику (исполнителю). Извещение о прикреплении покупателя к поставщику (исполнителю), выданное государственным заказчиком в соответствии с государственным контрактом, является основанием заключения договора поставки товаров для государственных нужд.

Если поставщик (исполнитель) уклоняется от заключения договора поставки товаров для государственных нужд, покупатель вправе обратиться в суд с требованием о понуждении поставщика (исполнителя) заключить договор на условиях разработанного покупателем проекта договора.

Покупателю и государственному заказчику Кодексом предоставлено право отказа от товаров по поставке. Покупатель вправе полностью или частично отказаться от товаров, указанных в извещении о прикреплении, и от заключения договора на их поставку. Однако в этом случае поставщик (исполнитель) должен незамедлительно уведомить государственного заказчика и вправе потребовать от него извещения о прикреплении к другому покупателю. Государственный заказчик должен не позднее тридцати дней со дня получения уведомления поставщика (исполнителя) либо выдать извещение о прикреплении к нему другого покупателя, либо направить по-

ставщику (исполнителю) отгрузочную разрядку с указанием получателя товаров, либо сообщить о своем согласии принять и оплатить товары. При невыполнении государственным заказчиком предусмотренных обязанностей, поставщик (исполнитель) вправе либо потребовать от государственного заказчика принять и оплатить товары, либо реализовать товары по своему усмотрению с отнесением разумных расходов, связанных с их реализацией, на государственного заказчика.

В случаях, предусмотренных законом, государственный заказчик вправе полностью или частично отказаться от товаров, поставка которых предусмотрена государственным контрактом, при условии возмещения поставщику убытков, причиненных таким отказом. Если отказ государственным заказчиком от товаров, поставка которых предусмотрена государственным контрактом, повлечет расторжение или изменение договора поставки товаров для государственных нужд, убытки, причиненные покупателю таким расторжением или изменением, возмещаются государственным заказчиком.

В случаях, когда в соответствии с условиями государственного контракта поставка товаров осуществляется непосредственно государственному заказчику или по его указанию (отгрузочной разрядке) другому лицу (получателю), – оплата товаров производится государственным заказчиком, если иной порядок не предусмотрен государственным контрактом.

При поставке товаров покупателям по договорам поставки товаров для государственных нужд оплата товаров производится покупателями по ценам, определяемым в соответствии с государственным контрактом, если иной порядок определения цен и расчетов не предусмотрен государственным контрактом.

При оплате покупателем товаров по договору поставки товаров для государственных нужд государственный заказчик признается поручителем по этому обязательству покупателя.

Таким образом, указанные нормы Гражданского кодекса создают возможность для централизованного размещения государственного контракта, при котором проводится один конкурс на поставку однородных товаров, что позволяет сэкономить на транзакционных издержках при поставке товаров для государственных нужд. Вместе с тем, на наш взгляд, предусмотренная Гражданским кодексом схема взаимодействия сторон имеет определенные недостатки, что, вероятно, является одной из причин ее недостаточного применения на практике. Одним из основополагающих принципов конкурсного размещения государственного контракта является соответствие условий заключенного контракта условиям конкурса. Однако в случае, когда окончательные условия договора поставки определяются не государственным заказчиком, а третьими лицами (в данном случае – покупа-

телями), такое соответствие достаточно сложно обеспечить. Чтобы минимизировать риск отклонения существенных условий государственных договоров от условий государственного контракта, их следует определять в самом контракте. Но тогда отпадает надобность в заключении этих договоров, и взаимоотношения сторон уподобляются отношениям сторон в договоре в пользу третьего лица, при котором все обязанности по договору (для покупателя – это, в первую очередь, обязанность оплатить товар) возлагаются на заключившие его стороны, а третье лицо, в пользу которого заключен договор, выступает лишь представителем покупателя при принятии исполнения, обладая правом предъявлять поставщику соответствующие претензии. В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным отказать от предусмотренного Гражданским кодексом разграничения государственных контрактов и государственных договоров, предусмотрев, что при централизованном размещении заказа контракт заключается государственным (муниципальным) заказчиком в пользу третьих лиц, которые вправе предъявлять поставщику претензии по поставке, не выступая при этом стороной контракта. Обязанность по оплате поставки в таком контракте должен нести государственный (муниципальный) заказчик, что требует специального регулирования взаиморасчетов между государственным (муниципальным) заказчиком и третьими лицами, в пользу которых заключается контракт.

Статья 533 предусматривается возмещение убытков, причиненных в связи с выполнением или расторжением государственного контракта. Если иное не предусмотрено законами о поставке товаров для государственных нужд или государственным контрактом, убытки, которые причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта, подлежат возмещению государственным заказчиком не позднее тридцати дней со дня передачи товара в соответствии с государственным контрактом. В случае, когда убытки, причиненные поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта, не возмещаются в соответствии с государственным контрактом, поставщик (исполнитель) вправе отказаться от исполнения государственного контракта и потребовать возмещения убытков, вызванных расторжением государственного контракта. При расторжении государственного контракта по данным основаниям поставщик вправе отказаться от исполнения договора поставки товара для государственных нужд. Убытки, причиненные покупателю таким отказом поставщика, возмещаются государственным заказчиком.

Параграфом 5 главы 37 Кодекса регулируется специфика подрядных работ для государственных нужд.

Сторонами по этому государственному контракту выступают: государственный заказчик – государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами, и подрядчик – юридическое лицо или гражданин.

Основания и порядок заключения государственного контракта на подрядные работы такие же, как на поставку товаров.

Государственный контракт должен содержать условия об объеме и стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон.

В случае, когда государственный контракт заключается по результатам конкурса на размещение заказа на подрядные работы для государственных нужд, условия государственного контракта определяются в соответствии с объявленными условиями конкурса и представленным на конкурс предложением подрядчика, признанного победителем конкурса.

При уменьшении соответствующими государственными органами в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных для финансирования подрядных работ, стороны должны согласовать новые сроки, а если необходимо, и другие условия выполнения работ. Подрядчик вправе требовать от государственного заказчика возмещения убытков, причиненных изменением сроков выполнения работ.

Если иное не предусмотрено законом, изменения государственного контракта, не связанные с вышеуказанными обстоятельствами, осуществляются по соглашению сторон.

В соответствии с пунктом 2 статьи 525 ГК РФ, к отношениям по поставке товаров для государственных нужд в части, не урегулированной ГК, применяются законы о поставке товаров для государственных нужд. Согласно статье 768 ГК РФ, к отношениям по государственным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных нужд в части, не урегулированной ГК РФ, должен применяться закон о подрядах для государственных нужд.

Таким образом, Гражданский кодекс прямо предусматривает необходимость существования отдельных законов, регулирующих вопросы поставок товаров и выполнения работ для государственных нужд. Этот подход вполне оправдан, учитывая, что выполнение подрядных работ (например, по капитальному строительству) имеет существенную специфику по сравнению с поставкой товаров. Если в последнем случае достаточно определить наименование и количество товара, требования к качеству, цену и сроки поставки, то в первом круг существенных условий договора значи-

тельно шире. Помимо стандартных условий он включает также порядок утверждения и корректировки сметной стоимости, порядок привлечения субподрядчиков к процессу исполнения работ, обеспечения исполнения подрядчиком его обязательств, в том числе обязательств по обеспечению эксплуатации объекта после его принятия заказчиком в течение указанного в договоре срока, процедуры контроля соблюдения технологии строительства. Однако фактически на настоящий момент действуют только законы о поставках товаров для государственных нужд. Несмотря на то, что в Законе № 60-ФЗ под поставками продукции для федеральных государственных нужд понимаются не только поставки товаров, но и закупки работ и услуг для федеральных государственных нужд, фактически в указанном законе не содержится норм, адаптированных к специфике подрядных отношений.

Регулирование закупок услуг для государственных нужд в действующем законодательстве вообще отсутствует. Отчасти это можно объяснить тем, что наиболее распространенный на практике договор этого вида – об оказании коммунальных услуг – затрагивает сферу действия локальных естественных монополий и является договором присоединения¹³⁴. Договором присоединения, согласно статье 428 ГК, признается договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могут быть приняты другой стороной не иначе, как путем присоединения к предложенному договору в целом. Таким образом, в настоящее время заключение такого договора происходит путем закупок у единственного источника, а условия этого договора определяются поставщиком в одностороннем порядке. Соответственно защита государственных интересов при закупке коммунальных услуг для государственных нужд может быть обеспечена не столько путем совершенствования законодательства о государственных закупках, сколько путем реформирования жилищно-коммунального хозяйства (в том числе путем демонополизации отрасли и внедрения элементов конкурсного размещения заказа, усиления государственного контроля за экономической обоснованностью тарифов и условиями типовых договоров об оказании коммунальных услуг).

Остальные действующие в этой области законы посвящены специфике государственных закупок в различных отраслях.

¹³⁴ Еще один распространенный на практике (особенно по проектам международных финансовых организаций) договор – на оказание консультационных услуг – в действительности является скорее подрядным договором, так как обычно имеет овеществленный результат (отчет, доклад и пр.) в отличие от услуг, которые по своему определению потребляются в процессе их оказания.

Одним из таких законов является Федеральный закон от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд». Данный закон, основываясь на нормах закона № 60-ФЗ, определяет специфику регулирования поставок сельскохозяйственной продукции. Под нуждами здесь понимается потребности в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии.

Законом устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для:

- федеральных государственных нужд (федеральный фонд);
- региональных государственных нужд (региональные фонды).

Федеральный фонд создается для удовлетворения потребностей в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, экологически загрязненных территорий, сил обороны и государственной безопасности и приравненных к ним спецпотребителей, независимо от их размещения, городов Москвы и Санкт-Петербурга, формирования государственных продовольственных резервов и оперативного резерва Правительства Российской Федерации, обеспечения экспортных поставок.

Региональные фонды создаются для удовлетворения потребностей субъектов Российской Федерации в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии.

Правительство РФ определяет государственных заказчиков для формирования федерального фонда сельскохозяйственной продукции, а органы исполнительной власти субъектов РФ соответственно для формирования региональных фондов сельскохозяйственной продукции.

Формирование объемов закупок и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд осуществляется следующим образом.

Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют объемы закупок и поставок по видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на предстоящие пять лет с ежегодным уточнением не позднее, чем за шесть месяцев до начала года и доводят их до государственных заказчиков. Государственные заказчики не позднее чем за три месяца до начала года сообщают товаропроизводителям (поставщикам) объемы закупок и поставок по видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно предусматривают в соответствующих бюджетах средства для формирования соответствующих фондов.

Законом предусмотрен особый порядок расчетов за сельхозпродукцию. Правительство РФ ежегодно по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представителями общественных объединений, выражающих интересы товаропроизводителей (поставщиков) и потребителей (покупателей), устанавливает на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для госнужд гарантированный уровень закупочных цен, обеспечивающий возмещение материальных затрат и получение дохода товаропроизводителем (поставщиком), достаточного для расширенного воспроизводства.

Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации до начала года определяют квоты для товаропроизводителей (поставщиков) на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд по гарантированным ценам. Квоты могут быть установлены для товаропроизводителей (поставщиков) на всей территории Российской Федерации или на какой-либо ее части.

В целях защиты потребителя (покупателя) Правительство РФ (органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) устанавливает нормативное соотношение между стоимостью закупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в федеральный фонд (региональный фонд), с учетом безубыточной реализации готовой продукции.

Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации гарантируют товаропроизводителям (поставщикам) продукции растениеводства, поставляющим ее для госнужд, авансовую оплату в размере не менее 50% от стоимости объема поставок, определенных договором, в том числе 25% после заключения договора и 25% после завершения сева, а по продукции животноводства – выплату дотаций из соответствующего бюджета, обеспечивающих рентабельность ее производства.

Расчеты юридических лиц, являющихся потребителями (покупателями) сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, с товаропроизводителями (поставщиками), находящимися на территории Российской Федерации, производятся посредством инкассовой формы расчетов, если иной порядок не предусмотрен в договорах.

Основным документом, определяющим объемы, ассортимент, качество, порядок закупки и поставки, цены, сроки и порядок расчетов за закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, имущественную ответственность, является договор, регулирующий экономические, правовые и организационно-

технические отношения товаропроизводителя (поставщика) и потребителя (покупателя).

Как и в законе о поставках здесь также предусмотрены меры экономического стимулирования, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по закупкам и поставкам сельхозпродукции. При этом меры ответственности даже несколько выше, чем в законе о поставках, в частности, предусмотрена пеня за несвоевременную оплату.

Из анализа содержания рассматриваемого закона можно сделать вывод, что основной его целью является не экономия государственных средств при проведении закупок сельскохозяйственной продукции, а поддержка сельскохозяйственного производителя.

Федеральный закон от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» – это еще один закон, определяющий отраслевую специфику закупок.

Под государственным оборонным заказом понимается правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Поставки продукции (работ, услуг) по оборонному заказу являются одним из видов поставок продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд.

Основные показатели оборонного заказа утверждает Президент Российской Федерации.

В состав оборонного заказа может включаться целый ряд работ по обеспечению обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Финансирование оборонного заказа осуществляется за счет федерального бюджета посредством выделения ассигнований государственному заказчику. Статьи федерального бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, имеют статус защищенных статей расходов федерального бюджета.

Проект оборонного заказа разрабатывается в порядке, определяемом Правительством РФ, при формировании федерального бюджета на соответствующий год и, исходя из ресурсных возможностей экономики Российской Федерации.

Размещение оборонного заказа проводится на конкурсной основе, за исключением работ по поддержанию мобилизационных мощностей. В случае, если претенденты на участие в конкурсе на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также в случае, если по результатам проведения указанного конкурса не определен головной исполнитель (исполнитель), оборонный заказ обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающими монополией на производство продукции (работ, услуг) по оборонному заказу, при условии, что оборонный заказ обеспечивает установленный Правительством Российской Федерации уровень рентабельности производства этих видов продукции (работ, услуг).

Государственный контракт на оборонный заказ может заключаться как на выполнение всего комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, производства, поставок, эксплуатации, ремонта, утилизации и уничтожения вооружения и военной техники, так и на отдельные виды этих работ.

В законе об оборонном заказе также предусмотрены меры экономического стимулирования, ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение заказа. В частности, ответственность сводится к возмещению убытков. При применении иных видов ответственности закон отсылает к другому закону – о поставках продукции для госнужд.

2.1.2. Нормативные правовые акты, регулирующие процедуры размещения государственного заказа

Второй этап развития российского законодательства о закупках, связанный с внедрением в российскую практику применяемых в мире процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, начался с принятием Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее – «Указ № 305». – *Авт.*). Этим Указом было утверждено Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Предполагалось, что Указ будет действовать до принятия федерального закона, регулирующего соответствующие отношения. Такой закон – № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее «Закон № 97-ФЗ». – *Авт.*) – был принят 6 мая 1999 г. Однако, как следует из названия, закон регулирует лишь закупки путем проведения конкурсов, в связи с чем возникает вопрос о возможности применения норм Указа № 305 к другим (внеконкурсным)

способам размещения государственного заказа. Кроме того, Закон № 97-ФЗ в отличие от Указа № 305 не распространяется на субнациональный уровень бюджетной системы. Соответственно возникает вопрос о том, в какой мере субъекты Российской Федерации связаны нормами Указа № 305.

Закон № 97-ФЗ регулирует отношения, возникающие между организатором конкурса (государственным заказчиком) и участниками конкурса (поставщиками (исполнителями)) в процессе проведения конкурса на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

В статье 2 Федерального закона дается перечень основных используемых в нем понятий. Под государственными нуждами понимаются потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования. Государственный контракт – это договор поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, заключаемый между государственным заказчиком и победителем конкурса. Конкурсом признается способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающий лучшие условия исполнения государственного контракта. Организатором конкурса признается государственный заказчик в лице федерального органа исполнительной власти, а также юридическое лицо, которому государственный заказчик на условиях договора передал часть своих функций по проведению конкурса.

В статье 5 Закона № 97-ФЗ установлены требования к участникам конкурса. Участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг). Организатор конкурса также вправе устанавливать дополнительные требования к участникам при проведении каждого конкурса. Требования к участникам конкурса содержатся в конкурсной документации. Организатор конкурса может проводить предварительный отбор участников в целях выявления исполнителей, которые соответствуют требованиям, установленным организатором конкурса. Организатор конкурса определяет соответствие исполнителей установленным требованиям к участникам конкурса и принимает решение в отношении каждого исполнителя, подавшего заявку на участие в предварительном отборе. Право на участие в конкурсе имеют только исполнители, прошедшие предварительный отбор. Организатор конкурса обязан отстранить участника конкурса от участия на любом этапе его проведения в случае предоставления им недостоверных сведений о своей квалификации.

Иностранцы поставщики (исполнители) товаров (работ, услуг) могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство товаров (работ,

услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно.

Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса осуществляется в письменной форме в соответствии с Законом № 97-ФЗ. Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса в случаях, когда:

- организатор открытого конкурса обязан ответить на запрос поставщика (исполнителя) в части разъяснения положений документации о предварительном отборе;
- до истечения срока действия заявок на участие в открытом конкурсе организатор открытого конкурса предлагает участникам открытого конкурса продлить данный срок;
- конкурсная комиссия требует от участников открытого конкурса разъяснения положений заявок на участие в открытом конкурсе;
- может осуществляться с помощью средств, которые не воспроизводят содержание сведений в письменной форме, при условии их дальнейшего подтверждения в письменной форме.

При проведении конкурса его организатор обязан вести протокол проведения конкурса. В протоколе указывается следующая информация: краткое описание поставляемых товаров (работ, услуг); наименования и адреса участников конкурса; перечень участников конкурса, которые не прошли предварительный отбор (в случае проведения такого отбора); цены товаров (работ, услуг), предложенные участниками конкурса; наименование победителя конкурса и цены поставляемых им товаров (работ, услуг); основания принятия организатором конкурса решения об отклонении заявок на участие в конкурсе, в соответствии с Законом № 97-ФЗ; причины, по которым государственный контракт не заключен; основания принятия организатором конкурса решения о выборе вида конкурса.

Отношения между организатором конкурса и участниками конкурса в процессе проведения конкурса и влияющие на конкуренцию на товарных рынках, регулируются антимонопольным законодательством.

Закон № 97-ФЗ предусматривает 2 способа размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг):

1. Посредством открытых конкурсов (в том числе двухэтапных конкурсов);
2. Посредством закрытых конкурсов (в том числе двухэтапных конкурсов).

Рассмотрим особенности указанных видов конкурсов и условия их применения:

1. Открытый конкурс на размещение заказа на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Организация открытых торгов является предпочтительным способом закупок. При проведении открытого конкурса в средствах массовой информации должно быть опубликовано извещение. Всем заинтересованным участникам (всем участникам, прошедшим предварительный отбор – в случае его проведения) должна быть предоставлена конкурсная документация, содержащая условия контракта, требования к участникам конкурса, заявкам, составу технической документации и др.

2. Закрытый конкурс на размещение заказа на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Заказчик вправе размещать заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд путем проведения закрытого конкурса в случаях, когда:

- предметом государственного контракта являются поставки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- технически сложные товары (работы, услуги) производятся ограниченным числом поставщиков (исполнителей).

При проведении закрытого конкурса приглашение направляется каждому поставщику (исполнителю). Извещение о проведении торгов в средствах массовой информации не публикуется.

3. Двухэтапный открытый (закрытый) конкурс на размещение заказа на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Организатор конкурса по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти вправе проводить двухэтапные (закрытые/открытые) конкурсы в случаях, если:

- организатору конкурса необходимо провести переговоры с поставщиками (исполнителями) в целях определения их возможности обеспечить государственные нужды;
- организатор конкурса намерен заключить государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

При проведении двухэтапного конкурса все исполнители подают заявки на участие в конкурсе, содержащие характеристики поставляемых товаров (работ, услуг) без указания их цен.

На первом этапе двухэтапного конкурса его организатор вправе проводить переговоры с участниками. На втором этапе участники подают по-

вторно заявки на участие в двухэтапном конкурсе с указанием цен поставляемых товаров (работ, услуг).

4. Внеконкурсные способы размещения заказа на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В настоящее время единственным федеральным нормативным актом, регламентирующим внеконкурсные способы размещения заказа на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд, является Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное Указом № 305. При этом вопрос о действии данного Указа является весьма спорным, о чем пойдет речь ниже. Пока же рассмотрим предусмотренные Указом № 305 внеконкурсные способы закупок и основания к их применению.

4.1. Закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд с применением запроса котировок.

Заказчик вправе размещать заказы с применением запроса котировок при закупках имеющейся в наличии продукции, которая производится или предоставляется не по конкретным заявкам заказчика и для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена государственного контракта не превышает 2500 МРОТ (далее – МРОТ) (т.е. 250 тыс. руб.).

Запрос ценовых котировок производится не менее чем у трех поставщиков. Выигравшим признается поставщик, который представил самую низкую ценовую котировку, удовлетворяющую потребностям заказчика.

4.2. Закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд у единственного источника.

Заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника, по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом в следующих случаях:

- при наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (конкурса) или применение иного способа размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика;
- если вследствие чрезвычайных обстоятельств возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно с учетом затрат времени;
- если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами

в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена;

- при наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги (закрытый конкурс) в соответствии с Указом, в случае, если заказчик установил, что проведение закупок из единственного источника является наилучшим способом закупок. Таким обстоятельством, в соответствии с Указом, может быть наличие в государственном контракте на приобретение продукции для нужд национальной обороны или для обеспечения национальной безопасности информации, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации. (В настоящее время по данному основанию не могут проводиться специализированные закрытые торги, так как Закон № 97-ФЗ такого вида конкурсов не предусматривает; однако указанное основание применимо в случае проведения закупок из единственного источника как внеконкурсного способа размещения заказа.)

Согласно Указу, его нормы должны применяться и при осуществлении закупок для нужд субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, пунктом 6 Указа № 305 Правительство Российской Федерации было уполномочено утвердить состав и объемы продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов). Соответствующее Постановление от 26 сентября 1997 г. № 1222 предусматривает следующий состав продукции (товаров, работ и услуг), закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов):

- драгоценные металлы и драгоценные камни;
- музейные ценности (отдельные предметы и коллекции), раритетные и редкие книги, рукописи, архивные документы на различных видах носителей и другие предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятые государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенные для пополнения музейного, библиотечного, архивного фондов, кино- и фотофонда, а также иных аналогичных фондов;
- продукция государственного телевидения и радиовещания и услуги организаций связи по их распространению;
- работы по поддержанию мобилизационных мощностей;
- отечественные вакцины, включенные в Национальный календарь профилактических прививок;
- продукция, производимая по государственному оборонному заказу, – в случае, если отсутствуют претенденты на участие в конкурсе по

размещению заказа на производство такой продукции или по результатам проведения указанного конкурса не определен головной исполнитель (исполнитель).

Указанная продукция (товары, работы и услуги) закупается для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов) в полном объеме.

Правительство РФ своим постановлением от 13.10.1999 г. № 1160 «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения» устанавливает, что Министерство экономического развития и торговли РФ (далее – МЭРТ РФ) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять контроль проведения данных конкурсов.

В связи с этим Приказом МЭРТ РФ от 29.12.2000 г. № 130 утверждено Положение об осуществлении контроля проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

Положение определяет порядок осуществления МЭРТ России контроля соблюдения организаторами конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд требований, установленных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

МЭРТ России при осуществлении контроля проведения конкурсов руководствуется Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и иными нормативными правовыми актами по данному вопросу, в том числе указанным Положением.

В целях осуществления контроля проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд МЭРТ России:

1) осуществляет проверку своевременного проведения конкурсов в соответствии с приглашениями, опубликованными в средствах массовой информации, в том числе в официальных изданиях уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль проведения конкурсов и координацию их проведения;

2) проводит выборочные проверки соблюдения организаторами конкурсов установленных в конкурсной документации требований к участникам конкурсов на основании протоколов их проведения, представляемых в МЭРТ России организаторами конкурсов после подведения их итогов;

3) осуществляет контроль соответствия квалификации членов конкурсной комиссии требованиям, установленным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) осуществляет контроль правильности выбора организаторами конкурса вида конкурса (открытый, в том числе двухэтапный, и закрытый, в том числе двухэтапный) и согласовывает в установленном порядке по представлению организаторов конкурса возможность проведения открытого двухэтапного конкурса и закрытого (в том числе двухэтапного) конкурса;

5) проводит анализ положения дел с реализацией в Российской Федерации системы конкурсного размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и представляет ежеквартально в Правительство Российской Федерации доклады по данному вопросу.

Организация работы по выполнению возложенных функций возлагается на Департамент цен и государственных закупок МЭРТ России.

Проверки соблюдения организатором конкурсов правил и процедур проведения конкурсов осуществляются контрольными группами в соответствии с графиком выборочных проверок, утверждаемым руководством МЭРТ России.

Департамент цен и государственных закупок МЭРТ России подготавливает и представляет для рассмотрения руководству МЭРТ России:

- проект графика выборочных проверок соблюдения организатором конкурсов правил и процедур проведения конкурсов;
- проект задания контрольным группам по проведению выборочных проверок;
- предложения о составе контрольных групп по проведению выборочных проверок, которые формируются из работников структурных подразделений МЭРТ России, а также специалистов других федеральных органов исполнительной власти в установленном порядке;
- акты выборочных проверок, проведенных контрольными группами.
- Контрольная группа по проведению выборочных проверок осуществляет следующие функции:
- оповещает организатора конкурса о намечаемой проверке не позднее, чем за две недели;
- сообщает перечень документов и сведений, представляемых организатором конкурса в ходе проверки;

- консультирует организатора конкурса по всем организационным вопросам проверки;
- проводит анализ представленных организатором конкурса документов и соответствие цены, указанной в государственном контракте, цене, предложенной победителем конкурса и отраженной в протоколе проведения конкурса;
- составляет акт проверки, который подписывается членами контрольной группы по проведению выборочных проверок и представителем организатора конкурсов.

Документы, представленные организатором конкурса, подписываются лицами, ответственными за проведение конкурса.

Контрольная группа по проведению выборочных проверок может получать необходимую информацию по средствам электронной и телефонной связи и вправе требовать от организатора конкурса представления необходимой информации по вопросам, входящим в компетенцию МЭРТ России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль проведения конкурсов.

Организатор конкурса информирует в месячный срок МЭРТ России о принятых мерах по устранению отмеченных в актах проверок недостатков.

По результатам проведенных выборочных проверок МЭРТ России ежеквартально докладывает в Правительство Российской Федерации о положении дел с реализацией системы конкурсного размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг).

С 1 января 2000 г. вступил в силу Бюджетный кодекс, в котором госзакупкам посвящены статьи 71–73. Указанные статьи содержат некоторые полезные новации, однако еще более усугубляют противоречивость законодательства в сфере госзакупок.

Так, статья 71 БК в противоречие с Гражданским кодексом устанавливает, что закупки товаров, работ и услуг на сумму ниже 2000 МРОТ не требуют заключения государственных или муниципальных контрактов, а значит, могут размещаться любым удобным для государственного заказчика способом. На практике это в большинстве случаев означает, что такие закупки осуществляются не только на внеконкурсной, но и на внеконкурентной основе. Кроме того, следует отметить, что данная норма БК некорректна по форме, так как с точки зрения гражданского законодательства договором (контрактом) является любое соглашение двух или более лиц, направленное на установление, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей. Очевидно, законодатель имел в виду, что закупка на сумму ниже 2000 МРОТ не требует заключения контракта в письменной форме, однако безотносительно к форме контракт следует признать заклю-

ченным всегда, когда стороны вступают между собой в отношения по поводу поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг.

В соответствии со статьей 73 Кодекса бюджетные учреждения органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок.

Если закупки товаров, работ и услуг осуществляются на сумму не более 2000 МРОТ за один вид товара или услуг (за один контракт), в реестре закупок указываются следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена и дата закупки.

Порядок ведения реестров закупок по государственным и муниципальным контрактам согласно пункту 3 статьи 73 определяется федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Однако до сих пор на федеральном уровне ни законов, ни подзаконных актов по этому поводу не принято и указанная норма бездействует. Кроме того, недостатком указанной нормы представляется то, что она не предусматривает ведения сводного реестра закупок по всем государственным заказчикам.

Согласно статье 72 БК, государственный или муниципальный контракт – это договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета. Совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета образует государственный или муниципальный заказ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 БК государственные и муниципальные контракты «размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления». Таким образом, указанная статья БК позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям

расширять, по сравнению с федеральным законодательством, перечень оснований для внеконкурсных закупок.

Среди последних по времени принятия нормативных актов в области госзакупок следует упомянуть Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 марта 2003 г. № АШ-815/05 «О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд». Методические рекомендации предназначены для федеральных государственных заказчиков и рекомендуются для использования при осуществлении региональных и муниципальных закупок. Оценку эффективности проведения конкурсов на поставки товаров для государственных нужд рекомендуется проводить по двум показателям: сокращению расхода бюджетных средств и сравнительной эффективности.

Сокращение расхода бюджетных средств представляет собой разницу между плановой и фактической ценой закупки и рассчитывается по формуле:

$$C' = C_{\text{п}} - C_{\text{к}} - З, \text{ где:}$$

$C_{\text{п}}$ – стоимость предложения, выставленного заказчиком на конкурс;

$C_{\text{к}}$ – стоимость заключенного контракта;

$З$ – затраты заказчика на организацию и проведение конкурса.

Вторым предусмотренным методикой показателем является сравнительная эффективность, которая рассчитывается путем сравнения цены контракта с тремя видами цен:

- средней ценой других конкурсных заявок,
- рыночной ценой товара в регионе поставки;
- контрактной ценой товара на предыдущем конкурсе.

При этом сравнительная эффективность, рассчитанная относительно средней цены товара, предложенной другими участниками конкурса «во всех случаях должна быть положительной, т. е. контрактная цена товара не может превышать средневзвешенную цену товара в заявках участников».

Сравнительная эффективность относительно рыночной цены, применяется в случаях, когда продукция носит массовый характер и имеется в свободной продаже. При этом «рыночная цена в регионе поставки определяется государственным заказчиком в соответствии со статьей 40 Налогового кодекса Российской Федерации на основе изучения конъюнктуры рынка, данных статистической отчетности и специальных справочных изданий».

Сравнительная эффективность относительно предыдущего конкурса, характеризует динамику работы заказчика по проведению конкурсов. При этом контрактная цена товара предыдущего конкурса принимается с уче-

том инфляции относительно контрактной цены товара по результатам проведенного конкурса, эффективность которого рассчитывается.

Методические рекомендации предусматривают расчет сокращения расхода бюджетных средств и общей сравнительной эффективности по перечисленным выше трем показателям по всем конкурсам, проведенным заказчиком в отчетном периоде, и содержат соответствующие формы отчетности. Комментируемые методические рекомендации позволяют сделать значительный шаг вперед в организации анализа и контроля за эффективностью проведения конкурсов. Вместе с тем следует отметить, что в сегодняшних условиях предусмотренные показатели не всегда будут объективно отражать эффективность госзакупок. Например, показатель сокращения расхода бюджетных средств является весьма условным, так как в отсутствие жесткой нормативной регламентации порядка планирования расходов на закупки можно создать иллюзию эффективности путем искусственного завышения плановой цены закупки. Нивелировать этот риск путем сравнения контрактной цены с рыночной можно только при условии, что существуют четко определенные достоверные источники информации о рыночных ценах в регионе. Однако, как было отмечено выше, это не совсем так: рекомендации не указывают четкого источника получения заказчиком информации о рыночных ценах, допуская, в частности, самостоятельное исследование им конъюнктуры рынка. Сравнение с ценой предшествующего контракта в отсутствие определенной методики индексации цен тоже не гарантирует объективной картины. Что касается сравнения с ценой прочих конкурсных заявок – то если отрицательное значение этого показателя является достаточно информативным и требует проведения контрольных мероприятий, то положительное – не обязательно. Например, если в конкурсе на поставку товара массового производства участвовало только два поставщика, и победителем был избран поставщик с более низкой ценой – это еще не свидетельствует об эффективности конкурса, так как возможно, что при надлежащей организации в конкурсе могло бы принять участие значительно большее число поставщиков, в том числе – с более выгодными ценовыми предложениями.

Кроме того, следует признать односторонним подход к оценке эффективности конкурсов, не предполагающий анализа степени достижения их целей. Не следует забывать о том, что целью проведения конкурсов является удовлетворение потребностей государственных заказчиков в товарах, работах и услугах, следовательно, контракт, заключенный по результатам конкурса, не может считаться эффективным, если он не был исполнен поставщиком, даже если предложенная им цена была объективно ниже ры-

ночной. Между тем в рассматриваемых Методических рекомендациях данные о степени исполнения контрактов вообще не подлежат исследованию.

Но главным недостатком рассматриваемой методики представляется то, что она распространяется только на конкурсные закупки. Как будет показано в обзоре правоприменительной практики, в настоящее время вопреки законодательству конкурсы отнюдь не являются преобладающим способом госзакупок. Соответственно даже очень высокая эффективность конкурса не может окупить потерь бюджетных средств, вызванных отказом от применения конкурсных процедур в случаях, когда их применение является обязательным. Более того, есть основания полагать, что издание данных Методических рекомендаций негативно скажется на общей эффективности госзакупок, так как создаст для недобросовестных госзаказчиков дополнительный антистимул к проведению конкурсов. Если раньше законодательство позволяло присуждать контракт поставщику с ценой, превышающей среднюю цену конкурсных заявок, то после утверждения Методических рекомендаций такие действия заказчика будут привлекать к себе внимание контролирующих органов. В этих условиях заказчику проще вовсе уклониться от проведения конкурса, чего и приходится ожидать на практике.

2.2. Основные недостатки действующего федерального законодательства

Проведенный в настоящем разделе обзор действующего федерального законодательства в области государственных закупок позволяет выявить следующие его основные недостатки.

1) Отсутствие системного подхода к регулированию государственных закупок.

Этот коренной недостаток законодательства в области государственных закупок обусловлен тем, что входящие в его состав нормативные акты принимались в разные годы, более того – на разных стадиях развития российского бюджетного законодательства. Если первые нормативные акты свидетельствуют об отсутствии у законодателя четкого представления об основных задачах правового регулирования в этой области, то акты, принятые после 1997 г., в целом соответствуют выработанным в мировой практике подходам. При этом принятие новых нормативных актов не сопровождалось не только отменой ранее принятых, но и приведением их в соответствие с новыми тенденциями законодательства. В результате, законодательство о госзакупках не объединено даже единством терминологии (в разных законах понятие закупок для государственных нужд формулируется по-разному), не говоря уже о противоречиях в остальных вопросах. Неко-

торые из действующих законов утратили практическое значение, так как предмет их регулирования почти полностью совпадает с предметом регулирования других законов. Например, Закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» по тематике практически совпадает с параграфом 4 главы 30 Гражданского кодекса. В то же время, несмотря на обилие правовых актов в данной области, многие существенные аспекты отношений, возникающих в процессе размещения и исполнения госзаказа, остаются неурегулированными.

2) Отсутствие четкого легального определения закупок для государственных нужд.

В настоящее время имеющиеся противоречия между разными нормативными актами дают возможность как слишком узкого, так и слишком широкого определения этого базового понятия. Так, указание исчерпывающего перечня возможных целей государственных закупок в Законе № 97-ФЗ («решение задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и реализация федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ») позволяет выводить из-под действия законодательства большинство видов закупок, осуществляемых для нужд бюджетных учреждений. Например, в некоторых регионах и муниципальных образованиях закупки для «обеспечения функционирования органов государственной власти» осуществляются на внеконкурсной основе¹³⁵.

В то же время упоминание о возможности осуществления государственных закупок за счет «внебюджетных источников финансирования» в Законе № 97-ФЗ и Гражданском кодексе дает возможность распространять конкурсные процедуры на закупки, осуществляемые бюджетными учреждениями за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. На наш взгляд, этот подход является некорректным. Если законодатель считает необходимым ограничить право бюджетных учреждений на распоряжение средствами от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (с чем мы вполне согласны), он должен, в первую очередь, отменить норму Гражданского кодекса, гарантирующую право учреждений на самостоятельное распоряжение такими средствами и приравнять их к доходам бюджета. В этом случае закупки учреждений, осуществляемые за счет указанных средств, подпадут под определение закупок для государственных нужд. Пока же данная норма Гражданского кодекса сохраняет силу, нет никаких правовых оснований для регламента-

¹³⁵ См., например, Закон Ярославской области от 30 сентября 1996 г. № 14-3 «О государственном заказе Ярославской области» (в ред. Закона Ярославской области от 10.07.2001 № 38-З).

ции порядка закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями за счет их собственных, по признанию законодателя, средств.

3) Чрезмерная широта полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд.

Согласно пункту 5 статьи 72 Бюджетного кодекса «отношения, связанные с государственными и муниципальными контрактами, регулируются федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления». Как видим, указанная норма не требует, чтобы нормативные акты регионов и муниципальных образований в этой области соответствовали федеральным. При этом основополагающий федеральный закон в области государственных закупок – «О конкурсах на размещение заказов, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» № 97-ФЗ – не распространяется на субнациональный уровень бюджетной системы даже в части основных принципов. Нормы же Указа Президента № 305, ранее регулировавшие порядок проведения конкурсов на всех уровнях бюджетной системы, утратили силу с момента принятия Закона № 97-ФЗ.

Такое положение нарушает целостность правового пространства на территории России и подчас приводит к серьезным злоупотреблениям при расходовании средств региональных и местных бюджетов на закупку товаров, работ и услуг. Как будет показано в обзоре действующего регионального и местного законодательства в этой области, предоставленные им нормотворческие полномочия регионы и муниципалитеты часто используют для сужения сферы применения конкурсных закупок и дискриминации неместных поставщиков при размещении региональных и муниципальных заказов.

4) Отсутствие четкой законодательной регламентации внеконкурсных процедур закупок.

Как отмечалось в работе, в настоящее время единственным нормативным актом, регламентирующим внеконкурсные способы закупок (т.е. закупки у единственного источника и закупки путем запроса котировок), является Указ Президента № 305. Однако его юридическая сила может быть поставлена под сомнение. Учитывая, что Закон № 97-ФЗ не регламентирует иных способов закупок, кроме конкурсов, нормы ранее принятого Указа Президента № 305 должны были утратить силу только в части регулирования конкурсов и сохранить силу в части внеконкурсных способов закупок. Однако согласно пункту 7 самого Указа он действует «до вступления в силу федерального закона об организации торгов на закупку товаров, работ и

услуг для государственных нужд». Учитывая, что, согласно пункту 4 статьи 447 Гражданского кодекса РФ, конкурс – это одна из форм торгов, с принятием в 1999 г. Закона № 97-ФЗ Указ № 305 должен был полностью утратить силу.

В пользу вывода о том, что данный Указ должен был полностью прекратить свое действие, говорит и норма статьи 72 БК, согласно которой «государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления». Как видим, в число актов, которые могут разрешать внеконкурсное размещение государственных или муниципальных контрактов, не входят акты федеральных органов исполнительной власти. Аналогичную норму содержит и преамбула Закона «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», согласно которой исключения из конкурсного порядка государственных закупок могут предусматриваться «законодательством Российской Федерации». Термин «законодательство Российской Федерации» включает федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, согласно статье 72 БК и преамбуле Закона № 97-ФЗ, Указ Президента не может расширять перечень случаев, когда допускается внеконкурсное размещение государственного контракта, по сравнению с законом, хотя нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления могут. В настоящее время на федеральном уровне этот вопрос регулируется только статьей 71 БК, которая позволяет осуществлять закупки на сумму, не превышающую 2000 МРОТ, вообще без заключения государственного (муниципального) контракта. Из этого следует, что нормы Указа № 305, разрешающие проведение закупок путем запроса котировок на сумму свыше 2000 МРОТ, применяться не должны.

Возникает также вопрос о том, должны ли применяться нормы Указа при внеконкурсных закупках на сумму до 2000 МРОТ. На наш взгляд, на этот вопрос следует дать отрицательный ответ, так как согласно статье 71 БК, т.е. нормативному акту более высокой юридической силы, закупки на такую сумму заказчик может проводить вообще без заключения контракта, любым удобным ему способом. Заказчик, конечно, может применить нормы Указа, регламентирующие закупки путем запроса котировок или закупки у единственного источника, если цена закупки не превышает 2000 МРОТ, однако не обязан этого делать.

Вышеизложенное приводит к выводу, что на настоящий момент внеконкурсные процедуры закупок законодательством вообще не урегулированы. Учитывая, что 2000 МРОТ на сегодняшний день эквиваленты 200 тыс. рублей, отказ от всякой правовой регламентации и даже документальной фиксации процедур таких закупок представляется недопустимым.

В то же время неопределенность правового статуса Указа Президента № 305, дезориентирует государственных заказчиков и влечет непроизводительные потери времени при осуществлении госзакупок. Например, в соответствии с Указом заказчик вправе применять закупки у единственного источника по согласованию с МЭРТ РФ, в частности, в случае, если цена контракта составляет менее 2500 МРОТ. Некоторые госзаказчики обращаются в МЭРТ за соответствующим согласованием, однако Министерство на основании цитировавшейся выше нормы статьи 71 БК не считает нужным согласовывать закупки на сумму менее 2000 МРОТ.

5) Расширительный перечень оснований для проведения закрытых конкурсов.

Согласно статье 22 Федерального закона № 97-ФЗ, проведение закрытого конкурса допускается в двух случаях:

- если предметом государственного контракта являются поставки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- если технически сложные товары (работы, услуги) производятся ограниченным числом поставщиков (исполнителей).

На наш взгляд, первое и второе из указанных оснований для проведения закрытого конкурса неравнозначны: если в первом случае открытость противопоказана, то во втором – это просто излишне. При ограниченности круга поставщиков не существует противопоказаний к публикации объявления о конкурсе. В то же время публикация этого объявления не препятствует организатору конкурса направить персональные приглашения известным ему поставщикам. Вместе с тем существование этого основания для проведения закрытого конкурса создает возможности для злоупотреблений со стороны государственного заказчика, так как никто не наделен полномочиями проверять соответствие действительности заявления государственного заказчика о том, что круг поставщиков определенной продукции является ограниченным.

В этой связи представляется необходимым скорректировать указанную норму, предусмотрев, что во втором случае должен проводиться открытый конкурс (т.е. обязательно опубликование извещения о нем), хотя допускается направление приглашений на участие в нем известным организатору

поставщикам. В последнем случае поставщики, получившие специальное приглашение от организатора, не должны иметь никаких преимуществ по сравнению со всеми прочими участниками конкурса.

б) Нечеткость представлений о задачах двухэтапных конкурсов.

Как указывалось в исследовании, разновидностью открытых и закрытых конкурсов, в соответствии с законом № 97-ФЗ, являются двухэтапные конкурсы, которые проводятся в двух случаях:

- если организатору конкурса необходимо провести переговоры с поставщиками (исполнителями) в целях определения их возможности обеспечить государственные нужды;
- если организатор конкурса намерен заключить государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

В действительности, однако, первый из этих случаев является основанием к проведению не двухэтапного конкурса, а предварительного квалификационного отбора. При этом особенностью двухэтапных конкурсов является то, что их процедура специально предусматривает возможность переговоров между заказчиком и потенциальными участниками конкурса на первом этапе торгов, в то время как во всех других видах конкурсов такие переговоры запрещены. Таким образом, на практике двухэтапные конкурсы по первому основанию проводятся, главным образом, в целях обхода запрета на проведение переговоров с конкурсантами, что представляется нежелательным, так как переговоры предполагают риск возникновения неформальных отношений между должностными лицами заказчика и отдельными участниками конкурса, что может негативно сказаться на его результатах.

Назначение двухэтапного конкурса состоит вовсе не в том, чтобы определить возможности конкретных участников обеспечить государственные нужды, а в том, чтобы точнее определить сами эти нужды. При размещении заказа на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических и других по существу творческих работ государственный заказчик может не располагать специальными познаниями, достаточными для того, чтобы четко сформулировать суть задачи. Даже в случае, если он привлечет экспертов для разработки конкурсной документации, существует вероятность, что другие эксперты в этой области предложат более перспективные способы достижения поставленных целей или направления исследований. Например, городское правительство, располагая ассигнованиями, выделенными для увеличения пропускной способности городских дорог, своими силами может спроектировать строительство дополнительных дорожных магистралей или развязок и привлечь по конкурсу строительные

организации для их строительства. Однако возможно, что участвующие в конкурсе строительные организации способны не просто построить дорогу по заданному проекту, но предложить более эффективные и (или) более дешевые способы решения проблемы увеличения пропускной способности городских дорог. Именно для того, чтобы задействовать творческие силы участников конкурса для более эффективного решения задач, стоящих перед государственным заказчиком, и придумана процедура двухэтапных конкурсов.

В то же время эта процедура имеет свои недостатки. Фактически, в данном случае заказчик возлагает на потенциальных участников конкурса собственные функции, не принимая на себя обязательств по оплате их творческой деятельности. Предположим, что некий участник конкурса предложил на первом его этапе более эффективный и более дешевый способ решения стоящей перед заказчиком проблемы (в нашем примере – строительство магистрали в другом месте и по другой технологии). Однако это не значит, что на втором этапе конкурса, когда от участников конкурса будут запрошены предложения по цене выполнения этой скорректированной задачи, тот же участник представит более дешевое предложение и выиграет конкурс. Таким образом, фактически вклад участника конкурса, представившего идею, которая позволила заказчику существенно сэкономить на цене закупки, останется вознагражденным даже косвенно (через участие в реализации проекта). Такое положение явно стимулирует творческий подход участников конкурса.

Этот вывод разделяют потенциальные участники конкурсных процедур. Так, в интервью корреспонденту журнала «Конкурсные торги» А. Ковалева – креативный директор Интернет-агентства «Результат» – высказывает следующее мнение: «Очень часты случаи, когда, приняв участие в конкурсе и не победив в нем, люди обнаруживают, что идеи, представленные ими на этом конкурсе заказчик реализовал с помощью другого претендента. Любая компания, участвующая в тендере, рискует, что ее идея будет украдена. Для компетентного заказчика конкурс – всегда соблазн за минимальные деньги получить некий «конструктор» идей различных участников и в дальнейшем собрать из этого «конструктора» интересный проект. Исполнитель же, попав в такую ситуацию, вряд ли пойдет на конкурс второй раз, а солидная фирма, и так имеющая заказчиков, не пойдет точно»¹³⁶.

Видимо, поэтому процедура двухэтапного конкурса является не единственным используемым в мировой практике механизмом, направлен-

¹³⁶ Ярош О. Интернет. Реклама. Конкурс // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги», май 2000.

ным на привлечение участников конкурса к определению наилучшего способа решения целей, стоящих перед государственным заказчиком. В некоторых странах заказчику разрешается объявить в приглашении к участию в конкурсе о возможности представления участниками альтернативных предложений, предполагающих другие способы достижения поставленных госзаказчиком целей. Эта процедура также несовершенна, но по прямо противоположной причине, так как в данном случае участнику, представившему альтернативное предложение, принятое заказчиком, практически гарантируется победа. Ведь любое альтернативное по предмету контракта предложение является безальтернативным по цене, в сравнении со всеми прочими предложениями. Если бы всем участникам конкурса была представлена возможность продемонстрировать свои ценовые предложения по новому предмету контракта, возможно, они предложили бы лучшую цену, по сравнению с конкурсантом, это альтернативное предложение сформулировавшим.

Вышеизложенные соображения приводят к выводу, что при закупках творческих по сути товаров, работ или услуг, лучше всего проводить не двухэтапный конкурс и не конкурс с запросом альтернативных предложений, а два конкурса: один из которых должен быть направлен на формирование конкурсного предложения (т.е. предмета закупки), а второй – на его реализацию. При этом желательно сформулировать в законе перечень случаев, когда предварительное проведение творческих конкурсов, направленных на формулирование предмета будущего контракта, является обязательным. Альтернативным решением вопроса может быть предоставление государственному заказчику права при проведении конкурсов на размещение заказов на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд разрешать конкурсантам предлагать альтернативные способы решения стоящей перед государственным заказчиком задачи. Однако для обеспечения сопоставимости конкурсных заявок конкурсной документацией должно предусматриваться проведение нового конкурса по условиям альтернативного предложения, если такое предложение принято заказчиком.

7) Неопределенность законодательных критериев определения победителя конкурса.

Согласно пункту 1 статьи 21 Закона № 97-ФЗ, победителем конкурса признается участник, в конкурсной заявке которого «предложены лучшие условия поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд». Учитывая многообразие возможных условий поставок, а тем более подрядных договоров, цитируемую норму закона следует признать бессодержательной. Подобная неопределенность законодательства по вопросу о способе определения победителя конкурса способна свести на нет преимущества

конкурсного метода закупок, так как заказчик имеет возможность признать победителем практически любого удобного ему участника конкурса. Данная формулировка закона не препятствует, например, тому, чтобы признать заявкой с «лучшими условиями» заявку, в которой срок исполнения работ на неделю короче, чем у конкурирующей заявки, а цена в несколько раз превосходит цену конкурирующей заявки.

На первый взгляд, простейшим способом решения этой проблемы было бы законодательное закрепление правила, в соответствии с которым победителем конкурса признается участник, предложивший наименьшую цену. Исследования влияния различных факторов на выбор победителя подрядных торгов английскими специалистами, показывают, что большинство строительных фирм и организаций-заказчиков рассматривают фактор стоимости как наиболее важный при заключении договора¹³⁷. Так, 83% подрядных организаций и 86,8% фирм-заказчиков, принявших участие в опросе, базируют свои решения преимущественно на этом факторе. Однако такое решение подходит не для всех случаев. Конечно, при поставке простых стандартизированных товаров ценовой критерий является решающим. Однако для договоров на производство сложных видов работ, в частности – строительных, характерно многообразие значимых критериев оценки конкурсных предложений. Среди таких критериев можно упомянуть, в частности: квалификацию подрядчика и опыт производства аналогичных работ, деловую репутацию и кредитоспособность, уровень современности его оборудования, наукоемкость применяемых технологий, экологические и качественные характеристики результата работ, расходы на эксплуатацию возводимого объекта после его приемки, предлагаемые условия оплаты и способы обеспечения, сроки производства работ и пр. Поэтому в законе невозможно установить единую для всех видов торгов иерархию конкурсных критериев. Тем не менее во избежание произвола заказчика при определении победителя торгов, закон должен требовать обязательной публикации в составе конкурсной документации критериев оценки конкурсных предложений с указанием их относительной значимости.

Так, в соответствии со статьей 32 проекта типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг¹³⁸, «выигравшей тендерной заявкой считается:

¹³⁷ См.: *Нестерович Н., Смирнов В.* Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: Инфра-М, НФПК, 2000 (360 с.).

¹³⁸ См. Доклад редакционной группы Комиссии ООН по праву международной торговли от 2 июня 1994 г.

I) тендерная заявка с самой низкой ценой с учетом любых преференциальных поправок (...) или

II) если закупающая организация предусматривает это в тендерной документации, оценивается как наиболее выгодная тендерная заявка, определяемая на основе указанных в тендерной документации критериев, которые в максимально возможной степени являются объективными и поддающимися количественной оценке и для которых устанавливается относительное значение в рамках процедуры оценки или, насколько это возможно, стоимостной эквивалент». При этом в следующем пункте данного проекта типового закона указывается исчерпывающий перечень критериев, которые могут учитываться при определении наиболее выгодной заявки.

Закон должен также предусматривать проведение конкурсных предложений в сопоставимый вид в порядке подготовки к конкурсной оценке и открытость методик сравнительной оценки принимаемых во внимание факторов. Для конкурсов с большим числом принимаемых в расчет условий (в частности, для конкурсов на заключение договора строительного подряда) можно предложить два основных способа их сравнительной оценки.

Первый способ сводится к тому, что заказчик определяет и публикует набор минимальных требований по каждому из критериев оценки конкурсных предложений, которому должны соответствовать все заявки, допускаемые к участию в конкурсе. Таким образом, уже на стадии предварительного отбора отсеиваются заявки, не отвечающие минимальным требованиям заказчика к квалификации претендентов, техническим или экономическим условиям договора. После проведения предварительного отбора конкурсная оценка предложений проводится только по цене. Все различия между конкурсными заявками по иным критериям в расчет не принимаются. Таким образом, предварительный отбор проводится не только в целях отсева заведомо неквалифицированных претендентов, но также выполняет функцию первого тура конкурсного отбора, обеспечивая приведение заявок участников в сопоставимый вид. Преимуществом этого способа оценки является его относительная простота и объективность. Претенденты заранее осведомлены, каким критериям они должны соответствовать, чтобы быть допущены к конкурсу, и вправе рассчитывать на победу в нем, если их цена окажется наименьшей. Они также знают, что никакие другие факторы не будут приниматься во внимание, а, следовательно, могут заранее установить цену с учетом стандартизированных для всех условий поставки (качество, сроки работ, объем гарантийных обязательств и пр.).

Однако данный способ оценки имеет и свои минусы, так как он нивелирует значение всех прочих, кроме цены, критериев оценки. Между тем не-

которые из этих факторов в ряде случаев могут быть количественно оценены и, таким образом, учтены при расчете относительной цены каждой заявки. Например, если заказчик установил в качестве квалификационного требования минимальный срок эксплуатации объекта 10 лет и максимальный размер ежегодных эксплуатационных расходов в размере 100 единиц, то из двух конкурсных заявок А и Б с ценой соответственно 1000 и 1200 единиц он должен выбрать первую. Если же указанные в заявке эксплуатационные расходы претендента А составляют 100 единиц, а претендента Б – 50, то фактическая цена объекта, построенного претендентом А в течение оговоренного срока службы, окажется равна 2000 единиц, а претендента Б – 1700 единиц.

Более сложным способом сравнительной оценки является балльная оценка. Здесь также возможно проведение предварительного отбора претендентов, однако с существенно более узким, чем в первом случае, набором требований (преимущественно квалификационных). В порядке подготовки к конкурсу публикуется набор принимаемых в расчет критериев с оценкой относительной значимости каждого из них (например, цена, как наиважнейший критерий, может иметь коэффициент значимости равный 1, а какой-либо другой менее важный – 0,1). В процессе конкурса каждая заявка оценивается экспертами в баллах по каждому из заявленных критериев оценки. Затем выводится общий балл каждого участника путем умножения количества набранных баллов по каждому критерию на коэффициент его значимости и суммирования скорректированных баллов по всем критериям. Победителем признается участник, набравший максимальное число баллов. Возможен и альтернативный подход, при котором рассчитывается «приведенная цена» каждой заявки путем коррекции заявленной цены по ряду коэффициентов (например, цена сокращается на определенную сумму за каждый дополнительный год бесплатного гарантийного обслуживания или за каждую дополнительную единицу экономии в эксплуатационных издержках). Минусом указанного способа оценки являются: во-первых, его сложность, так как для квалифицированной оценки различных экономических и технических параметров конкурсных предложений необходимо привлечение многочисленных экспертов; и, во-вторых, субъективизм, обусловленный как сложностью оценки относительной значимости каждого из критериев, так и условностью мнений экспертов. В то же время данный способ позволяет учесть все многообразие предлагаемых претендентами условий контракта. Кроме того, для снижения степени субъективности, присущей балльному способу оценки, можно установить, что он не может применяться конкурсной комиссией заказчика, но только специально сформированной комиссией из числа лиц, числящихся в списках сертифи-

цированных экспертов в соответствующих областях. Обязанность ведения соответствующих списков может быть возложена на МЭРТ РФ.

Таким образом, следует признать, что ни один из существующих способов сравнительной оценки конкурсных предложений не является объективным. Однако субъективизм решений заказчика можно минимизировать путем заблаговременной публикации в составе конкурсной документации методики применяемой конкурсной оценки. В этом случае участники могут заранее оценить перспективы своей победы, а будучи не удовлетворены результатами конкурса, получают весомые основания для обжалования решений конкурсной комиссии.

8) Отсутствие в законодательстве регламентации оснований и последствий признания конкурса несостоявшимся.

Закон № 97-ФЗ не предусматривает оснований и последствий признания конкурса несостоявшимся, хотя обычно к таким основаниям относят участие в конкурсе менее чем двух поставщиков. Такая ситуация может сложиться как по вине государственного заказчика (например, из-за того, что он не предпринял должных усилий по рекламе конкурса либо предложил объективно непривлекательные для поставщиков условия), так и по объективным причинам (ввиду отсутствия конкуренции на соответствующем рынке). Последняя ситуация является менее распространенной, так как действующее законодательство предусматривает внеконкурсные способы закупок в сферах действия монополий. Очевидно, что в указанных случаях должны предусматриваться прямо противоположные меры. Если во втором случае проведение повторного конкурса – напрасная трата времени и средств, то в случае, если конкурс сорван по вине заказчика, необходимо предпринять меры по исправлению допущенных в процессе проведения первоначального конкурса нарушений. В частности, следует расширить тираж публикации, изменить стартовые условия конкурса, привлечь к участию в нем поставщиков из других регионов.

Однако законодательный пробел относительно оснований и последствий признания конкурса несостоявшимся позволяет недобросовестному заказчику умышленно сорвать конкурс ради получения возможности разместить заказ у определенного поставщика.

Необходимо предусмотреть в законодательстве основания и последствия признания конкурса несостоявшимся. Традиционным основанием для этого является участие в конкурсе менее двух поставщиков. Однако этот механизм может применяться и в других случаях. Например, учитывая ограниченность конкуренции в определенных сегментах рынка (в частности, в дорожном строительстве), законодательство должно предусматривать определенные механизмы защиты от поставщиков, которые путем

сговора получают возможность диктовать государству заведомо невыгодные условия поставки (подряда). Одним из возможных механизмов такой защиты является определение стартовой цены торгов, для расчета которой должны использоваться обоснованные и закрепленные в нормативных актах методики калькуляции. В случае, если все участники торгов предлагают цену, значительно превышающую стартовую, торги должны признаваться несостоявшимися.

Последствия признания торгов несостоявшимися могут дифференцироваться в зависимости от ситуации. В случае, если отсутствие предложения на уровне определенной расчетной путем стартовой цены обусловлено несовершенством расчетной методики определения стартовой цены, государственный заказчик может инициировать процесс пересмотра такой методики. В случае, если отсутствие предложения по стартовой цене обусловлено ограниченностью конкурентной среды, государственный заказчик должен принять меры по расширению круга участников торгов за счет увеличения тиража публикации о конкурсе, привлечения к нему подрядчиков из других регионов, иностранных подрядчиков, разделения крупного заказа на ряд более мелких и пр. В любом случае решение о судьбе закупки должен принимать не сам заказчик, а орган, осуществляющий контроль закупок, т.е. на федеральном уровне – МЭРТ РФ.

9) Отсутствие в законодательстве регламентации оснований и порядка признания результатов конкурса недействительными.

В Законе № 97-ФЗ отсутствуют указания на последствия нарушения предусмотренных им правил проведения конкурсов. Конечно, заинтересованные лица могут действовать на основании общей нормы статьи 449 ГК РФ, в соответствии с которой торги, проведенные с нарушением установленных законом правил, могут быть признаны судом недействительными. Тем не менее очевидно, что установленные Законом правила проведения торгов неравноценны по своей значимости: если нарушение одних из них может оказать существенное влияние на результаты конкурса, а потому должно влечь безусловную отмену этих результатов, то признание торгов недействительными из-за незначительных процедурных отклонений нежелательно, исходя из принципа стабильности договора. Поэтому представляется целесообразным закрепить в указанном Законе перечень оснований для признания результатов торгов недействительными, разграничив их на безусловные и условные (т.е. такие, наличие которых может послужить причиной недействительности заключенного по результатам торгов договора лишь в том случае, если заинтересованная сторона докажет, что при отсутствии указанных нарушений результаты торгов могли быть иными).

10) Отсутствие в законодательстве внесудебной процедуры обжалования решений и действий госзаказчика (конкурсной комиссии).

Закон № 97-ФЗ не предусматривает административной процедуры обжалования решений и действий госзаказчика (конкурсной комиссии). Единственным способом защиты нарушенных прав участников конкурса в настоящее время является судебное обжалование, при котором рассмотрение дела растягивается на месяцы, а иногда и годы. При таком положении затруднено оперативное устранение нарушений законодательства, допущенных госзаказчиком при выборе способа осуществления закупок или в процессе проведения конкурса. Между тем чем позже выявляются такие нарушения, тем сложнее устранить их последствия. Например, к моменту вступления в силу судебного решения о признании недействительными результатов конкурса в связи с нарушениями законодательства, допущенными при его проведении, договор подряда, заключенный по конкурсу, может быть уже исполнен. В этой ситуации восстановление нарушенных прав участника конкурса, подававшего жалобу, невозможно. В ситуации же, когда расторжение договора, заключенного по результатам признанного недействительным конкурса, практически еще возможно, вызванные его расторжением убытки несет государство. Эти убытки могут выражаться в необходимости консервации строительства объекта, возмещения ущерба, в том числе упущенной выгоды, добросовестному подрядчику (если только нарушения в процессе проведения конкурса не были следствием сговора между подрядчиком и должностными лицами заказчика), расходах на проведение повторных торгов и пр.

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным закрепить в Законе № 97-ФЗ процедуры досудебного обжалования решений и действий государственного заказчика. (Следует отметить, что Указ Президента РФ № 305 предусматривал процедуры досудебного обжалования решений и действий заказчика, однако юридическая сила этих норм применительно к обжалованию результатов конкурсных процедур вызывает сомнения, учитывая, как отмечалось выше, что с принятием Закона № 97-ФЗ нормы указа, регулирующие конкурсы, должны считаться утратившими силу.) Принимая во внимание, что Постановлением Правительства РФ от 13 октября 1999 г. № 1160 Министерство экономики уполномочено осуществлять контроль проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, работ и услуг, логично, чтобы именно это Министерство выступало в качестве органа административной юрисдикции по таким спорам. При этом по результатам рассмотрения жалобы Министерству экономики должно быть предоставлено право выносить обязательные для заказчика

решения об устранении допущенных нарушений конкурсных процедур, вплоть до приостановления процесса размещения государственного заказа.

11) Отсутствие норм, устанавливающих ответственность должностных лиц государственного заказчика за нарушения законодательства, допущенные при проведении закупок за счет бюджетных средств.

Согласно статье 25 Закона № 97-ФЗ, за нарушение установленных им требований организатор и участники конкурса «несут гражданско-правовую, административную, уголовную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Однако действующее законодательство специальной ответственности за нарушение процедур госзакупок не предусматривает. Хотя статья 301 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением порядка, установленного БК, влечет блокировку соответствующих расходов, наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, указанным кодексом ответственность за данное правонарушение не установлена. Конечно, если нарушения в процессе проведения конкурса были вызваны подкупом должностных лиц заказчика, возможно привлечение виновных к уголовной ответственности, однако доказывание наличия состава преступления в действиях виновных по таким делам представляет значительную сложность, а, следовательно, в рамках уголовного процесса возможно бороться лишь с наиболее грубыми и крупными правонарушениями в области госзакупок. Гражданская ответственность государственных служащих за виновные действия, причинившие ущерб государству, практически не реализуется. Государственные служащие, как и любые иные работники, в соответствии с трудовым законодательством несут ограниченную имущественную ответственность за свои действия, за исключением случаев, когда ущерб государству причинен в результате преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда. Дисциплинарный устав государственной службы в качестве наиболее строгой меры предусматривает освобождение от должности, каковое наказание в случае причинения действиями виновного крупного ущерба государству следует признать совершенно несоизмеримым масштабам правонарушения.

Единственным инструментом, с помощью которого теоретически можно вести эффективную борьбу с массовыми нарушениями законодательства о госзакупках, является административная ответственность. Однако, как было показано выше, Кодекс об административных правонарушениях не содержит ни одного состава, который позволял бы привлечь к ответственности виновных в нарушениях законодательства о госзакупках должност-

ных лиц заказчика. Таким образом, по действующему законодательству за допущенные в процессе госзакупок правонарушения, следствием которых может быть крупный ущерб государству, государственные служащие несут дисциплинарную ответственность (которая чаще всего ограничивается выговором), а в тех редких случаях, когда удается доказать наличие у них корыстной заинтересованности – также уголовную ответственность.

12) Недостаточность законодательной регламентации специфики подрядных работ для государственных нужд.

Как отмечалось в работе, Гражданский кодекс предусматривает необходимость принятия отдельного закона о подрядах на работы для государственных нужд, однако до настоящего времени такой закон не принят. Несмотря на то, что общие нормы Гражданского кодекса, посвященные подряду вообще и строительному подряду в частности, предусматривают разнообразные меры по обеспечению интересов заказчика, многие из этих норм являются диспозитивными, т.е. действуют либо при условии их включения в проект договора, либо при условии, что сторонами договора не предусмотрено иное. Это касается, в частности, таких норм, направленных на обеспечение интересов заказчика, как:

- норма статьи 705 ГК о возложении на подрядчика риска случайной гибели или случайного повреждения результата выполненной работы до ее приемки заказчиком (действует при условии, что договором подряда не предусмотрено иное);
- норма статьи 742 ГК об обязанности подрядчика за свой счет страховать объект работ от случайной гибели или повреждения (действует при условии, что такая обязанность прямо предусмотрена договором);
- норма статьи 722 о том, что результат работы должен в течение всего гарантийного срока соответствовать условиям договора о качестве (действует при условии, что гарантийный срок предусмотрен «законом, иным правовым актом, договором подряда или обычаями делового оборота»). При этом статья 755 ГК предоставляет сторонам договора право освободить подрядчика от обязанности гарантировать «достижение объектом строительства указанных в технической документации показателей и возможность эксплуатации объекта в соответствии с договором строительного подряда на протяжении гарантийного срока»;
- норма статьи 709 о том, что цена работы считается твердой, т.е. не подлежит пересмотру в процессе исполнения работ. Однако стороны вправе договориться, что цена работы является приблизительной.

Диспозитивность перечисленных норм обусловлена тем, что в договоре подряда с участием частных лиц каждая действует в своем интересе и ограничена в возможности навязывать другой стороне невыгодные ей условия. Однако в договоре подряда для государственных нужд возможен сговор государственного заказчика с подрядчиком, направленный против интересов государства. Чтобы предотвратить такую угрозу, законодательство о подряде для государственных нужд должно прямо предусматривать обязательные для сторон условия договора.

13) Отсутствие законодательной регламентации специфики закупок услуг для государственных нужд.

Регулирование закупок услуг для государственных нужд в действующем законодательстве вообще отсутствует. В отличие от договоров поставки товаров и подряда для государственных нужд, Гражданский кодекс даже не упоминает о возможности заключения государственных контрактов на поставку услуг. Этому можно найти несколько объяснений. Первое из них состоит в том, что в процессе своего исторического развития вплоть до недавнего времени гражданское законодательство уделяло мало внимания договорам на поставку услуг, что было обусловлено относительно низким удельным весом этого сектора в структуре экономики доиндустриального и индустриального общества.

Второе сводится к особенностям предмета договора. Учитывая, что потребление услуг не имеет вещественного результата, законодательство должно регулировать сам процесс их оказания, который сильно дифференцируется в зависимости от вида услуг. Соответственно трудно выделить единые нормы, которые могли бы применяться к различным видам услуг. Поэтому традиционно в отечественном законодательстве договоры на оказание услуг регулировались не законом, а подзаконными актами в отдельных отраслях.

Наконец, отсутствие в Гражданском кодексе упоминаний о возможности заключения договоров на оказание услуг для государственных нужд можно объяснить тем, что наиболее распространенный на практике договор этого вида – об оказании коммунальных услуг – затрагивает сферу действия локальных естественных монополий и является договором присоединения, т.е. договором, условия которого определены одной из сторон в стандартных формах и могут быть приняты другой стороной не иначе, как путем присоединения к предложенному договору в целом. Таким образом, в настоящее время заключение такого договора происходит путем закупок у единственного источника, а условия этого договора определяются поставщиком в одностороннем порядке. Соответственно защита государственных интересов при закупке коммунальных услуг для государственных

нужд может быть обеспечена не столько путем совершенствования законодательства о государственных закупках, сколько путем реформирования жилищно-коммунального хозяйства (в том числе путем демонополизации отрасли и внедрения элементов конкурсного размещения заказа, усиления государственного контроля экономической обоснованности тарифов и условий типовых договоров об оказании коммунальных услуг).

Однако, как будет показано в разделе 5.3 настоящего исследования, в ближайшем будущем может возникнуть необходимость существенного расширения практического использования и, соответственно, правовой регламентации договоров на поставку услуг для государственных (муниципальных) нужд.

3. Анализ регионального законодательства по закупкам товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд

В данном разделе исследуются нормативные акты, регулирующие отношения, возникающие в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, пяти субъектов Российской Федерации: Иркутской области, Псковской области, Республики Коми, Ростовской области и Ярославской области.

Выбор данных регионов обусловлен тем, что они имеют финансово-экономические показатели, близкие к средним значениям для регионов того же географического района. Кроме того, различная структура экономики регионов также может оказывать влияние на структуру государственных закупок.

В обзоре рассмотрены нормативные акты как самих субъектов РФ, так и входящих в их состав муниципальных образований. Уделяется внимание способам размещения заказов, правам и обязанностям субъектов отношений, возникающих в связи с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд, особенностям осуществления закупок в различных областях.

3.1. Иркутская область

На сегодняшний день в Иркутской области действуют следующие нормативные акты, регулирующие закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд:

- Закон Иркутской области от 7 мая 2001 г. № 22-ОЗ «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Иркутской области» (далее – областной закон);
- Постановление главы администрации Иркутской области от 4 марта 2002 г. № 27-ПГ «О проведении конкурсов на подрядные работы по проектированию, ремонту, реконструкции и строительству объектов социально-производственного назначения для государственных нужд Иркутской области»;
- Постановление главы администрации Иркутской области от 9 октября 2001 г. № 45/123-ПГ «Об утверждении положения о присвое-

нии, подтверждении лишения звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд»;

- Постановление губернатора Иркутской области от 13 августа 2001 г. № 418-ПГ «Об утверждении формы реестра закупок продукции для областных государственных нужд».

На муниципальном уровне действует, например, Положение о муниципальном заказе г. Иркутска, утвержденное решением городской Думы г. Иркутска от 28 марта 2002 г. №186-16ГД(3).

В областном Законе используются следующие основные понятия.

Областные государственные нужды – это потребности области в товарах, работах, услугах, необходимых для решения задач жизнеобеспечения населения области и реализации областных государственных целевых программ, обеспечиваемые за счет средств областного бюджета. Целями поставки соответственно признаются:

- решение задач жизнеобеспечения населения области;
- создание в соответствии с законодательством на территории области запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных ресурсов в целях гражданской обороны;
- создание в соответствии с законодательством резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- реализация областных государственных целевых программ.

Государственным контрактом на поставку продукции для областных государственных нужд признается договор, заключенный от имени области областным государственным заказчиком, иным уполномоченным им лицом с поставщиками (исполнителями), в целях обеспечения областных государственных нужд, в соответствии с которым поставщик (исполнитель) обязуется передать продукцию областному государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а областной государственный заказчик обязуется оплатить поставленную продукцию или обеспечить ее оплату.

Областной государственный заказчик – это администрация области, уполномоченные областные государственные учреждения, осуществляющие формирование и размещение областного государственного заказа. Областным государственным заказчиком на поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных государственных нужд также могут быть уполномоченные коммерческие (хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные предприятия) и некоммерческие организации (потребительские кооперативы). При этом областной государственный заказчик вправе на договорной основе передавать коммерческим и некоммерческим

организациям выполнение части своих функций по организационно-техническому сопровождению размещения областного государственного заказа (организация торгов) на условиях, определяемых постановлением губернатора области.

Поставщиком (исполнителем) может быть хозяйствующий субъект, имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства и (или) поставки необходимой продукции. Поставщиком (исполнителем) не может являться хозяйствующий субъект, на имущество которого наложен арест и (или) экономическая деятельность которого приостановлена в определенном законом порядке.

Областной закон предусматривает три способа заключения государственного контракта на поставку продукции для областных государственных нужд:

- путем проведения открытого конкурса;
- путем проведения закрытого конкурса в случаях, предусмотренных настоящим Законом;
- без проведения конкурса.

В законе Иркутской области установлено, что конкурсная комиссия по представлению структурного подразделения администрации области, осуществляющего управление в соответствующей сфере, вправе принять решение о проведении *закрытого конкурса* на размещение областного государственного заказа в случаях:

- если предметом государственного контракта является поставка продукции для областных государственных нужд в части, составляющей в соответствии с законодательством государственную, служебную или иную охраняемую законом тайну;
- если продукция, являющаяся предметом государственного контракта, производится ограниченным числом поставщиков (исполнителей).

При проведении закрытого конкурса приглашение принять участие в нем направляется каждому поставщику. Извещение о проведении закрытого конкурса в средствах массовой информации не публикуется.

Конкурсная комиссия по представлению структурного подразделения администрации области, осуществляющего управление в соответствующей сфере, вправе принять решение о заключении государственного контракта *без проведения конкурса*:

- при наличии срочной потребности, вызванной чрезвычайной ситуацией;

- при наличии необходимой продукции только у одного поставщика (исполнителя) либо при наличии у него исключительных прав в отношении данной продукции и отсутствии ее равноценной замены;
- при необходимости обеспечения совместимости поставляемой продукции с ранее поставленной (т.е. неприемлемости альтернативной продукции);
- –если при размещении областного государственного заказа была представлена только одна конкурсная заявка или одна котировка, и конкурс признан несостоявшимся. В этом случае государственный контракт должен быть заключен на условиях, объявленных при проведении конкурса с лицом, направившим соответствующие заявку или котировку цен;
- при осуществлении функций:
 - а) по предоставлению гостиничных услуг, услуг общественного питания, по организации туризма и отдыха, экскурсионной деятельности, посреднической деятельности, автотранспортных услуг, по приобретению сувениров, информационному сопровождению в связи с обеспечением деятельности областных государственных органов;
 - б) по нормативному содержанию областных автомобильных дорог общего пользования;
 - с) в иных случаях, если это прямо предусмотрено областным или федеральным законодательством.

При размещении областного государственного заказа без проведения конкурса областной государственный заказчик направляет предложение о заключении государственного контракта одному поставщику.

Государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд Иркутской области заключается без проведения конкурса и в случае размещения областного государственного заказа *путем запроса котировок цен*, если цена государственного контракта не превышает 500 МРОТ. При размещении областного государственного заказа путем запроса котировок цен областным государственным заказчиком предварительно определяется перечень возможных поставщиков. После определения возможных поставщиков областной государственный заказчик одновременно направляет им запрос котировки цен.

Из котировочных заявок победившей признается та, в которой указана наименьшая цена. С поставщиком, котировочная заявка которого была признана выигравшей, заключается государственный контракт в установленном порядке.

В соответствии с Законом перед началом *открытого конкурса* проводится предварительный отбор участников. По решению конкурсной комис-

сии организатор открытого конкурса проводит предварительный отбор участников открытого конкурса в целях выявления поставщиков, соответствующих требованиям, предъявляемым к участникам конкурса. Конкурсная комиссия определяет соответствие поставщиков требованиям, предъявляемым к участникам открытого конкурса, и принимает решение в отношении каждого поставщика, подавшего заявку на участие в предварительном отборе. Право на участие во втором этапе конкурса имеют только поставщики, прошедшие предварительный отбор. Если открытый конкурс проводится без предварительного отбора, то организатор конкурса публикует в средствах массовой информации извещение о его проведении за 30 календарных дней до начала его проведения. Организатор открытого конкурса представляет конкурсную документацию поставщикам, прошедшим предварительный отбор в случае его проведения и оплатившим конкурсную документацию, если такая плата установлена. Плата за конкурсную документацию не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и представление ее поставщикам.

Поставщики вправе потребовать от организатора открытого конкурса разъяснения положений конкурсной документации. Организатор открытого конкурса обязан ответить на запросы поставщиков о разъяснениях положений конкурсной документации, а также должен направить поставщикам разъяснения положений конкурсной документации в сроки, позволяющие поставщикам своевременно подать заявки на участие в открытом конкурсе.

Следующим этапом участия в конкурсе является подача заявки на участие в открытом конкурсе. Заявка на участие в открытом конкурсе оформляется в письменной форме и подается в запечатанном конверте в порядке, установленном конкурсной документацией.

На следующем этапе председатель конкурсной комиссии на заседании конкурсной комиссии вскрывает конверты с заявками на участие в открытом конкурсе в предусмотренном конкурсной документацией месте и в предусмотренное конкурсной документацией время. Участники открытого конкурса, подавшие заявки на участие в открытом конкурсе, или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе.

Конкурсная комиссия рассматривает, оценивает и сопоставляет конкурсные заявки в целях определения победителя открытого конкурса в соответствии с требованиями конкурсной документации.

Победителем признается лицо, предложения которого максимальным образом удовлетворяют условиям конкурса. Конкурсная комиссия вправе

потребовать от победителя открытого конкурса подтверждения соответствия требованиям, предъявляемым к участникам открытого конкурса.

В случае, если после определения победителя открытого конкурса конкурсной комиссии станут известны факты несоответствия победителя открытого конкурса требованиям, предъявляемым к участникам открытого конкурса, конкурсная заявка отклоняется, и новый победитель открытого конкурса определяется из числа остальных участников открытого конкурса. В случае, если победитель открытого конкурса не подписал государственный контракт в установленные в извещении о проведении открытого конкурса сроки, конкурсная комиссия определяет нового победителя из числа остальных участников открытого конкурса. В этом случае конкурсная комиссия по истечении срока подписания государственного контракта незамедлительно извещает победителя конкурса, не подписавшего государственный контракт, о заключении государственного контракта с иным лицом.

Организатор открытого конкурса не позднее чем через 20 дней со дня определения победителя открытого конкурса обязан опубликовать в средствах массовой информации результаты открытого конкурса, содержащие информацию о наименовании победителя открытого конкурса, наименованиях поставляемой им продукции и ценах поставляемой продукции, за исключением случаев, когда расходы на опубликование данной информации составят более 10% установленной государственным контрактом цены.

Областной государственный заказчик при размещении областных государственных заказов по видам продукции, определенным губернатором области, и при наличии потребности в данных видах продукции обязан размещать у субъектов малого предпринимательства на основе проводимых между ними конкурсов не менее 15% от общего объема поставок данного вида продукции для областных государственных нужд.

Областной государственный заказчик обязан размещать не менее 10% областных государственных заказов по видам продукции, определенным губернатором области, и при наличии потребности в данных видах продукции у поставщиков (исполнителей), численность работающих инвалидов у которых составляет более 70% от среднесписочной численности работников.

Областной государственный заказчик обязан размещать не менее 10% областных государственных заказов на виды продукции, определенные губернатором области, и при наличии потребности в данных видах продукции на предприятиях учреждений, исполняющих наказания, и собственном производстве учреждений, исполняющих наказания.

При размещении областного государственного заказа на сумму до 5000 МРОТ, установленных федеральным законом, запрещается делить его на части, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

Областной государственный заказчик обязан вести реестры закупок продукции по государственным контрактам. Областные бюджетные учреждения обязаны вести также реестры закупок, осуществляемых в соответствии с законодательством без заключения государственных контрактов.

В области действует Постановление главы администрации Иркутской области от 4 марта 2002 г. № 27-ПГ «О проведении конкурсов на подрядные работы по проектированию, ремонту, реконструкции и строительству объектов социально-производственного назначения для государственных нужд Иркутской области». Этим постановлением утверждено положение «О проведении конкурсов на подрядные работы в Иркутской области».

Порядок проведения конкурсов, установленный этим положением, имеет некоторые отличия от порядка, установленного Законом Иркутской области. В нем, например, дается понятие альтернативного предложения, т.е. предложения, касающегося работ, которые являются предметом конкурса, представляемого претендентом одновременно с основным конкурсным предложением, но содержащегося отличающиеся от основного предложения условия. Также здесь появляется понятие обеспечения заявки (задаток), т.е. обеспечение обязательства участника конкурса заключить договор в случае, если его заявка будет признана выигравшей, представляемое вместе с заявкой.

В процессе подготовки конкурса составляется конкурсная документация, которая содержит установленные Законом и Положением документы. Помимо сведений, входящих в конкурсную документацию в соответствии с Законом, в состав конкурсной документации по подрядным договорам должны входить: проектная документация (чертежи, схемы, графики, расчеты, ведомости объемов работ, спецификации, особые технические условия), а также информация о системах измерения, стандартов, испытаний, сертификации, а в случае возможного участия иностранных участников – указание о применяемых строительных нормах и стандартах. Технические спецификации, чертежи и схемы не должны содержать ссылок на конкретные торговые марки, фирменные наименования, патенты, эскизы или модели, источник происхождения или на производителя. В случае, когда такие ссылки вызваны объективной необходимостью, спецификация должна содержать слова «или эквивалент».

Минимальное количество членов конкурсной комиссии, необходимое в соответствии с Постановлением для принятия решения, составляет 2/3 численности. Для разъяснения и оценки возникающих при рассмотрении за-

явок вопросов, требующих специальных познаний в области науки, и других сферах, проведения анализа и сопоставления заявок на участие в конкурсе могут привлекаться технические эксперты (наиболее квалифицированные специалисты производственных, проектных, научных организаций, работающие в сфере работ и услуг, выставляемых на конкурс), которые участвуют в заседаниях конкурсной комиссии, однако не имеют права голоса, если они не являются членами конкурсной комиссии.

Председатель конкурсной комиссии на заседании конкурсной комиссии вскрывает конверты с заявками на участие в открытом конкурсе в предусмотренном конкурсной документацией месте и в предусмотренное конкурсной документацией время. Вскрытие конвертов производится конкурсной комиссией при наличии ее полномочного состава – более 2/3 от числа членов комиссии. Перед вскрытием конвертов конкурсная комиссия удостоверяется в их сохранности.

Решения принимаются конкурсной комиссией открытым голосованием с письменным обоснованием. Для принятия решения необходимо простое большинство голосов членов Конкурсной комиссии, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принимается решение, за которое голосовал председатель конкурсной комиссии. Член конкурсной комиссии, не согласный с принятым решением, имеет право изложить свое особое мнение в письменном виде и приложить его к протоколу заседания. Данное особое мнение обязательно должно быть приложено к протоколу со ссылкой на него в тексте протокола.

Конкурс может быть объявлен конкурсной комиссией несостоявшимся помимо других предусмотренных законодательством случаев, также если:

- а) на момент окончания срока подачи заявок не поступило ни одной заявки;
- б) все представленные заявки не содержат документа об обеспечении заявки;
- в) после вскрытия заявок оказалось, что все участники имеют непосредственную организационно-правовую зависимость друг от друга или представляют одну группу лиц.

После представления победителем документа об обеспечении исполнения контракта между заказчиком и победителем конкурса заключается государственный контракт на условиях, содержащихся в конкурсной документации и заявке победителя.

Для удовлетворения потребностей населения области в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии первой необходимости, в соответствии с областным Законом создается областной целевой бюджетный продовольственный фонд. Администрация области в целях формиро-

вания целевого продовольственного фонда определяет объем поставок по видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на предстоящие пять лет с ежегодным уточнением не позднее, чем за шесть месяцев до начала соответствующего года.

В целях защиты потребителя администрация области устанавливает нормативное соотношение между стоимостью поставляемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в целевой продовольственный фонд, с учетом безубыточной реализации готовой продукции.

Поддержка поставщиков продукции для областных государственных нужд осуществляется различными способами.

Во-первых, путем предоставления налоговых льгот в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Льготы по налогам и сборам, предоставляемые поставщикам (исполнителям) продукции для областных государственных нужд, определяются законами о соответствующих налогах и сборах. В соответствии с законодательством о налогах и сборах поставщикам (исполнителям) продукции для областных государственных нужд может быть изменен срок исполнения обязанности по уплате налогов и сборов в областной бюджет. При исполнении поставщиком (исполнителем) особо важного областного государственного заказа по социально-экономическому развитию области ему может быть предоставлен, в соответствии с законодательством о налогах и сборах, инвестиционный налоговый кредит по уплате налогов, зачисляемых в областной бюджет в соответствии с законодательством о налогах. Отнесение областного государственного заказа к числу особо важного осуществляется губернатором области.

Во-вторых, путем присвоения звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд». Это звание устанавливается в целях стимулирования поставщиков (исполнителей), осуществляющих поставки продукции для областных государственных нужд, и присваивается губернатором области. Звание «Поставщик продукции для областных государственных нужд» присваивается поставщикам (исполнителям), выигравшим конкурс на поставку продукции для областных государственных нужд не менее трех раз подряд и поставившим при этом продукцию в соответствии с заключенными государственными контрактами. Предложения о присвоении поставщику (исполнителю) звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд» вносятся губернатору области уполномоченным им структурным подразделением администрации области по представлению областного государственного заказчика. Для подтверждения звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд» по-

ставщику (исполнителю), имевшему это звание, необходимо выиграть конкурс не менее двух раз подряд. Данное звание сохраняется за поставщиком (исполнителем) в течение двух лет с момента исполнения государственного контракта, заключенного по результатам последнего выигранного им конкурса. Поставщику, получившему звание «Поставщик продукции для областных государственных нужд», предоставляется право соответствующей маркировки своей продукции и использования этого звания в рекламных целях. Регистрация поставщиков (исполнителей), которым присвоено звание, осуществляется уполномоченным губернатором области структурным подразделением администрации области путем внесения данных поставщиков (исполнителей) в государственный реестр с выдачей свидетельства установленного образца. Структурное подразделение администрации области, осуществляющее управление в соответствующей сфере, в случае нарушения поставщиком (исполнителем) федерального и областного законодательства, условий государственного контракта вносит губернатору области предложение о досрочном лишении поставщика (исполнителя) звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд». Порядок присвоения, подтверждения и лишения звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд» утверждается губернатором области.

В-третьих, путем предоставления бюджетных кредитов, субсидий и субвенций в соответствии с федеральным и областным законодательством. Поставщикам (исполнителям), не являющимся областными государственными унитарными предприятиями и областными государственными учреждениями, могут быть предоставлены субсидии и субвенции из областного бюджета в соответствии с бюджетным законодательством в случаях, предусмотренных законами области. Условия и порядок предоставления субсидий и субвенций определяются законом области об областном бюджете на соответствующий финансовый год. Поставщикам (исполнителям) для реализации областного государственного контракта могут быть предоставлены бюджетные кредиты, а также областные государственные гарантии для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами в соответствии с бюджетным законодательством.

В соответствии с федеральным законодательством и законодательством Иркутской области о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд было принято Положение о муниципальном заказе г. Иркутска, утвержденное решением городской Думы г. Иркутска от 28 марта 2002 г. № 186-16ГД(3). По сравнению с областным законодательством, законодательство, регламентирующее госзакупки для муниципальных нужд, содержит понятие централизованного размещения заказа. Это деятельность заказ-

чика по выбору исполнителя муниципального заказа и заключению с ним муниципального контракта, организатором которой выступает отдел муниципальных заказов Главного экономического управления Комитета по экономике и финансам администрации г. Иркутска.

Сводный проект закупок г. Иркутска – это документ, содержащий планируемые заказчиками на очередной финансовый год данные о потребностях в продукции, сведенные в единый реестр, в котором содержатся сведения о наименовании закупаемой продукции для муниципальных нужд г. Иркутска, с указанием объемов средств бюджета города, необходимых для ее приобретения, наименования структурного подразделения, осуществляющего размещение муниципального заказа, срока поставки продукции.

Формирование муниципального заказа состоит из следующих этапов:

- формирование Сводного проекта закупок на очередной финансовый год;
- формирование бюджета города с учетом Сводного проекта закупок и определение расходов бюджета города на закупку продукции для муниципальных нужд;
- подготовка Перечня централизованных муниципальных закупок;
- размещение муниципального заказа;
- реализация муниципального заказа и контроль его выполнения.

Размещение муниципального заказа осуществляется в следующем порядке:

- на сумму закупки свыше 2000 МРОТ в Российской Федерации – на конкурсной основе, если иное не предусмотрено решениями городской Думы г. Иркутска, регламентирующими порядок закупки продукции для муниципальных нужд г. Иркутска;
- на сумму закупки до 2000 МРОТ в Российской Федерации – посредством конкурса или иных способов закупок, в зависимости от специфики условий заказа (наименования, состава и объема продукции, сроков выполнения заказа и т.д.);
- у единственного источника на сумму свыше 1000 МРОТ в Российской Федерации – на основании постановления мэра г. Иркутска, в случаях, предусмотренных Положением о правилах закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд г. Иркутска.

Для размещения муниципального заказа, помимо указанных в областном законе способов закупок предусматриваются следующие способы:

- проведение 2-этапного конкурса;
- проведение конкурса с конкурентными переговорами;

- запрос коммерческих предложений.

Процедуры проведения закрытых конкурсов, конкурсов с конкурентными переговорами, 2-этапных конкурсов применяются исключительно при централизованном размещении муниципального заказа, если иное не предусмотрено решениями городской Думы г. Иркутска, регламентирующими порядок закупки продукции для муниципальных нужд г. Иркутска.

Положение «О правилах закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд г. Иркутска» регулирует отношения, возникающие в связи с размещением муниципального заказа г. Иркутска на закупку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

Размещение муниципального заказа посредством двухэтапного конкурса может осуществляться только в одном из следующих случаев:

- заказчику и/или конкурсной комиссии необходимо провести переговоры с участниками в целях определения их возможности выполнить соответствующий муниципальный заказ;
- заказчик намерен заключить контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ или на закупку технически сложной продукции.

На первом этапе двухэтапного конкурса претенденты подают заявки на участие в конкурсе, которые не содержат ценовых характеристик предлагаемой продукции. Конкурсная комиссия проводит переговоры с участниками конкурса по всем условиям конкурсных заявок, за исключением их цены. По результатам первого этапа двухэтапного конкурса конкурсная комиссия вправе внести изменения и дополнения в первоначально установленные в конкурсной документации положения. Все внесенные изменения и дополнения в письменном виде доводятся до всех участников двухэтапного конкурса. На втором этапе двухэтапного конкурса участники подают повторные заявки на участие в конкурсе с указанием ценовых характеристик предлагаемой продукции.

Запрос коммерческих предложений – способ размещения муниципального заказа, при котором исполнителем муниципального заказа определяется участник, предложивший в своей письменной заявке наиболее выгодный для заказчика комплекс условий выполнения соответствующего муниципального контракта. Размещение муниципального заказа посредством запроса коммерческих предложений может осуществляться только в случаях, если:

- сумма заказа не превышает 2000 МРОТ в Российской Федерации;
- для размещения данного муниципального заказа проводился открытый или закрытый конкурс, но он не привел к заключению муниципального контракта.

Запрос коммерческих предложений может быть «открытым по числу» участников. Запрос коммерческих предложений может быть «закрытым по числу» участников в случаях, когда:

- предметом конкурса является продукция, которая производится и/или поставляется ограниченным числом производителей, поставщиков или исполнителей;
- стоимость заказа составляет менее 2000 МРОТ в Российской Федерации, и время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого количества заявок на участие в конкурсе, значительны по сравнению со стоимостью закупаемой продукции;
- для размещения данного муниципального заказа проводился открытый или закрытый конкурс, но он не привел к заключению муниципального контракта.

Заказчик не имеет права требовать от претендентов предоставления обеспечения заявки на участие в запросе коммерческих предложений.

В Положении регламентируется порядок обмена информацией в электронном виде. Заказчик и/или организатор и претендент, участник, исполнитель могут обмениваться информацией, требующей письменной формы, в электронном виде посредством электронной почты, если они выразили свое согласие на это в письменном виде. В этом случае сторона, направившая сообщение по согласованному адресу, не несет ответственности за утерю или несвоевременное получение этого сообщения адресатом.

* * *

Во всех рассматриваемых регионах регламентация сферы госзакупок и конкурсных процедур во многом схожа. Поэтому при исследовании законодательства Псковской, Ростовской, Ярославской областей и Республики Коми, регулирующего рассматриваемую сферу, в основном были отмечены особенности регламентации указанных вопросов, присущие конкретному региону и отличающиеся от их регламентации в Иркутской области. Рассмотрим их.

3.2. Псковская область

Основным документом в сфере госзакупок в Псковской области является Постановление Администрации Псковской области от 20 декабря 1997 г. № 321 «Об организации закупки продукции для государственных нужд на территории Псковской области», утвердившее соответствующее Положение. Действие данного Положения распространяется на заказчиков, непосредственно получающих ассигнования из бюджетов и внебюджетных ис-

точников. При этом его нормы не распространяются на закупки продукции, осуществляемые за счет средств, предусмотренных в областном бюджете на содержание областного Собрания депутатов, Администрации области и ее органов управления.

В соответствии с указанным Положением действует постоянный состав комиссии по осуществлению закупок продукции для государственных нужд, формируемый из: заместителя главы администрации области – председателя комитета экономического развития и промышленной политики области (председатель комиссии), заместителя главы администрации области (заместитель председателя комиссии), представителя госзаказчика (секретарь комиссии) и членов комиссии.

Открытый конкурс, как и во всех рассматриваемых регионах, объявлен наиболее предпочтительным способом размещения заказов на закупку продукции.

Основными критериями оценки участников конкурса являются предложения по:

- наиболее экономичному и эффективному расходованию средств бюджетов и внебюджетных источников;
- сроку выполнения заказа;
- качеству предоставляемых услуг;
- предоставлению гарантии на предлагаемую продукцию;
- порядку расчетов.

Претендент, предложивший наиболее оптимальное сочетание цены и качества, а также других условий конкурса, признается победителем конкурса. Заказчик заключает с победителем конкурса государственный контракт и сообщает в Главное финансовое управление области сумму контракта.

Основаниями для поведения *закрытого конкурса* в Псковской области является срочная потребность в продукции, в связи с чем проведение конкурса или применение иного способа размещения заказа на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее. При этом заказчик должен получить у председателя конкурсной комиссии письменное разрешение на проведение закрытого конкурса или на проведение закупок у единственного поставщика.

В Положении указано, что претенденты наряду с заявкой представляют ее финансовое обеспечение в форме, размере, сроки и порядке, которые указаны в приглашении о проведении конкурса. Это требование распространяется на всех поставщиков.

Основанием для проведения *внеконкурсных процедур* является возникновение чрезвычайной ситуации. При этом закупки без проведения конкурса осуществляются по представлению соответствующего компетентного органа, под которым очевидно понимается конкурсная комиссия.

В Положении Псковской области регламентируется вопрос хранения конвертов с заявками конкурсантов: конверты, содержащие предложения участников конкурса, хранятся запечатанными в сейфе председателя комиссии до дня рассмотрения заявок участников конкурса.

В Положении содержится норма, в соответствии с которой конкурсная комиссия может принять решение о недопущении победителя, не заключившего госконтракт, к последующим конкурсам.

На основании Постановления «Об организации закупки продукции для государственных нужд на территории Псковской области» в г. Пскове Постановлением Псковской городской Думы от 30 апреля 2002 г. № 608 утверждено Положение «О муниципальном заказе в г. Пскове» (далее – Положение г. Пскова).

В соответствии с указанным Положением проекты муниципального заказа готовятся структурными подразделениями Администрации города, отраслями, муниципальными предприятиями и учреждениями на основании выявленной потребности в продукции, выполнении работ или оказании услуг с соответствующим нормативным обоснованием в пределах утвержденных ассигнований. В проект включается потребность бюджетополучателей в товарах, работах и услугах, финансирование которых производится из средств городского бюджета. Проекты муниципального заказа согласовываются с финансовым управлением Администрации города. Муниципальный заказ утверждается распоряжением Администрации города.

Результатом размещения муниципального заказа является контракт на выполнение муниципального заказа, заключенный между муниципальным заказчиком и субъектом хозяйственной деятельности. Размещение муниципального заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг, в зависимости от объемов планируемых расходов на выполнение по каждой из статей затрат бюджета, может осуществляться путем проведения конкурсов, без конкурсной закупки, а также путем запроса котировок цен.

В случае размещения муниципального заказа в г. Пскове основанием для проведения *закрытого конкурса* являются случаи, когда:

- продукция в силу технической сложности или специального характера может быть закуплена только у ограниченного круга поставщиков;
- технически сложные товары, работы и услуги производятся ограниченным числом поставщиков;

- цена муниципального контракта составляет менее 2000 установленных законом МРОТ, а также, когда время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок на участие в конкурсе значительны по сравнению с суммой закупки;
- сроки выполнения муниципального заказа ограничены (например, услуги носят сезонный характер; имеют место чрезвычайные обстоятельства: наводнение, пожар, разрушение муниципальных объектов);
- из-за невыполнения требований конкурса все заявленные на конкурс предложения отклонены.

Запрос ценовых котировок производится не менее чем у трех поставщиков. Каждый поставщик, которому направляется запрос ценовых котировок, должен быть проинформирован о том, включаются ли в стоимость продукции расходы на транспортировку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей.

Бесконкурсное размещение муниципального заказа (закупки у единственного источника) может проводиться в следующих случаях:

- при наличии срочной потребности в определенной продукции, в связи с чем проведение конкурса или применение иного способа размещения муниципального заказа невозможно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее, и они не явились результатом медлительности действия муниципального заказчика;
- если вследствие наступления обстоятельств, вызванных чрезвычайной ситуацией, возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения муниципального заказа невозможно с учетом затрат времени;
- если продукция может быть получена только от одного поставщика, либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена.

Победителем конкурса признается участник открытого конкурса, в заявке на участие в конкурсе которого предложены лучшие условия поставок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд. В случае, когда двумя или более участниками конкурса представлены идентичные предложения, предпочтение отдается местному товаропроизводителю или, при равных условиях, участнику, чья заявка принята и зарегистрирована раньше других.

В Положении г. Пскова содержатся правила о ведении реестра закупок. Ведение реестра закупок осуществляется муниципальными заказчиками –

распорядителями бюджетных средств. Распорядители средств городского бюджета, уполномоченные Администрацией (муниципальные заказчики), ежеквартально представляют в Комитет по экономической политике Администрации г. Пскова сведения о проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд. В Пскове также ведется реестр закупок по муниципальным контрактам, который включает сведения об исполнителях муниципальных заказов, объеме и номенклатуре закупок, о ценах и дате закупок. Сведения для формирования *сводного* реестра закупок по муниципальным контрактам представляются муниципальными заказчиками в Комитет по экономической политике по мере размещения муниципальных контрактов путем проведения конкурсов, ежеквартально не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Активная разработка законодательства по вопросам закупок товаров, работ и услуг на территории Псковской области ведется в г. Великие Луки. Администрация города приняла несколько нормативных актов по указанному вопросу. Действует Положение от 31.01.02 «О муниципальном заказе и закупках для муниципальных нужд в городе Великие Луки», содержащее основные положения, касающиеся закупок для нужд г. Великие Луки, а также Постановление Администрации г. Великие Луки от 13.02.98 № 13 «Об организации размещения заказов для муниципальных нужд».

В Положении «О муниципальном заказе и закупках для муниципальных нужд в городе Великие Луки» установлено, что к конкурсу не допускаются претенденты, находящиеся сами или имеющие структуры, которые находятся в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства, либо ограничиваемые в правовом отношении в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из внеконкурсных способов закупки в соответствии с рассматриваемым Положением является случай, когда муниципальным заказчиком установлено, что дополнительные закупки по соображениям стандартизации или ввиду необходимости обеспечения совместимости с ранее закупленными товарами, продукцией, услугами, должны быть произведены у того же поставщика.

Постановление Администрации г. Великие Луки от 13.02.98 № 13 «Об организации размещения заказов для муниципальных нужд», утвердившее соответствующее Положение, устанавливает порядок размещения заказов, заключение договоров на поставки товаров, работ, услуг, финансируемых за счет средств бюджета в объеме свыше 50 тыс. рублей, а на проектирование, строительство новых, расширение, достройку, реконструкцию объек-

тов и пусконаладочные работы по объектам стоимостью свыше 100 тыс. рублей.

3.3. Республика Коми

На основании федерального законодательства в Республике Коми принят Закон от 2 июля 2001 г. № 41-РЗ «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Коми».

Для обеспечения Республики Коми необходимыми товарами, работами и услугами правительством республики создан государственный орган исполнительной власти – Комитет республики Коми по обеспечению государственного заказа и закупок. В соответствии с Положением об этом комитете, он выполняет функции государственного заказчика и организатора конкурсов по обеспечению государственного заказа для республиканских нужд. Комитет как государственный заказчик заключает государственные контракты на размещение республиканского государственного заказа за счет средств республиканского бюджета Республики Коми и внебюджетных источников финансирования, привлекаемых для этих целей.

В регионе действует Указ главы администрации республики от 07.08.01 № 335 «О государственном заказе на подготовку государственных и муниципальных служащих». Указом утверждено Положение «О государственном заказе на подготовку государственных и муниципальных служащих». В соответствии с указанным Положением заказ на подготовку государственных и муниципальных служащих представляет собой задание администрации главы Республики Коми на очередной календарный год на подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Основой формирования государственного заказа являются заявки органов государственной власти Республики Коми и администраций муниципальных образований на бюджетное финансирование подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров, сформированные с расчетом потребности в обучении кадров. Размещение государственного заказа в учебных заведениях, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, производится государственным заказчиком в период формирования заявок на государственный заказ.

На уровне муниципальных образований действует утвержденное главой администрации г. Сыктывкара Положение от 29.12.97 № 12/3270 «Об организации закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд». Положение содержит требования, предъявляемые к поставщику. Поставщик

должен иметь необходимые профессиональные знания и квалификацию, финансовые средства, оборудование и другие материальные возможности, опыт и положительную репутацию, быть надежным, обладать необходимыми трудовыми ресурсами для выполнения муниципального контракта, исполнять обязательства по уплате налогов в бюджеты всех уровней и обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды. Поставщик не должен быть неплатежеспособным, быть признан несостоятельным (банкротом). Кроме того, поставщиком не может являться организация, на имущество которой наложен арест и (или) экономическая деятельность которой приостановлена.

В Положении указано, что муниципальный заказчик или юридическое лицо, осуществляющее по договору с муниципальным заказчиком размещение заказов на закупки продукции для муниципальных нужд, вправе требовать от поставщиков, участвующих в указанной процедуре, представления документов или иной информации, необходимых для удостоверения квалификации, если это не нарушает прав поставщиков на защиту их интеллектуальной собственности и иных охраняемых законом прав.

Положение также регулирует ситуации, когда заказчик обязан отстранить поставщика от участия в процедуре по размещению заказов на закупки продукции для муниципальных нужд. Это происходит в случаях:

- умышленного представления поставщиком ложной информации о своей квалификации;
- представления поставщиком неполной или неточной информации о своей квалификации.

В Положении указывается, что обмен документами, уведомлениями, решениями и другими материалами, предусмотренными Положением, направляемыми заказчиком или органом исполнительной власти поставщику либо поставщиком заказчику, должен осуществляться в форме, обеспечивающей запись содержания сообщения. При этом необходимо учитывать другие нормы Положения и любые требования в отношении формы, предъявленные заказчиком при первом приглашении поставщиков к участию в процедуре по размещению заказов на закупки продукции для муниципальных нужд. Обмен документами между поставщиком и заказчиком может осуществляться с помощью средств связи, которые не обеспечивают запись содержания сообщения, при условии, что сразу после этого получателю сообщения высылается подтверждение в форме, обеспечивающей запись его содержания. Заказчик не вправе допускать дискриминации в отношении поставщиков из-за формы, в которой они передают или получают документацию, уведомления, решения или другие материалы, если эта форма соответствует указанным выше требованиям.

При осуществлении размещения заказов на закупки продукции для муниципальных нужд, если предполагается, что цена муниципального контракта превысит 500 установленных законом МРОТ, заказчик обязан вести протокол процедур закупок продукции. При осуществлении процедуры по размещению заказов на закупки продукции для муниципальных нужд в тех случаях, когда предполагается, что цена контракта составит менее 500 установленных законом МРОТ, заказчик должен вести краткие записи с указанием основных действий, которые предпринимались при проведении указанной процедуры, и их обоснованием.

Из Положения следует, что муниципальный контракт должен предусматривать право заказчика на расторжение контракта по его инициативе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В случае расторжения контракта по инициативе заказчика, последний обязан возместить поставщику понесенные им на момент расторжения контракта затраты, включая упущенную выгоду. Поставщику должна быть выплачена контрактная стоимость товаров, полностью или частично произведенных в соответствии с контрактом и не имеющих на момент его расторжения спроса на рынке, при этом все товары должны быть переданы заказчику. В случае, если товары имеют рыночный спрос, поставщику должны быть возмещены убытки, причиненные в результате продажи товаров.

К недобросовестным действиям поставщиков в соответствии с Положением относятся действия, которые выражаются в том, что поставщик, представивший заявку на участие в конкурсе, предложение, ofertу или котировку, прямо или косвенно предлагает, дает либо соглашается дать любому настоящему или бывшему должностному лицу (служащему) заказчика либо другого государственного органа вознаграждение в любой форме (предложение о найме или какая-либо другая услуга либо материальное вознаграждение) в целях оказания воздействия на проведение процедуры по размещению заказов на закупки продукции для муниципальных нужд, совершения иного действия, принятия решения или применения какой-либо процедуры заказчиком. Заказчик в случае установления им указанных действий поставщика отстраняет его от участия в процедуре по размещению заказов. Информация об этом и мотивы принятого решения указываются в протоколе процедур закупок продукции и незамедлительно сообщаются поставщику.

В рассматриваемом Положении речь также идет о технических спецификациях и иных характеристиках закупаемой продукции. Технические спецификации и иные характеристики закупаемой продукции должны давать ясное представление об объекте закупок в целях создания условий для добросовестной и открытой конкуренции между поставщиками. Необхо-

димо четкое изложение требований заказчика в отношении качества, стандартов, результатов работы, тестирования, безопасности, размеров, условных обозначений, терминов, упаковки, отгрузки, маркировки или процессов и методов производства, а также иных действий, связанных с определением соответствия закупаемой продукции этим требованиям.

Положение, по сравнению с другими нормативно-правовыми актами рассматриваемых регионов, устанавливает, что заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции для муниципальных нужд на специализированном закрытом конкурсе в случае, если муниципальный контракт заключается на приобретение продукции для нужд гражданской обороны или для обеспечения безопасности в части, составляющей государственную тайну в соответствии с существующим законодательством. В Положении установлено также, что заказчик вправе по согласованию с администрацией г. Сыктывкара проводить внутренний конкурс в случаях, если:

- в закупках в соответствии с действующим законодательством принимают участие только муниципальные поставщики;
- заказчик считает, что в участии в конкурсе будут заинтересованы только муниципальные поставщики.

В Положении содержится важная норма о том, что заказчиком запрещается осуществлять координацию деятельности поставщиков, которая приведет или может привести к ограничению конкуренции или ущемлению интересов каких-либо поставщиков. Одному или нескольким поставщикам не могут быть созданы преимущественные условия, в том числе путем доступа к конфиденциальной информации и материальной базе, а также уменьшения размера обеспечения заявки на участие в торгах. Ограничение доступа или недопущение любых поставщиков к участию в конкурсе, а также приостановление их участия в конкурсе может быть осуществлено только в случаях, предусмотренных Положением. Должностные лица (служащие) заказчика не могут быть участниками торгов или входить в одну группу лиц с участником торгов, при этом все участники конкурса, входящие в одну группу лиц, рассматриваются как одно лицо.

При определении наиболее предпочтительной заявки на участие в конкурсе заказчик вправе учитывать только следующее:

- цену заявки с учетом преимуществ, установленных в соответствии с Положением;
- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт продукции, сроки доставки товаров, завершения работ или предоставления услуг, функциональные характеристики продукции, порядок и сроки осуществления платежей и условия предоставления гарантий на продукцию;

- обеспечение национальной обороны и безопасности.

Положение предусматривает возможность обжалования поставщиком действий заказчика. Предметом обжалования не могут быть:

- выбор способа размещения заказов на закупки продукции для муниципальных нужд из числа способов, предусмотренных Положением;
- решение заказчика отклонить все заявки на участие в конкурсе, предложения, оферты или котировки.

До заключения муниципального контракта жалоба направляется руководителю заказчика в письменной форме. В случае, если жалоба основана на действии или решении заказчика либо использованной им процедуре, она направляется в администрацию г. Сыктывкара. Поставщик, жалоба которого не была рассмотрена уполномоченным органом или который не удовлетворен принятым им решением либо решение по жалобе которого не было принято в установленный срок, имеет право на обжалование в Министерство экономики Республики Коми. О получении жалобы Министерство экономики Республики Коми незамедлительно уведомляет заказчика. Министерство экономики Республики Коми в течение 30 дней выносит по жалобе письменное мотивированное решение. Поставщик или любой муниципальный орган, интересы которого нарушены или могут быть нарушены в результате обжалования, имеет право участвовать в процедуре обжалования. Поставщик, не принявший участия в такой процедуре, впоследствии лишается права подать аналогичную жалобу. Все выше описанное не может рассматриваться как ограничение права непосредственного обращения поставщиков и иных заинтересованных лиц в суд.

3.4. Ростовская область

В Ростовской области на уровне администрации Ростовской области принято несколько нормативно-правовых актов, регулирующих лишь небольшую часть отношений, возникающих по поводу закупки товаров, работ и услуг для нужд области. В основном, эти документы регулируют порядок организации взаимодействия между органами государственной власти Ростовской области при подготовке и проведении конкурсов по закупке товаров, работ и услуг для нужд субъекта Российской Федерации. В то же время принят ряд документов, регламентирующих вопросы непосредственного проведения указанных конкурсов.

Так, в Ростовской области действует Закон от 25.10.2002 № 278-ЗС «Об особом порядке организации закупок товаров, работ и услуг для государ-

ственных нужд Ростовской области». Закон устанавливает исключения из конкурсного порядка размещения государственных контрактов.

Основаниями размещения заказов у единственного источника в соответствии с Законом являются:

1) возникновение вследствие чрезвычайных обстоятельств срочной необходимости в определенной продукции и нецелесообразности применения иных способов закупок из-за затрат времени;

2) возможность получения продукции только от одного поставщика либо наличие у единственного поставщика исключительных прав в отношении данной продукции при отсутствии ее равноценной замены;

3) случаи, когда заказчиком установлено, что проведение конкурса или применение иного способа закупок невозможно осуществить в установленные законодательством сроки. При этом обстоятельства, обусловившие эту ситуацию, невозможно было предусмотреть заранее, и возникли они не по вине заказчика;

4) случаи, когда заказчиком установлено, что дополнительные закупки по соображениям стандартизации или ввиду необходимости обеспечения совместимости с ранее закупленными товарами (оборудованием, технологиями) или услугами должны быть произведены у того же поставщика. При этом учитываются эффективность первоначальных закупок с точки зрения удовлетворения потребностей заказчика, ограниченность объема предполагаемых закупок по сравнению с первоначальными закупками, разумность цены и неприемлемость альтернативных товаров (оборудования, технологий) или услуг. Стоимость дополнительной закупки не должна превышать половины стоимости первоначальной закупки;

5) предоставление заказчику при проведении конкурса только одной конкурсной заявки или предложения, если при этом, по мнению заказчика, проведение новых конкурсных процедур не приведет к заключению государственного контракта.

Основаниями для проведения закрытого конкурса являются:

1) случаи, когда проведение закупок товаров, работ, услуг в силу уровня их технической сложности или специального характера возможно только у ограниченного круга поставщиков, подрядчиков;

2) случаи, когда цена государственного контракта составляет менее 2500 установленных МРОТ.

В соответствии с Порядком согласования закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд путем проведения закрытых торгов (конкурса) и размещения заказа у единственного источника (поставщика) на территории Ростовской области от 06.02.01 (далее – Порядок) заказчик для получения заключения о закупке продукции для государственных нужд

обязан в письменной форме обратиться в министерство экономики, международных и внешнеэкономических связей области с просьбой о согласовании с обоснованием предполагаемого вида закупки; перечня поставщиков; наименования товаров, работ и услуг; суммы закупки; необходимости и причины выбора вида закупки. При этом прилагается справка о конкурентной среде по закупаемой продукции и уровне цен на аналогичную продукцию как минимум трех независимых от заявителя и друг от друга поставщиков, а также обоснование отсутствия равноценной замены продукции.

Министерство экономики рассматривает поступившие обращения и по согласованию с соответствующими отраслевыми министерствами, департаментами, курирующими заказчика, готовит заключение о результатах рассмотрения: на закупки путем проведения закрытых торгов или на закупку у единственного источника.

По сравнению с другими регионами, основанием для осуществления закупок у единственного источника в Ростовской области также являются случаи, когда заказ касается следующих видов товаров, работ и услуг: электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, вывоз мусора, услуги по обслуживанию лифтов, услуги вневедомственной охраны, услуги междугородной связи, установка телефона, установка и обслуживание радиоточек, услуги авиа- и железнодорожного транспорта, услуги противопожарного характера, отпуск медикаментов по бесплатным и льготным рецептам, отпуск кислорода для лечебных учреждений, услуги рентген-станций, индивидуальный рентген дозиметрический контроль, услуги санитарно-эпидемиологических станций, ритуальные услуги, приобретение учебников и учебно-наглядных пособий, подписка на периодические издания, аренда за пользование помещениями, принадлежащими местным органам власти, по установленным ими расценкам; случай, когда закупки услуг осуществляются в рамках договоров, заключенных на срок более одного года, при условии эффективности первоначальных закупок, а также, если предполагаемая цена государственного контракта не превышает 12000 установленных законом МРОТ.

В соответствии с Постановлением главы администрации Ростовской области от 25.01.01 № 42 «О размещении объединенного государственного регионального заказа», в целях эффективного использования бюджетных средств при размещении объединенного государственного регионального заказа организатором конкурсов на поставки товаров, работ и услуг по объединенному государственному региональному заказу выступает администрация области в лице межведомственной конкурсной комиссии по размещению объединенного государственного регионального заказа при администрации Ростовской области. Межведомственная конкурсная комис-

сия для организации проведения конкурсов по размещению объединенного регионального заказа формирует специализированные подкомиссии по закупкам:

- продуктов питания – под руководством министерства сельского хозяйства и продовольствия области;
- продукции предприятий топливно-энергетического комплекса – под руководством министерства топлива, энергетики и природных ресурсов области;
- продукции машиностроения и легкой промышленности – под руководством министерства промышленности, торговли, транспорта, связи, дорожного комплекса области;
- медицинского оборудования – под руководством министерства здравоохранения области;
- услуг строительного назначения – под руководством министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства области;
- товаров и услуг социального характера – под руководством министерства труда и социального развития области.

В состав подкомиссий входят представители государственных заказчиков – распорядителей кредитов, в интересах которых проводятся конкурсы. Министерство экономики, международных и внешнеэкономических связей области осуществляет методологическое руководство работой межведомственной конкурсной комиссии по размещению объединенного государственного регионального заказа при администрации области.

В соответствии с Положением Ростовской области от 25.01.01 «О межведомственной конкурсной комиссии по размещению объединенного государственного регионального заказа при Администрации Ростовской области», межведомственная конкурсная комиссия организует, координирует и контролирует работу по размещению объединенного государственного регионального заказа, принимает решения о проведении конкурсов и утверждает графики их проведения, подводит итоги работы по размещению объединенного государственного регионального заказа.

В городе Новошахтинске Ростовской области принято Постановление администрации города от 12.04.01 № 139 «Об организации закупки товаров, работ и услуг в г. Новошахтинске для муниципальных нужд», утвердившее соответствующее Положение. Особенностью Положения является норма о том, что предпочтение отдается поставщикам, зарегистрированным и осуществляющим свою деятельность на территории города (при прочих равных условиях).

Положение предусматривает процедуру досудебного обжалования. Любой поставщик, который заявляет, что он понес или может понести убытки в результате нарушения заказчиком требований Положения, имеет право на обжалование в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами и в порядке, предусмотренном Положением. Предметом обжалования не может быть:

а) выбор способа размещения заказов на закупки продукции для муниципальных нужд из числа способов, предусмотренных Положением;

б) решение заказчика в соответствии с Положением отклонить все заявки на участие в торгах (конкурсах) или котировки цен.

До заключения контракта жалоба направляется заказчику в письменной форме. Поставщик, жалоба которого не была рассмотрена в течение 30 дней со дня подачи жалобы или который не удовлетворен принятым решением, имеет право на обжалование в Министерство экономики, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области.

3.5. Ярославская область

В Ярославской области, так же как и в Иркутской, действует областной Закон от 30 сентября 1996 г. № 14-З «О государственном заказе Ярославской области» (в ред. от 10.07.2001 № 38-З), подробно регулирующий вопросы, связанные с закупками товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В Законе установлено, что государственным заказчиком Ярославской области является администрация Ярославской области. Условия размещения государственного заказа Ярославской области утверждаются постановлением администрации Ярославской области. Условия размещения государственного заказа Ярославской области, утвержденные постановлением администрации Ярославской области, являются существенными условиями государственного контракта Ярославской области и изменению не подлежат. Постановление администрации Ярославской области об условиях размещения государственного заказа Ярославской области публикуется в средствах массовой информации.

В случае возникновения вопросов, требующих специальной квалификации, конкурсная комиссия может привлечь для участия в своей работе экспертов. Оплата труда экспертов осуществляется за счет средств соискателей государственного заказа на паритетных началах.

Основным критерием выбора лучшего коммерческого предложения в соответствии с Законом Ярославской области является возможность исполнения соискателем государственного заказа Ярославской области в уста-

новленный или более короткий срок и (или) сокращение объема ассигнований, выделенных из средств областного бюджета для его финансирования.

В области действует Постановление Правительства от 17 декабря 1997 г. № 259-п «О порядке проведения торгов (конкурсов) для осуществления работ по проектированию, содержанию, ремонту, строительству объектов, финансируемых из средств дорожного фонда». Постановлением утверждено Положение «О порядке проведения торгов (конкурсов) для предприятий, организаций и учреждений различной ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществляющих выполнение работ по проектированию, содержанию, ремонту и строительству автодорог общего пользования, финансируемых из дорожного фонда».

Основными видами подрядных торгов в соответствии с указанным Положением являются:

- в зависимости от проведения организатором торгов предварительного отбора претендентов – с предварительной квалификацией и без предварительной квалификации;
- в зависимости от участия иностранных претендентов – с участием иностранного претендента и без участия иностранного претендента;
- в зависимости от того, в который раз назначаются торги по данному предмету торгов – первичные и повторные;
- в зависимости от формы проведения торгов – открытые и закрытые;
- с возможностью привлечения будущим победителем конкурса сторонних предприятий и организаций по договору субподряда либо без возможности привлечения таковых.

Положение содержит норму, регулирующую вопрос участия в торгах зарубежных предприятий и представителей других регионов. В подрядных торгах могут принять участие любые российские и зарубежные предприятия, фирмы, объединения независимо от формы собственности, имеющие лицензию на осуществление генподрядной или подрядной деятельности.

В торгах принимают участие все лица, пожелавшие выступить в качестве претендентов, оферентов. Претендент при этом должен иметь необходимые профессиональные знания и квалификацию, финансовые средства, оборудование и другие материальные возможности, опыт и положительную репутацию, быть надежным, обладать необходимыми трудовыми ресурсами для выполнения госконтракта, исполнять обязательства по уплате налогов в бюджеты всех уровней и обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды. Он также не должен быть неплатежеспособным, не находиться в процессе ликвидации, не быть признан несостоятельным (банкротом). Претендентом не может являться организация, на имущество которой наложен арест и (или) экономическая деятельность кото-

рой приостановлена. Представители других регионов, иностранные компании, участвующие в открытых торгах, должны иметь филиал на территории муниципального округа Ярославской области, имеющий самостоятельный баланс и расчетный счет, использовать местную рабочую силу, а также производить уплату налогов. От торгов могут отстраняться организации, не выполнившие обязательства по ранее заключенным с заказчиком госконтрактам, а также не выполняющие гарантийные обязательства.

В Положении указано, что запрещается включение в условия по предварительной квалификации или тендерную документацию требований, из которых вытекает соответствие требованиям характеристик только одних претендентов, характеристик только их работ или продукции. В документах для торгов должно быть указано, будут ли цены предложений фиксированными или же будет производиться их корректировка (в сторону повышения) в случае стоимостных изменений в таких крупных компонентах издержек, как рабочая сила, оборудование, материалы и топливо.

В отличие от законодательства других рассматриваемых регионов, ярославское законодательство запрещает оферентам или их представителям присутствовать при оценке оферт. Оценка оферт осуществляет оценочная комиссия, формируемая тендерным комитетом в составе заказчика, проектных и других организаций. При оценке оферт отдельно оцениваются техническая и коммерческая части оферт. Оценка осуществляется на основе балльной системы, разрабатываемой тендерным комитетом. Критерии оценки каждого раздела технической части оферт определяются тендерным комитетом. В технической части оцениваются разделы:

- сроки реализации проекта;
- качество планирования и работ (техническая документация, строительно-монтажное, технологическое оборудование и др.).

Если оферент представил альтернативное предложение, улучшающее проект, оферта оценивается дополнительными баллами в порядке, установленном тендерным комитетом. Оценка коммерческой части оферт проводится, исходя из сопоставимости цен по коммерческим условиям. При этом в коммерческой части отражается общая стоимость строительства с разбивкой по видам работ и удельные стоимостные показатели по всем видам работ и оборудованию. Критерии оценки коммерческой части оферт определяются тендерным комитетом. При определении наиболее предпочтительной оферт учитывается цена оферт, расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт, сроки завершения работ, условия представления гарантий.

Ярославская область – это единственный из рассматриваемых регионов, в котором создана и введена в действие система электронных закупок това-

ров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд Ярославской области (см. Постановление Администрации от 10.04.02 № 62-а «О создании системы электронных закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд Ярославской области»). Система электронных закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд Ярославской области призвана реализовать следующие основные функции:

- сбор и формализация информации о потребностях государственных и муниципальных заказчиков, обеспеченных финансированием;
- сбор и формализация предложений потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд;
- сбор и формализация информации о ходе и результатах размещения заказов.

Указанным Постановлением департаменту экономического развития, инвестиций и международного сотрудничества администрации области поручено организационное обеспечение и координация деятельности по созданию Системы электронных закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд Ярославской области.

Порядок размещения муниципального заказа в г. Ярославле регулируется Положением от 03.12.97 «О муниципальном (городском) заказе». Положение устанавливает, что одним из способов размещения муниципального заказа кроме конкурса и внеконкурсного размещения является прямое задание муниципальному унитарному предприятию. Прямое задание – это задание мэрии города, выдаваемое унитарному муниципальному предприятию, на производство (поставку) определенного вида продукции или производства услуг в рамках городского заказа. В связи с этим следует отметить, что Федеральный закон «О государственных и муниципальных предприятиях» предусматривает право учредителя устанавливать обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд только применительно к казенным предприятиям. При этом к таким заданиям законодательство о госзакупках неприменимо, так как продукция, получаемая государством в результате выполнения казенным предприятием этих заданий, оплачивается государственным заказчиком не непосредственно, а косвенно – путем выделения сметных ассигнований на финансирование деятельности данного предприятия. Для прочих государственных унитарных предприятий собственник не вправе устанавливать обязательные заказы на поставку товаров, работ и услуг, а значит, отношения государства с таким предприятием должны строиться на основе обычных договоров о поставке

для государственных нужд, размещаемых по конкурсу. Внеконкурсный порядок закупки у унитарных предприятий может допускаться лишь в случаях, когда это предприятие является монополистом в какой-либо отрасли.

Согласно Положению, порядок проведения конкурса предусматривает обязанность исполнителя, намеревающегося принять участие в конкурсе, перечислить на счет организатора сумму взноса («цена конкурса»), дифференцированную в зависимости от предполагаемой цены контракта. При этом из других норм Положения можно сделать вывод, что под «ценой конкурса» в данном случае понимается обеспечение конкурсной заявки.

В г. Ярославль действует Положение от 20.04.98 «О порядке проведения конкурсов при осуществлении закупок материалов и оборудования для нужд жилищно-коммунального хозяйства».

Данное Положение определяет порядок организации и проведения конкурса среди организаций всех организационно-правовых форм и индивидуальных предпринимателей на поставку материалов, оборудования и комплектующих изделий для нужд жилищно-коммунального хозяйства города. Положение применимо к деятельности департамента городского хозяйства мэрии и всех организаций, входящих в систему жилищно-коммунального хозяйства города, координацию деятельности которых осуществляет департамент городского хозяйства. Оно регламентирует отношения, возникающие в связи с размещением заказов на закупку материалов, оборудования для нужд жилищно-коммунального хозяйства города, и определяет порядок проведения конкурсов для заключения договоров департаментом городского хозяйства и организациями, осуществляющими приобретение материалов и оборудования за счет средств городского бюджета, внебюджетных фондов и иных источников в соответствии с действующим законодательством.

Положение не распространяется на закупку материалов и оборудования в следующих случаях:

- при чрезвычайных и аварийных ситуациях;
- при наличии срочной потребности, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее;
- при условии, если продукция может быть получена только от одного поставщика, либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции, и отсутствует ее равноценная замена;
- в иных случаях по распоряжению первого заместителя мэра.

3.6. Выводы из анализа регионального законодательства

Практически во всех рассматриваемых регионах (Иркутская область, Республика Коми, Ярославская область, Ростовская область) по вопросам закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд приняты областные законы. Большинство из них содержат общие положения, разъясняющие способы размещения заказов в том или ином регионе, права и обязанности субъектов отношений, возникающих в связи с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд, а также особенности осуществления закупок в исследуемых регионах. Однако имеются существенные различия в уровне развития законодательства разных регионов. Например, закон Иркутской области содержит общие положения, в которых разъясняются основные понятия, необходимые для понимания всего законодательства, регламентирующего указанную сферу, цели осуществления поставок и задачи регулирования закупок для государственных нужд, способы заключения государственного контракта на поставку продукции для областных государственных нужд и некоторые особенности формирования и размещения отдельных видов поставок. А Закон Республики Коми «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Коми» не содержит разъяснения способов размещения заказа, указывая лишь на то, что размещение заказов осуществляется посредством заключения государственных контрактов на конкурсной основе или без проведения конкурса. Представляется, что закон Республики Коми не регламентирует рассматриваемую сферу в достаточной степени и фактически является бессодержательным. При этом в Республике Коми нет ни одного нормативно-правового акта, который мог бы восполнить пробелы, имеющиеся в законе. Несколько лучше в Республике урегулированы закупки для нужд муниципальных образований. Например, действует утвержденное главой администрации г. Сыктывкара Положение «Об организации закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд», довольно подробно регулирующее отношения, возникающие в связи с размещением заказов, в том числе путем организации и проведения торгов.

В Ярославской области действует Закон «О государственном заказе», который определяет понятие государственных нужд, устанавливает порядок размещения и исполнения государственного заказа области.

В Ростовской области действует Закон «Об особом порядке организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд Ростовской области». Закон устанавливает лишь исключения из конкурсного порядка

размещения государственных контрактов. А Постановление главы администрации Ростовской области от 15 июля 1998 г. № 268 «Об организации закупки товаров, работ и услуг на территории Ростовской области для государственных нужд» устанавливает, что торги (конкурсы) на территории области по размещению заказов, закупке продукции для областных и муниципальных нужд проводятся в порядке, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 08.04.97 № 305. К указанному Постановлению прилагается Порядок согласования закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд путем проведения закрытых торгов (конкурса) и размещения заказа у единственного источника (поставщика) на территории Ростовской области, устанавливающий соответствующий порядок. Регулирование различных способов закупок различными нормативными правовыми актами нежелательно, так как создает трудности в правоприменительной практике и создает риск возникновения коллизий между ними.

В Псковской области вопросы, касающиеся осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, на законодательном уровне не урегулированы. Основным документом здесь является Постановление Администрации Псковской области «Об организации закупки продукции для государственных нужд на территории Псковской области».

В каждом из регионов при соблюдении общих начал регламентации закупок для государственных и муниципальных нужд наблюдаются различия, которые проявляются уже при формулировании основных понятий в области госзакупок.

Например, в законе Иркутской области областными государственными нуждами признаются потребности области в товарах, работах, услугах, необходимых для решения задач жизнеобеспечения населения области и реализации областных государственных целевых программ, обеспечиваемые за счет средств областного бюджета. Соответственно, целями поставок продукции для областных нужд признаются: решение задач жизнеобеспечения населения области, создание на территории области запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных ресурсов в целях гражданской обороны, создание резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и реализации областных государственных целевых программ. Указанный перечень не отражает все возможные цели поставок для областных нужд. Более того, на наш взгляд, цели поставок вообще не являются определяющим признаком понятия поставок для государственных нужд. Представляется, что основным критерием отнесения поставок к поставкам для государственных (муниципальных) нужд должны быть не цели, а средства, за счет которых они обеспечиваются.

В то же время этот критерий не является единственным. Например, в Законе Республики Коми государственными нуждами признаются «областные потребности в товарах, работах, услугах, обеспечиваемые за счет средств республиканского бюджета и внебюджетных источников финансирования, привлекаемых для этих целей». Учитывая, что данная формулировка не указывает, кто должен выступать на стороне заказчика, возникает вопрос: является ли закупкой для государственных нужд закупка, осуществляемая частной организацией за счет бюджетных средств, полученных в виде бюджетного кредита, субвенции, субсидии или инвестиции государства в ее уставной капитал? На наш взгляд, ответ на этот вопрос должен быть отрицательным по следующим причинам. Большинство перечисленных форм предоставления бюджетных средств частному сектору являются нецелевыми, и в таких случаях контроль государства порядка их расходования в принципе представляется неуместным. Например, получая бюджетный кредит, частное предприятие расходует его в собственных, а не в государственных интересах, а значит, имеет естественные стимулы к экономному расходованию взятых в кредит средств, в том числе потому, что они подлежат возврату. В тех же случаях, когда бюджетные средства частному предприятию предоставляются на целевой основе¹³⁹, условия их расходования определяются в конкретном соглашении. Следовательно, при необходимости, выделяя бюджетные средства частному предприятию, государство может предусмотреть конкурсное осуществление закупок за счет этих средств в соглашении об их предоставлении. Поэтому нет надобности признавать закупками для государственных нужд закупки, осуществляемые частными предприятиями, даже в тех случаях, когда последние являются получателями бюджетных средств в той или иной форме. Соответственно, вторым критерием отнесения поставок к поставкам для госнужд должна быть фигура заказчика, которым должны признаваться органы государственной власти и бюджетные учреждения, т.е. организации, деятельность которых финансируется за счет бюджетных средств на основе сметы доходов и расходов, независимо от того, закупают они товары для нужд области или для своих собственных нужд.

Вторым недостатком определения государственных нужд в Законе Республики Коми является упоминание о возможности осуществления госзакупок за счет «внебюджетных источников». На наш взгляд, источником финансирования закупок для областных нужд следует признавать только бюджетные средства и средства внебюджетных фондов. Иная трактовка противоречила бы закреплённой статьёй 32 Бюджетного кодекса принци-

¹³⁹ См., например, пункт 6 статьи 76, пункт 3 статьи 77 Бюджетного кодекса РФ.

пу полноты отражения доходов и расходов бюджетов, согласно которому все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

В некоторых регионах (например, в Псковской области) государственным заказчиком признается юридическое лицо, *держатель* средств бюджетов и внебюджетных фондов. Такая формулировка правильна по существу, однако некорректна с точки зрения юридической техники, так как бюджетное законодательство не знает термина «держатель средств бюджета», а пользуется терминами «главный распорядитель», «распорядитель» и «получатель» бюджетных средств. В Ярославской области, в отличие от указанных регионов, государственным заказчиком признается только администрация области. Это положение областного законодательства обусловлено внедрением института централизованного размещения областного заказа, что, на наш взгляд, вполне рационально в ряде случаев (например, при необходимости одновременных закупок единообразной продукции различными бюджетными учреждениями), однако возможно далеко не всегда (например, при возникновении у бюджетного учреждения непредвиденной срочной потребности разместить небольшой заказ).

Перечень способов размещения государственного контракта, применяемых на региональном и местном уровнях, примерно соответствует перечню таких способов в федеральном законодательстве. В то же время иногда в региональных нормативных актах устанавливаются другие, по сравнению с федеральными, основания к применению того или иного способа закупок, а в ряде случаев делаются попытки внедрить новые способы размещения регионального и местного заказа.

Так, в Иркутской области областной закон предусматривает три способа закупок: открытый конкурс; закрытый конкурс; без проведения конкурса. При этом на муниципальном уровне, в соответствии с Положением о муниципальном заказе г. Иркутска, размещение заказа может осуществляться помимо указанных еще двумя способами: путем проведения 2-этапного конкурса и конкурса с конкурентными переговорами. Однако в Положении не установлены основания к применению последних двух способов размещения заказа и различия между ними. Основания для проведения закрытых конкурсов в исследуемых регионах различаются следующим образом. В Иркутской области конкурсная комиссия вправе принять решение о проведении закрытого конкурса на размещение государственного заказа, в том числе в случае, если его предметом является поставка продукции для областных государственных нужд «в части, составляющей в соответствии с законодательством государственную, служебную или иную охраняемую

законом тайну». Данная формулировка значительно шире соответствующей формулировки в Федеральном законе «О конкурсах...», который разрешает проведение закрытых конкурсов при необходимости охраны лишь государственной тайны. На наш взгляд, указанная формулировка областного закона слишком неопределенна и может привести к неоправданному расширению сферы применения закрытых конкурсов. Во-первых, не вполне понятно, чью охраняемую законом тайну предполагается защитить путем проведения закрытого конкурса? Хотя очевидно, что коммерческой тайне конкурсантов проведение открытого конкурса угрожать никак не может, данная формулировка позволяет проводить закрытый конкурс и под предлогом необходимости охраны коммерческой тайны его участников. Что касается служебной тайны государственного заказчика, то ее охрана вряд ли правомерна, учитывая, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления должна быть открытой, за исключением случаев, когда она связана с государственной тайной, перечень сведений, составляющих которую, утвержден федеральным законом¹⁴⁰.

Еще одним основанием для принятия конкурсной комиссией решения о проведении закрытого конкурса на размещение государственного заказа в некоторых регионах (как и на федеральном уровне) является ограниченность числа поставщиков (исполнителей) продукции, являющейся предметом закупки. При этом критерии для принятия государственным заказчиком решения об «ограниченности круга поставщиков» ни одним из региональных нормативных актов не установлены. Но даже при объективной ограниченности круга поставщиков (при условии, что их больше одного) мы не усматриваем противопоказаний к проведению конкурса. В случае же, когда заказ размещается на продукцию, поставляемую естественными монополистами, уместно говорить уже не о закрытом конкурсе, а о размещении заказа у единственного источника.

На муниципальном уровне в Псковской и Ростовской областях установлено, что закрытый конкурс проводится в случаях, когда продукция в силу технической сложности или специального характера может быть закуплена только у ограниченного числа поставщиков, либо цена контракта составляет менее 2000 (в Ростовской области – 2500) установленных законом МРОТ, а также когда время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок на участие в конкурсе, значительны по сравнению с суммой закупки. Все перечисленные основания проведения

¹⁴⁰ См. статью 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

закрытого конкурса не четки и могут привести к злоупотреблению со стороны заказчика.

В соответствии с Постановлением Правительства Ярославской области от 27 марта 1998 г. № 46-п «О размещении заказов, финансируемых за счет средств государственного бюджета Ярославской области», решение о проведении 2-этапных торгов, закрытых торгов (закрытых конкурсов), специализированных закрытых торгов (закрытых конкурсов), внутренних торгов (внутренних конкурсов), о размещении заказа с применением способа запроса котировок, а также о размещении заказа у единственного источника принимается исключительно Правительством области в случаях, предусмотренных действующим законодательством. При этом ни в одном нормативно-правовом акте области в настоящее время не установлено оснований для принятия Правительством такого решения.

На наш взгляд, большинство из используемых в региональном и местном законодательстве оснований для проведения закрытого конкурса неоправданны и могут быть использованы для искусственного ограничения конкуренции.

Во всех исследуемых регионах применяются внеконкурсные закупки, основания проведения которых обычно повторяют соответствующие нормы федерального законодательства, но иногда и дополняют их, на наш взгляд, довольно неудачно.

Например, в Законе Иркутской области, регулирующем исследуемую сферу, установлено, что конкурсная комиссия вправе принять решение о заключении государственного контракта без проведения конкурса в случае, если речь идет о государственном контракте на предоставление гостиничных услуг, услуг общественного питания, по организации туризма и отдыха, экскурсионной деятельности, посреднической деятельности, автотранспортных услуг, по приобретению сувениров, информационному сопровождению в связи с обеспечением деятельности областных государственных органов, а также по нормативному содержанию областных автомобильных дорог общего пользования. Цитируемая формулировка вызывает возражения сразу по нескольким причинам. Во-первых, в принципе вызывает сомнение потребность в закупке для государственных нужд услуг в сфере, например, посреднической деятельности. Во-вторых, не понятен критерий отступления от конкурсного порядка именно по указанной группе товаров, работ и услуг, так как ни один из перечисленных видов деятельности не относится к сфере естественных монополий, в том числе локальных. В-третьих, внеконкурсный порядок размещения заказа всегда сопряжен с повышенной угрозой злоупотребления при выборе исполнителя, а потому при значительной цене контракта и отсутствии прямых препятствий к проведе-

нию конкурса (таких, например, как объективное отсутствие конкуренции на соответствующем рынке) не должен применяться. Ограниченность круга поставщиков, как указывалось выше, является оценочным понятием и не должна служить безусловным основанием к проведению закрытого конкурса, а тем более – внеконкурсной закупки.

В законодательстве Иркутской области установлено правило, в соответствии с которым при размещении областного государственного заказа на сумму до 5000 МРОТ запрещается делить его на части, за исключением случаев, предусмотренных законодательством области. Само по себе стремление областного законодателя воспрепятствовать попыткам государственных заказчиков разделить сумму заказа на части, чтобы уйти от необходимости проведения конкурса, является позитивным явлением. В то же время очевидно, что это правило должно применяться не к мелким (до 5000 МРОТ), а, наоборот, к крупным контрактам, и в этом смысле ограничение суммарной стоимости закупок не минимумом, а максимумом лишено всякого смысла.

В некоторых регионах (Иркутская область и Республика Коми) поставщики (исполнители) продукции для региональных нужд стимулируются путем предоставления налоговых льгот, бюджетных кредитов, субсидий и субвенций. По нашему мнению, государственное стимулирование поставщиков противоречит целям проведения конкурса, которые заключаются в экономии государственных средств. Кроме того, государственное стимулирование отдельных претендентов путем предоставления им налоговых льгот или бюджетных субсидий создает для них возможность предложения более выгодных условий заключения государственного контракта, особенно по наиболее существенному условию – цене, а значит, нарушает принцип равенства участников конкурса. Однако это не значит, что какое-либо стимулирование поставщика не должно допускаться. К приемлемым методам стимулирования, с нашей точки зрения, можно отнести, например, присвоение звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд», которое может использоваться в будущем поставщиком в рекламных целях. Кроме того, указанное звание может учитываться при определении победителя конкурса на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд при прочих равных условиях. Порядок присвоения подобного звания достаточно подробно регламентирован в Постановлении главы Администрации Иркутской области «Об утверждении положения о присвоении, подтверждении, лишении звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд»» и может быть воспринят не только в других регионах, но и на федеральном уровне.

В положении «О проведении конкурсов на подрядные работы в Иркутской области» различается такое понятие, как альтернативное предложение, т.е. предложение, касающееся работ, которые являются предметом конкурса, представляемое претендентом одновременно с основным конкурсным предложением, но содержащее отличающиеся от основного предложения условия. Понятие «альтернативное предложение» фигурирует и в нормативно-правовых актах других исследуемых регионов, в частности, в Положении «О порядке проведения торгов (конкурсов) для предприятий, организаций и учреждений различной ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществляющих выполнение работ по проектированию, содержанию, ремонту и строительству автодорог общего пользования, финансируемых из дорожного фонда» (Ярославская область), где установлено, что oferent имеет право наряду с offerтой, составленной в соответствии с условиями, содержащимися в тендерной документации, представить альтернативное предложение. В разделе, посвященном анализу федерального законодательства, мы отмечали, что хотя привлечение альтернативных предложений в некоторых случаях позволяет рационализировать условия контракта, серьезным недостатком этого механизма является осложнение процесса оценки конкурсных предложений, которые утрачивают сопоставимый вид. Поэтому представляется, что подачу альтернативных предложений можно допускать только в двухэтапных конкурсах, где всем соискателям предоставляется возможность скорректировать свои конкурсные предложения в случае уточнения или изменения заказчиком конкурсной документации по результатам ознакомления с предложениями участников на первом этапе конкурса.

В законодательстве исследуемых регионов довольно сильно варьируются сроки подачи и оценки конкурсных заявок. Данный факт подтверждается многими специалистами. Так, в одной из публикаций информационно-аналитического бюллетеня «Конкурсные торги» отмечается, что одним из основных недостатков региональной нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере является полная «автономность» в субъектах федерации: «...встречались сроки в 20, 30 и 45 дней от публикации извещения о конкурсе до окончания подачи заявок... в России независимо друг от друга существует федеральный закон о конкурсах и законы (правила, положения) в субъектах федерации, базирующиеся на различных принципах»¹⁴¹. Так, в Иркутской, Псковской и Ростовской областях (на муниципальном уровне)

¹⁴¹ Симаковский А. Подрядные торги как средство экономической оптимизации стоимости строительства // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 5–6.

срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе составляет 30 дней со дня опубликования извещения о его проведении. В Республике Коми при проведении открытых конкурсов для муниципальных нужд срок подачи заявок не может быть менее 45 дней со дня опубликования извещения о его проведении. На наш взгляд, при размещении заказа на закупку товаров для муниципальных нужд при незначительных масштабах закупки и отсутствии объективной заинтересованности в участии в конкурсе поставщиков из других регионов столь долгий срок подачи конкурсных предложений не оправдан. Вместе с тем в Ярославской области при проведении конкурса для осуществления работ по проектированию, содержанию, ремонту, строительству объектов, финансируемых из средств дорожного фонда, срок подачи заявок ограничен 15 днями со дня опубликования Постановления о размещении заказа. Очевидно, что составить подробное конкурсное предложение по такому предмету контракта за указанный срок невозможно. В то же время государственный заказчик получает возможность обеспечить победу угодного ему подрядчика, уведомив его о планах проведения конкурса за более длительный срок и предоставив тем самым возможность составить удовлетворительное конкурсное предложение. Представляется, что сроки рассмотрения заявок должны устанавливаться исходя из сложности заказа. Так, если государственный (муниципальный) заказ размещается с целью выполнения подрядных, научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ, разумно установить достаточно длительные сроки представления и рассмотрения заявок, в то же время при размещении простых и мелких по сумме заказов длительные сроки представления и рассмотрения заявок приведут к необоснованному затягиванию конкурсных процедур.

В законе Иркутской области, регулирующем рассматриваемую сферу, установлено, что победителем признается лицо, предложение которого максимальным образом удовлетворяет условиям конкурса. Аналогичным образом критерий определения победителя сформулирован в законодательстве Ростовской области, где победителем признается участник открытого конкурса, в заявке на участие которого предложены лучшие условия поставок товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд. Неопределенность указанного критерия позволяет представителям конкурсной комиссии трактовать его по-разному, в зависимости от субъективного восприятия. В Псковской области претендент признается победителем конкурса, если он предложил «наиболее оптимальное сочетание цены и качества, а также других условий конкурса». Однако перечень «других условий конкурса», которые могут приниматься при этом во внимание, не установлен.

На областном уровне в Ярославской области установлено, что основным критерием выбора лучшего коммерческого предложения, представленного на конкурс, является возможность исполнения соискателем государственного заказа в установленный или более короткий срок и (или) сокращение объема ассигнований, выделенных из средств государственного бюджета Ярославской области для его финансирования. Таким образом, срок и цена рассматриваются как равнозначные критерии, хотя срок может иметь определяющее значение лишь при наличии срочной потребности в закупке. Качество при этом вообще не принимается во внимание.

В Ярославской области и в Республике Коми на муниципальном уровне предпринята попытка расширить перечень критериев, которые могут приниматься во внимание при определении победителя конкурса. В соответствии с Положением «О муниципальном (городском) заказе» г. Ярославля победитель конкурса выявляется на основании следующих критериев: стоимость продукции (работ, услуг), сроки поставок продукции (выполнения работ, услуг), гарантии качества. Однако какой из этих критериев является решающим, не определено.

Наиболее полный набор критериев определения победителя используется в г. Сыктывкар: цена исполнения заказа, срок поставки, условия и вид оплаты, уровень торговой наценки, уровень финансовой состоятельности, состояние материально-технической базы, опыт предыдущей работы. Представляется, что перечисленные критерии не могут в равной степени учитываться при определении победителя конкурса. Например, уровень торговой надбавки не может быть самостоятельным критерием определения победителя, учитывая, что одним из критериев является цена продукции. Уровень финансовой состоятельности или состояние материально-технической базы должны учитываться скорее в процессе квалификационного отбора (чтобы исключить победу в конкурсе ненадежного поставщика), чем на стадии сравнительной оценки предложений.

В принципе расширение перечня критериев, которые могут приниматься во внимание при определении победителя, следует приветствовать, однако при том неременном условии, что региональное законодательство предусматривает опубликование этих критериев применительно к каждому конкретному конкурсу с указанием их относительной значимости. В противном случае использование многих критериев очень значительно снижает прозрачность конкурсного отбора и тем самым увеличивает риск злоупотреблений.

Попытка устранить этот недостаток предпринята в Ярославской области, где применяется балльная система оценки конкурсных заявок. Критерии оценки каждого раздела технической части оферты определяются тен-

дерным комитетом. В технической части оцениваются следующие разделы: сроки реализации проекта, качество планирования и работ (техническая документация, строительномонтажное, технологическое оборудование и др.). Если oferent представил альтернативное предложение, улучшающее проект, oferta оценивается дополнительными баллами в порядке, установленном тендерным комитетом. Оценка коммерческой части oferty проводится, исходя из сопоставимости цен по коммерческим условиям. При этом в коммерческой части отражается общая стоимость строительства с разбивкой по видам работ и удельные стоимостные показатели по всем видам работ и оборудованию. Критерии оценки коммерческой части oferty определяются тендерным комитетом. При определении наиболее предпочтительной oferty учитывается цена oferty, расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт, сроки завершения работ, условия представления гарантий. В то же время, как следует из областного Положения о порядке проведения торгов (конкурсов) для предприятий, организаций и учреждений различной ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществляющих выполнение работ по проектированию, содержанию, ремонту и строительству автодорог общего пользования, финансируемых из дорожного фонда, разработанная тендерным комитетом балльная система оценки не доводится до сведения участников конкурса. В тендерной документации указываются лишь «основные критерии оценки oferty, включая предоставление преимущества и иные факторы (помимо цены), причины отказа от их рассмотрения». При этом в рассматриваемом Положении Ярославской области прямо установлен запрет на присутствие offerentov при оценке oferty, а также положение о том, что тендерный комитет не обязан мотивировать свой выбор перед претендентами, хотя по смыслу конкурсного порядка и исходя из опыта большинства рассматриваемых регионов, мотивация выбора организатором торгов победителя конкурса входит в круг его обязанностей.

В некоторых регионах устанавливается принцип приоритета местного производителя при размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд. Установление такого принципа противоречит целям нормативного регулирования государственных закупок, которые состоят в обеспечении закупок на наиболее выгодных для государственного заказчика условиях. В то же время, при прочих равных условиях (например, если цена, предложенная местным поставщиком, превышает цену, предложенную неместным не более чем на 3%, но не более чем на определенную сумму), допустимо отдавать предпочтение местным поставщикам.

В настоящем исследовании отмечалось, что Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных нужд» не предусматривает административной процедуры обжалования решений и действий госзаказчика (конкурсной комиссии). В законодательстве некоторых рассматриваемых регионов этот пробел устранен и участникам конкурса предоставлено право на досудебное обжалование действий заказчика. Так, в Республике Коми поставщик, жалоба которого не была рассмотрена заказчиком или который не удовлетворен принятым заказчиком решением либо решение по жалобе которого не было принято в установленный срок, имеет право на обжалование в Министерство экономики Республики.

В Ростовской области на муниципальном уровне (в Новошахтинске) установлено, что любой поставщик, который заявляет, что он понес или может понести убытки в результате нарушения заказчиком требований Положения, регулирующего сферу закупок в городе Новошахтинске, имеет право на обжалование. До заключения контракта жалоба направляется заказчику в письменной форме. Поставщик, жалоба которого не была рассмотрена или который не удовлетворен принятым решением, имеет право на обжалование в Министерство экономики, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области.

Во многих регионах (Иркутская область, Республика Коми, Ростовская область) вводится понятие централизованного заказа, который представляет собой деятельность по выбору исполнителя и заключению государственного контракта на исполнение объединенного заказа для нужд нескольких бюджетных учреждений, организатором которой обычно является администрация того или иного региона или ее специализированное структурное подразделение. По нашему мнению, централизованный заказ относится к числу полезных новаций регионального законодательства, так как позволяет эффективнее использовать бюджетные средства и сократить временные затраты на организацию конкурсов, запросы котировок при размещении заказа на одноименную стандартизированную продукцию, потребность в которой систематически возникает у большинства бюджетополучателей.

Наиболее распространенный аргумент против централизованного размещения заказа заключается в уподоблении его системе Госснаба, действовавшей в условиях централизованной экономики. Однако, как справедливо подчеркивает М. Корытцев, «централизация системы конкурсных торгов сама по себе не означает возврата к плановой системе распределения, прежде всего потому, что сам принцип конкурсного размещения заказа со

всеми предполагающимися выгодами при этом сохраняется»¹⁴². К. Кузнецов в этой связи отмечает, что в практике развитых стран встречается и централизованная и децентрализованная модели организации госзакупок. Например, в США федеральные закупки входят в компетенцию General Service Administration (GSA), а в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства – Her Majesty’s Treasury (HM-Treasury)¹⁴³. Вместе с тем наибольшую эффективность, с точки зрения этого автора, демонстрирует комбинированная система, сочетающая в себе элементы централизации и децентрализации.

В большинстве регионов исполняется требование Бюджетного кодекса о ведении бюджетными учреждениями, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными заказчиками реестра закупок. Например, областной закон Иркутской области устанавливает обязанность государственного заказчика вести реестры закупок продукции по государственным контрактам, а также реестры закупок, осуществляемых без заключения государственных контрактов. Однако не во всех рассматриваемых регионах ведутся реестры закупок, осуществляемых по контрактам. В то же время в некоторых регионах нормы законодательства в отношении ведения реестра закупок более совершенны по сравнению с нормами Бюджетного кодекса. Так, Положение «О муниципальном заказе в городе Пскове», в отличие от Бюджетного кодекса предусматривает необходимость ведения не только реестров закупок, осуществляемых отдельными муниципальными заказчиками, но и сводного реестра закупок по всем бюджетополучателям. Ведение сводного реестра закупок является предпосылкой для внедрения механизма централизованных закупок и более эффективного контроля закупок, так как позволяет составить представление о потребностях различных заказчиков и среднем уровне применяемых по государственным контрактам цен на аналогичную продукцию.

¹⁴² *Корытцев М.* Механизм формирования регионального заказа: теория и практика // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 3.

¹⁴³ *Кузнецов К.В.* Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003.

4. Обзор правоприменительной практики в сфере государственных закупок

В настоящей части исследования на основании данных, содержащихся в различных информационных сообщениях, отчетах и докладах органов власти, а также на примерах дел из судебной практики представлен анализ правоприменительной практики и наиболее распространенных правонарушений в сфере госзакупок. Несмотря на тенденцию к увеличению количества проводимых конкурсов, данные статистических наблюдений не позволяют говорить о том, что принцип предпочтительности открытого конкурса, установленный в законодательстве, безукоризненно выполняется. По информации, представленной Минэкономразвития России на заседании Правительства РФ от 16 октября 2003 г. в докладе «О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий»¹⁴⁴, за период с 1999 г. по 2002 г. количество конкурсов на размещение заказов на поставки продукции для государственных и муниципальных нужд увеличилось с 22 тыс. до 46 тыс. Объем закупок продукции по результатам проведенных конкурсов для государственных и муниципальных нужд за указанный период вырос со 119,5 млрд руб. до 305,8 млрд руб. При проведении закупок продукции для государственных и муниципальных нужд в 2002 г. достигнуто снижение расходов бюджетных средств в размере 36 млрд руб. (10,4%).

Таким образом, несмотря на общую тенденцию к увеличению числа конкурсов, в целом доля конкурсного способа закупок в период с 1999 г. по 2001 г. оставалась незначительной по сравнению с запросом котировок и закупками у единственного источника.

Как показывают сведения статистического наблюдения и проверки Минэкономразвития России, за 1 полугодие 2003 г. федеральными государственными заказчиками проведено всего 10 тыс. конкурсов и осуществлено около 142 тыс. закупок внеконкурсными способами, т.е. доля закупок внеконкурсными способами составила примерно 93,4%. Из общего количества конкурсов и других способов закупок продукции открытые конкурсы составили лишь 6,2%.

¹⁴⁴ Опубликовано на сайте Правительства РФ http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1244

В соответствии с Отчетом Главного контрольного управления Президента РФ (далее – ГКУ)¹⁴⁵ за последние 3 года доля государственных закупок во внутреннем валовом продукте увеличилась с 5,4% в 2001 г. (487 млрд руб.) до 6,4% в 2003 г. (834 млрд руб.). При этом треть общего объема государственного заказа размещалась на внеконкурсной основе, а в субъектах Российской Федерации – около 40%. Видимое несоответствие между данными МЭРТ и ГКУ, даже учитывая неполное совпадение периода наблюдения¹⁴⁶ (повторим, что по данным первого внеконкурсные закупки составляют 93,4% в общем объеме закупок против 35% по данным ГКУ), может объясняться тем, что данные МЭРТ отражают долю конкурсов в общем числе проведенных в отчетном периоде процедур размещения государственных контрактов, тогда как данные ГКУ – долю государственных контрактов, заключенных по результатам конкурса, в общей стоимости заключенных государственных контрактов. Это выглядит вполне закономерно, учитывая, что в соответствии с законодательством высокая предполагаемая стоимость контракта является показанием к проведению конкурса (при отсутствии объективных к тому препятствий).

Тем не менее, даже если руководствоваться оптимистической статистикой ГКУ, 60–65%-ная доля контрактов, заключенных по результатам конкурса, в общем объеме госзакупок вряд ли может считаться оптимальным показателем эффективности, принимая во внимание, что согласно пункту 2 статьи 72 Бюджетного кодекса исключения из конкурсного порядка размещения государственных и муниципальных контрактов допускаются только в случаях, специально предусмотренных «федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления».

Следует отметить, что описанная выше статистика отражает не только нарушения со стороны участников процедур размещения заказов, но и недостаточную правовую регламентацию госзакупок. В связи с этим в данном разделе отмечены не только нарушения требований законодательства в рассматриваемой сфере, но и те наиболее распространенные проблемы, которые являются следствием имеющихся пробелов в законодательстве. Такой анализ дает дополнительный материал для разработки предложений

¹⁴⁵ Опубликовано на сайте информационного агентства «Регнум» <http://www.regnum.ru/allnews/132846.html>

¹⁴⁶ Данные МЭРТ относятся к 1 полугодию 2003 г., а из отчета ГКУ не вполне ясно, идет ли речь о периоде с 2001 г. по 2003 г. или только о 2003 г.

по совершенствованию действующего законодательства в сфере госзакупок.

Еще одним источником информации при подготовке данного раздела были отчеты Счетной палаты, подготавливаемые ею в рамках контрольно-ревизионной деятельности.

Некоторые проблемы и нарушения подтверждаются примерами из судебной практики.

Ниже представлен анализ наиболее распространенных проблем правоприменительной практики в сфере госзакупок.

Нарушение требования законодательства о согласовании с Минэкономразвития (уполномоченным органом) отдельных способов размещения госзаказа

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» проведение закрытого конкурса требует согласия уполномоченного федерального органа исполнительной власти, т.е., Минэкономразвития. Кроме того, Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное Указом Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305, устанавливает требование о согласовании с Минэкономразвития или с уполномоченным им территориальным органом размещения заказа на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника. Однако по данным различных контролирующих органов, отмечаются многочисленные нарушения в части выполнения рассматриваемого требования законодательства.

Так, по информации Главного контрольного управления Президента¹⁴⁷ МВД России в 2001–2002 гг. проведен 71 закрытый конкурс, треть из них – с грубыми нарушениями законодательства. Вопреки упомянутым требованиям Закона о согласовании с Минэкономразвития закрытой процедуры торгов – оно не производилось. Кроме того, за 2003 г. объем государственных закупок, произведенных путем использования способа закупки продукции у единственного источника, увеличился в два раза и достиг 55 млрд руб., в то время как общий объем госзаказа вырос менее чем на треть. При этом около 20% закупок у единственного источника осуществляется вообще без согласования с Минэкономразвития России.

Практика показывает, что Минэкономразвития в настоящее время не способно уследить за такого рода нарушениями. Но даже когда госзаказчики согласовывают с Минэкономразвития осуществление бесконкурсной закупки или проведение закрытого конкурса, возникают проблемы. Для

¹⁴⁷ См. предыдущую ссылку на сайт.

согласования с Минэкономразвития проведения бесконкурсной закупки или закрытого конкурса необходимо представить обоснование выбора такого способа закупок. Практика показывает, что Минэкономразвития не всегда способно должным образом проанализировать представляемые госзаказчиками обоснования, которые зачастую носят недостоверный характер. Так, по данным, представленным в сообщении Главного контрольного управления Президента¹⁴⁸, в 2003 г. Минздравом России на основании представленной информации была согласована бесконкурсная закупка препарата «Вазапостан» на сумму 60 млн руб. у германской фирмы как у единственного производителя. В то же время это лекарство производится в Бельгии, США и Чехии.

О нарушениях госзаказчиками порядка согласования с Минэкономразвития отдельных способов размещения заказов также свидетельствуют проверки, проводимые в разное время Счетной палатой РФ. Например, в ходе ревизии, результаты которой были представлены в одном из отчетов Счетной палаты¹⁴⁹, установлено, что продовольственной службой Тихоокеанского флота при организации и проведении торгов (конкурсов) и заключении договоров на закупку продовольствия для флота в 1998 г. и за 9 месяцев 1999 г. нарушен ряд основных положений законодательства в сфере госзакупок. Так, в конкурсе, проведенном продовольственной службой флота 3 февраля 1998 г., победителем на поставку 63,0 т крупы манной и 100,0 т макаронных изделий был определен единственный участник АО «Торгмортранс», соответственно 120,0 т консервов овощных закусочных – ООО «Илона – Трейд», 180,0 т крупы гречневой – ООО «Невикс». При этом согласование данного вопроса с Минэкономикой России или уполномоченным им органом не производилось.

Приведенные примеры иллюстрируют необходимость более жесткого контроля выполнения госзаказчиками требований законодательства о согласовании с уполномоченным органом применения процедур закрытого конкурса и размещения заказа у единственного источника. Проведению такого контроля содействовала бы регламентация технологии его осуществления путем, например, установления перечня и форм документов, подтверждающих наличие оснований для проведения закрытого конкурса или закупок у единственного источника и гарантий их достоверности. Оче-

¹⁴⁸ <http://www.regnum.ru/allnews/132846.html>

¹⁴⁹ См. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998 г. и за девять месяцев 1999 г. на строительство и содержание Тихоокеанского флота» / Бюллетень № 41 (192) / 1999.

видно также, что любой контроль бессмыслен при отсутствии в законодательстве санкций за нарушение заказчиком порядка согласования процедур закупок с уполномоченным органом.

Искусственное дробление государственного заказа

В соответствии со статьей 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации, все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 МРОТ осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов. При этом в законодательстве отсутствуют правила, которые бы ограничили госзаказчика в возможности разбить заказ на части и таким образом избавиться себя от необходимости не только проводить конкурс, но и подписывать контракт.

По информации Главного контрольного управления Президента РФ, в ряде случаев министерства и ведомства искусственно дробят государственный заказ, что дает им право заключать контракты не на конкурсной основе, а с применением способа запроса котировок. Таким образом, размещаются госзаказы в МНС России, Минсвязи России, ГТК России и, что примечательно, в Минэкономразвития, а также в некоторых субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации предусмотрено правило о недопущении деления заказа на части. Так, Закон Иркутской области № 22-ОЗ «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Иркутской области» устанавливает, что при размещении областного государственного заказа на сумму до 5000 МРОТ, установленных федеральным законом, запрещается делить его на части, за исключением случаев, предусмотренных областным Законом. Однако даже при наличии такого требования реально обеспечить его соблюдение сложно, так как указанный запрет не сопровождается не только санкциями за его нарушение, но и пояснениями, как отграничить неправомерное деление госзаказа на части от правомерного размещения ряда заказов на однородный товар (работу, услугу) в течение определенного периода времени.

Нарушения требований законодательства о допуске к участию в конкурсе поставщиков, имеющих производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг)

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг).

При этом в нарушение этого требования имеют место случаи допуска к участию в торгах организаций, не обладающих указанными свойствами.

Так, по данным Отчета Счетной палаты «О результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных на материально-техническое и военное снабжение МВД России в Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России, в Главном финансово-экономическом управлении МВД России, в Северо-Кавказском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России»¹⁵⁰, к участию в конкурсах на поставку продовольствия для обеспечения подразделений МВД России допускались в основном посреднические коммерческие фирмы, не обладающие свойствами, предусмотренными Федеральным законом для участников конкурса. Так, на поставку технических средств продовольственной службы в 2000 г. было заключено 37 договоров на общую сумму 61447,0 тыс. руб., из которых только два договора на общую сумму 170,0 тыс. руб. (0,2% от общей суммы заключенных договоров) были заключены непосредственно с производителем.

Рассмотрим другой пример. В период с 1998 г. по 1999 г. продовольственной службой Ленинградского военного округа было проведено пять конкурсов. В нарушение требований Федерального закона к конкурсам допускались и становились победителями не только поставщики, имеющие производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров, но и посредники. По данным Отчета Счетной палаты «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998-1999 гг. на строительство и содержание Ленинградского военного округа»¹⁵¹ из победителей торгов непосредственными товаропроизводителями являлись лишь 65 (что составляет 51%) производителей продукции.

Еще одним примером рассматриваемого нарушения является то, что в течение 1999 г. и девяти месяцев 2000 г. ЦПУ МО РФ по данным Отчета Счетной палаты¹⁵² при проведении конкурсов не всегда истребовало сведения о квалификации поставщиков, необходимые для объективной оценки их реальных возможностей обеспечить поставку продукции. Некоторыми поставщиками – производителями продукции не подтверждались произ-

¹⁵⁰ Бюллетень Счетной палаты РФ № 3 (51)/2002.

¹⁵¹ Бюллетень Счетной палаты РФ № 7 (31)/2000.

¹⁵² См. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на продовольственное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в 1999 г. и январе–сентябре 2000 г.» / Бюллетень № 1 (37) 2001 г.

водственная мощность предприятия по выпуску продукции, степень загруженности производств по контрактам с другими заказчиками, обеспеченность сырьем и материалами по контрактам с другими заказчиками, обеспеченность сырьем и материалами для выполнения поставок по контрактам.

В судебной практике отсутствие подтверждения наличия производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов иногда рассматривалось как основание для признания результатов конкурса недействительными.

Примером такого дела является рассмотренная 6 ноября 2002 г. Федеральным арбитражным судом Уральского округа кассационная жалоба ОАО «Хлебокомбинат-2» на постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Свердловской области по иску ОАО «Хлебокомбинат-2» к Государственному учреждению Уральское окружное управление материально-технического и военного снабжения МВД РФ¹⁵³.

ОАО «Хлебокомбинат-2» обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с иском о признании недействительными результатов конкурса в части признания лучшим предложения на поставку хлеба от ООО «Евроснаб». Решением суда первой инстанции иск удовлетворен. Постановлением апелляционной инстанции решение отменено, а в иске отказано. Истец (ОАО «Хлебокомбинат-2») в кассационной жалобе просил решение апелляционной инстанции отменить.

Кассационная инстанция постановила, что в материалах дела отсутствуют сведения, подтверждающие наличие у ООО «Евроснаб» производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов, необходимых для реализации государственного заказа. Таким образом, суд первой инстанции, по мнению кассационной инстанции, обоснованно пришел к выводу о том, что признание ООО «Евроснаб» победителем конкурса противоречит требованиям статей 5 и 21 Закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Следовательно, решение суда первой инстанции о признании итогов конкурса недействительными в части признания лучшим предложения на поставку хлеба от ООО «Евроснаб» оставлено в силе.

Таким образом, суд в отсутствии сведений о производственных мощностях, оборудовании и трудовых ресурсах участника конкурса усмотрел достаточное основание к признанию результатов проведенного конкурса недействительными.

¹⁵³ Постановление ФАС Уральского округа от 6 ноября 2002 г. № Ф09-2716/02-ГК/Информационно-правовая база «Консультант плюс».

Нарушения правил публикации извещения о проведении конкурса

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», извещение о проведении предварительного отбора организатор открытого конкурса публикует в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Однако по информации Счетной палаты РФ, представленной в ее отчетах, имеют место нарушения данного требования. Так, по данным Отчета Счетной палаты «О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов Министерства РФ по налогам и сборам в Удмуртской республике»¹⁵⁴, руководителем Управления 11 октября 1999 г. было утверждено Положение о конкурсе по размещению заказа на работы и услуги для нужд Управления и Положение о конкурсной комиссии. Однако не все нормы Федерального закона при разработке положений учтены. Так, Положением о конкурсе установлено, что Управление «привлекает заявки на участие в конкурсе путем опубликования в печатных средствах массовой информации приглашения к участию в конкурсе, либо путем направления таких приглашений в адрес конкретных поставщиков». Данное правило противоречит нормам Федерального закона (статья 12), из которых вытекает принцип публичности сведений о проведении открытого конкурса.

По данным Отчета Счетной палаты «О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на продовольственное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в 1999 г. и январе–сентябре 2000 г.»¹⁵⁵ в большинстве случаев имеют место нарушения, связанные с несоблюдением нормы пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О конкурсах...»¹⁵⁶. Это приводило к тому, что поставщики не успевали своевременно подготовить и представить необходимую документацию для участия в них.

Безусловно, требования Федерального закона должны исполняться, однако судебная практика показывает, что суды не всегда принимают во внимание такого рода нарушения при рассмотрении исков. Примером является

¹⁵⁴ Бюллетени Счетной палаты № 7/8 (43/44) 2001 г.

¹⁵⁵ Бюллетень Счетной палаты № 1 (37) 2001 г.

¹⁵⁶ В соответствии с указанной нормой, срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе не может быть менее чем 45 дней со дня опубликования извещения о проведении открытого конкурса в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

рассмотренные Федеральным арбитражным судом Центрального округа кассационная жалоба ОАО «Тулафарм» на решение Арбитражного суда Тульской области от 01.03.2002 г. и постановление апелляционной инстанции того же суда от 29.03.2002 г. по делу № А68-774/ГП-38/АП-01¹⁵⁷.

ОАО «Тулафарм» и ТГМП «Фармация» обратились в Арбитражный суд Тульской области с исками к Департаменту здравоохранения администрации Тульской области о признании недействительным решения конкурсной комиссии от 02.11.2001 г. по размещению областного государственного заказа.

Как следует из материалов дела, 02.11.2001 г. конкурсной комиссией по размещению сводного областного государственного заказа при администрации Тульской области был проведен конкурс на размещение заказов на право закупки и реализации наркотических средств, психотропных веществ и спирта этилового для государственных нужд Тульской области. Администрацией Тульской области 19.10.2001 г. в средствах массовой информации было опубликовано объявление о проведении 02.11.2001 г. открытых конкурсов, при этом было установлено, что срок подачи заявок на участие в них с 25.10.2001 г. по 31.10.2001 г., что составляет 6 дней, вместо положенных 45-ти. В дальнейшем, из трех предприятий, представивших свои заявки на участие в конкурсе, победителем была признана АНО «Здравсервис». Не согласившись с решением конкурсной комиссии, ОАО «Тулафарм» и ТГМП «Фармация» обратились за защитой своих прав в Арбитражный суд Тульской области, ссылаясь на то, что организатором торгов были нарушены сроки публикации извещения о проведении открытого конкурса, установленные в статье 16 Федерального Закона.

Суд кассационной инстанции установил, что хотя несоблюдение сроков опубликования извещения о проведении открытого конкурса действительно является нарушением статьи 16 Закона, однако при этом необходимо иметь в виду, что все участники конкурса были поставлены в равное положение и успели подать заявки на участие в конкурсе в установленные организатором сроки.

Таким образом, суд кассационной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции об отказе в удовлетворении исковых требований истца.

Нарушения, связанные с кадровым обеспечением торгов на закупку продукции для государственных нужд

¹⁵⁷ Постановление ФАС Центрального округа от 24 мая 2002 г. № А68-774/ГП-38/АП-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».

В целях обеспечения квалифицированного проведения торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд Правительство Российской Федерации издало Постановление № 1022 «О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд». В соответствии с указанным Постановлением начиная с 1999 г. комиссии по проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов формируются преимущественно из числа специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в области организации торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд. А начиная с 2000 г. председателями указанных комиссий назначаются исключительно лица, прошедшие соответствующую профессиональную переподготовку или повышение квалификации¹⁵⁸.

Однако Минэкономразвития России до настоящего момента не разработало положения об аттестации специалистов, участвующих в работе конкурсных комиссий. Вследствие этого, они в большинстве случаев укомплектованы работниками, не прошедшими профессиональную переподготовку в области организации торгов. В результате приходится констатировать неудовлетворительное выполнение Постановления Правительства РФ от 3 сентября 1998 г. № 1022 «О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд».

По данным Минэкономразвития¹⁵⁹ с 1998 г. прошли профессиональную подготовку и переподготовку по одному из курсов подготовки специалистов в рассматриваемой сфере около 21 тыс. человек. Однако, как показывает обследование состава конкурсных комиссий, значительное число их членов не прошло специальную подготовку. Так, в конкурсных комиссиях МПР России и его подведомственных организаций работает 1081 специалист, из них прошли соответствующее обучение только 12, в Минтруда России – соответственно 7252 и 274, в органах исполнительной власти Ставропольского края – соответственно 2008 и 36.

¹⁵⁸ Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанном Постановлении было рекомендовано руководствоваться аналогичными требованиями при формировании комиссий по проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных фондов.

¹⁵⁹ Материал, представленный Минэкономразвития России на заседание Правительства РФ от 16 октября 2003 г. «О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий».

О неудовлетворительном выполнении Постановления Правительства № 1022 свидетельствуют также данные, содержащиеся в отчетах Счетной палаты. Так, по данным одного из отчетов Счетной палаты¹⁶⁰, объектом проверки которого являлось Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Удмуртской Республике, председатель и члены конкурсной комиссии по размещению заказов для государственных нужд в нарушение Постановления Правительства № 1022 не прошли профессиональную переподготовку в области организации торгов на закупку продукции для государственных нужд.

Другой пример такого нарушения освещен в Отчете Счетной палаты «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Южному таможенному управлению ГТК России»¹⁶¹. В проверяемый период в сочинской таможене в нарушение вышеуказанного Постановления Правительства только двое из семи членов конкурсной комиссии имели свидетельства об обучении; в Астраханской таможене – двое из десяти, а в новороссийской таможене ни один из членов комиссии не прошел переподготовку. При этом председатели комиссий во всех случаях не входили в число прошедших обучение.

Судебной практикой подтверждается важность выполнения требований Постановления Правительства. Так, при принятии решения по иску ЗАО «Брынцалов-А» к Министерству здравоохранения Российской Федерации о признании итогов конкурса на размещение заказа на поставку человеческих генно-инженерных инсулинов для автоматических инъекторов по 3 мл действительными¹⁶², суд кассационной инстанции, сославшись в том числе на то, что суд первой и апелляционной инстанции не исследовали вопросы соответствия состава конкурсной комиссии требованиям Постановления № 1022, принял решение передать дело на новое рассмотрение в первую инстанцию, так как посчитал, что исследование этих вопросов может повлиять на исход дела.

Нарушение правил применения запроса котировок

В соответствии с Указом Президента № 305 заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд с применением способа запроса котировок при закупках имеющейся в наличии продукции,

¹⁶⁰ Отчет «О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Удмуртской Республике за 2000 г. и I квартал 2001 г./ Бюллетени № 7/8 (43/44)/2001.

¹⁶¹ Бюллетень Счетной палаты № 10 (58)/2002.

¹⁶² Постановление ФАС Московского округа от 19 сентября 2001 г. № КГ-А40/5102-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».

которая производится или предоставляется не по конкретным заявкам заказчика и для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена государственного контракта не превышает 2500 установленных законом МРОТ.

Из анализа материалов Минэкономразвития следует вывод об имеющихся нарушениях при регламентации различными ведомствами и соответственно применении способа запроса котировок. Например, «Методические рекомендации о порядке проведения конкурсов на выполнение работ, оказание услуг в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в Российской Федерации» Госстроя России устанавливают, что размещение заказов способом запроса котировок возможно, если цена государственного контракта не превышает 5000 МРОТ, в то же время Положением, утвержденным Указом Президента РФ № 305, данный порог установлен в размере 2500 МРОТ.

В упомянутом выше материале, представленном Минэкономразвития России на заседании Правительства РФ от 16 октября 2003 г., отмечается, что в протоколах закупок способом запроса котировок иногда отсутствует информация о количестве и общей стоимости закупаемой продукции, о наименовании победителя и причинах признания участника котировки победителем при равных с другими участниками ценовых предложениях.

Нарушения при применении способа запроса котировок отмечаются и в отчетах Счетной палаты. Так, в Отчете «О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Удмуртской Республике за 2000 г. и I квартал 2001 г.»¹⁶³ отмечается, что Управление в пределах 2500 установленных законом МРОТ в проверяемый период осуществляло закупки без запроса котировок. Без запроса котировок Управлением осуществлены, например, закупки канцелярских товаров у ООО «ИРБИС», телефонов – у ООО «Трасса» и у некоторых других организаций.

Нарушения применения рассматриваемого способа закупок отмечаются также и в Отчете Счетной палаты «Об итогах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на финансирование деятельности территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Волгоградской области за 2001 г. и I квартал 2002 г.»¹⁶⁴. Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Волгоградской области в нарушение требований

¹⁶³ Бюллетени Счетной палаты РФ № 7/8 (43/44)/2001.

¹⁶⁴ Бюллетень Счетной палаты № 9 (57)/2002.

законодательства не направляло запроса котировок потенциальным претендентам, а анализ данных о стоимости продукции, сроках поставки и качестве продукции Управлением осуществлялся на основе полученных у небольшого числа известных ему поставщиков данных о ценах продаваемой ими продукции. Так, без запроса котировок Управлением заключены договоры с ООО «Рекламно-туристическое агентство «Триада-М» на поставку мобильных телефонов на сумму 15,2 тыс. руб.

Отступления от конкурсного порядка размещения заказов для государственных нужд

Как уже говорилось выше, по информации Минэкономразвития за 1 полугодие 2003 г. федеральными государственными заказчиками проведено всего 10 тыс. конкурсов и осуществлено около 142 тыс. закупок внеконкурсными способами. При этом отступления от конкурсного порядка размещения государственного заказа допускаются при отсутствии к тому законных оснований.

Например, Главное контрольное управление Президента РФ выявило, что в Северо-Кавказском военном округе Минобороны России в 2000–2002 гг. без проведения конкурсов заключались контракты на поставку продовольствия по ценам, значительно превышающим цены производителей. Более того, в отдельных случаях качество товаров не соответствовало требованиям ГОСТ. По данным органов прокуратуры государству тем самым был причинен ущерб на сумму 34,4 млн руб.

О неправомερных отступлениях от конкурсного порядка размещения заказов для госнужд свидетельствуют и данные, полученные по результатам контрольно-ревизионной деятельности Счетной палаты. Так, в уже упомянутом Отчете Счетной палаты «О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов Министерства РФ по налогам и сборам в Удмуртской республике за 2000 г. и I квартал 2001 г.» установлено, что без проведения конкурсного отбора был определен поставщик дверей и оконных балконов для строящегося административного здания Управления. По данным того же Отчета без проведения конкурсного отбора, исходя из предложений, представленных рядом организаций, конкурсной комиссией был определен поставщик цифровой учрежденческой АТС. Причем комиссия рекомендовала выбрать поставщиком АТС общей стоимостью 1124,3 тыс. руб. (без учета монтажных и пусконаладочных работ) ОАО «Трасса», в то время как другие организации предлагали более выгодные условия исполнения заказа (например, по данным Счетной палаты, ЗАО «Производственная компания «СЭМПЛ» указанное оборудование предлагало по цене 1115,1 тыс. руб., включая монтажные и пусконаладочные работы). Всего, по ин-

формации Счетной палаты РФ, при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Управления, нарушения конкурсного порядка установлены в 24 случаях на общую сумму 18760,3 тыс. руб.

Еще одним примером, свидетельствующим о нарушении конкурсного порядка размещения заказов, являются данные, представленные в Отчете Счетной палаты «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Южному таможенному управлению ГТК России»¹⁶⁵. В нарушение Федерального закона № 97-ФЗ и Указа Президента РФ № 305 в аппарате управления Южного таможенного управления заключались договоры на выполнение работ и оказание услуг до заседаний конкурсной комиссии. Например, договоры подряда № 40 и № 41 с ООО «Форст» о выполнении работ по капитальному ремонту в приобретенном здании по улице Береговая, 21/2 датированы 12 ноября 2001 г., завизированы правовым отделом аппарата управления ЮГУ 16 ноября 2001 г., при этом заседание конкурсной комиссии, на котором данная фирма была признана победителем торгов, прошло 23 ноября 2001 г.

Представленный выше список примеров нарушений требований законодательства о проведении конкурса не является исчерпывающим. Отступление от конкурсного порядка является на сегодняшний день повсеместным явлением, о чем свидетельствует статистика, приведенная в начале данного раздела. Несмотря на то что отступление от конкурсного порядка является грубым нарушением действующего законодательства, в рассмотренных отчетах не содержатся сведения о мерах в отношении нарушителей. Отчасти это объясняется тем, что в административном законодательстве отсутствует регламентация вопросов ответственности за такого рода нарушения. Более подробно проблемы, касающиеся ответственности участников процедур размещения госзаказа, будут рассмотрены в других разделах настоящего доклада. Следует также отметить, что подписание заказчиком государственного контракта без применения конкурсного отбора, когда этого требует Закон, может привести к нежелательным последствиям для исполнителя контракта, примером чему является следующее судебное дело.

ОАО «Отходам – вторую жизнь» обратилось в арбитражный суд с иском к муниципальному предприятию «Спецавтохоззйство» о взыскании 1600 тыс. руб.¹⁶⁶ Основанием для предъявления иска явилось то, что пред-

¹⁶⁵ Бюллетень Счетной палаты № 26 (309)/2002.

¹⁶⁶ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25 декабря 2001 г. № А13-5569/01-16/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».

приятие своих обязательств по перечислению денежных средств по государственному контракту не выполнило. Решением арбитражного суда в иске отказано. Кассационная инстанция отказала в удовлетворении жалобы на том основании, что в соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» государственному заказчику предоставлено право размещать заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем поведения конкурсов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Государственный же контракт, невыполнение обязательств по которому явилось основанием для предъявления иска, заключен без соблюдения установленного упомянутым Законом порядка. Учитывая изложенное, кассационная инстанция оставила решение суда первой инстанции без изменения, а кассационную жалобу заявителя (ОАО «Отходам – вторую жизнь») – без удовлетворения. При этом следует отметить, что суд не признал данный контракт недействительным. А именно признание контракта недействительным является единственным основанием в отказе поставщику в оплате поставленной продукции.

Применение произвольных критериев при определении победителя конкурса

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», победителем открытого конкурса признается участник открытого конкурса, в заявке на участие в открытом конкурсе которого предложены лучшие условия поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. При проведении закрытого конкурса применяются все правила открытого конкурса с особенностями, установленными для проведения закрытого конкурса. Такая неопределенность законодательной формулировки приводит к тому, что различные ведомства вынуждены сами принимать нормативные акты, детализирующие критерии определения победителя конкурса. При этом критерии, устанавливаемые указанными актами, не всегда являются оптимальными. Так, применяемая в МЧС России, Минсельхозе России и ряде других министерств балльная система определения победителей торгов (при отсутствии в конкурсной документации критериев начисления баллов по представленным заявкам) позволяет признавать победителями участников, предложивших менее выгодные цены. Этот факт отмечается как Главным контрольным управлением Президента, так и Минэкономразвития.

В ходе проверок Минэкономразвития выявлены такие типичные нарушения, как отсутствие в протоколах оснований принятия решений о выборе

победителя при равных, предложенных поставщиками условиях, что делает необъективными решения, принятые конкурсными комиссиями.

Наличие нарушений при определении критериев победителя конкурса подтверждается многочисленными отчетами Счетной палаты Российской Федерации. Так, по данным Отчета «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998–1999 гг. на строительство и содержание Ленинградского военного округа»¹⁶⁷ работа конкурсной комиссии зачастую сводилась к выбору поставщиков, исходя из цен, стоимости тары и условий оплаты по заявкам участников торгов. При этом не учитывались транспортные расходы по доставке продукции, что не соответствовало требованиям статьи 32 Порядка проведения торгов (конкурсов) на размещение государственного оборонного заказа на поставку продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребностей, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. № 628. На практике почти всеми государственными контрактами, заключенными продовольственной службой округа с победителями проведенных торгов (конкурсов), транспортные расходы по доставке продовольствия относились на покупателя. В результате в проверяемом периоде неэффективные расходы бюджетных средств по оплате доставки продовольствия, закупленного продовольственной службой округа, составили 4,5 млн руб., в случае же учета транспортных расходов эти расходы могли бы быть ниже.

Другой пример рассматриваемого нарушения нашел свое отражение в Отчете Счетной палаты «О результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных на материально-техническое и военное снабжение МВД России в Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России, в Главном финансово-экономическом управлении МВД России, в Северо-Кавказском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России»¹⁶⁸. По данным этого Отчета, при проведении конкурса на закупку мебели для санатория МВД России «Подмосковье» из пяти участников победителями были определены поставщики, у которых были наиболее высокие цены. Объяснений по этому поводу в протоколе заседания комиссии зафиксировано не было. В результате по подсчетам Счетной палаты РФ неэффективные расходы средств федерального бюджета за счет разницы в ценах составили 268,0 тыс. руб.

¹⁶⁷ Бюллетень Счетной палаты РФ № 7 (31)/2000.

¹⁶⁸ Бюллетень Счетной палаты РФ № 3 (51)/2002.

Еще одним примером такого нарушения является то, что при проведении конкурсов ЦПУ МО РФ, продовольственными службами военных округов и флотов в период с 1999 г. по сентябрь 2000 г. в конкурсной документации зачастую не указывались основания определения победителей конкурса¹⁶⁹.

В условиях неточности законодательных критериев определения победителя конкурса в судебной практике возникали споры о том, что следует понимать под «лучшими условиями» контракта.

Так, Федеральный Арбитражный суд Московского округа 8 ноября 2001 г. постановил оставить в силе решение суда апелляционной инстанции и соответственно суда первой инстанции, которая отказала заявителю ООО «Иск» в удовлетворении иска к Главному управлению внутренних дел Московской области о признании недействительным результата конкурса на поставку регистрационных знаков ГИБДД¹⁷⁰. Заявитель утверждал, что он не был признан победителем конкурса необоснованно, поскольку им была предложена сама низкая цена за единицу продукции, заказ на изготовление которой и являлся предметом конкурса. Однако суд отказал в удовлетворении кассационной жалобы, основываясь на положении пункта 4 статьи 447 ГК РФ, в соответствии с которым при проведении конкурса предлагаемая участниками конкурса цена может не являться главным и решающим условием для выявления победителя. Победитель конкурса, по мнению суда, определяется путем оценки совокупности предлагаемых конкурсантами условий, и организатор конкурса до его проведения вправе устанавливать критерии оценки предложений.

Данное решение суда можно было бы считать обоснованным в случае, если бы организатором конкурса в конкурсной документации был объявлен перечень критериев определения победителя, из которого бы следовало, что цена в этом торге не является единственным критерием. Однако из постановления кассационной инстанции следует, что судом этот вопрос не исследовался. При таких условиях, на наш взгляд, у суда отсутствовали достаточные данные для вывода о правомерности применения организатором конкурса тех или иных критериев для определения его победителя.

Примером другого решения суда по этому вопросу является Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17

¹⁶⁹ Отчет Счетной палаты «О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на продовольственное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в 1999 г. и январе–сентябре 2000 г.» / Бюллетень № 1 (37) 2001 г.

¹⁷⁰ Постановление ФАС Московского округа от 8 ноября 2001 г. № КА-А41/6292-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».

сентября 2001 г., рассмотревшего кассационную жалобу фирмы «IZUMI BOEKI CO. LTD» на решение Арбитражного суда Мурманской области от 17.05.2001 г. об отказе в удовлетворении требования истца о признании недействительными торгов на поставку оборудования для радиосвязи порта¹⁷¹. Как видно из материалов дела, ГП «Кандалакшский морской торговый порт» было принято решение о проведении закрытого конкурса на поставку оборудования для оснащения береговой системы ГМССБ для зоны ответственности 1А в Кандалакшском заливе и 08.02.2000 г. в адрес нескольких организаций были направлены предложения об участии в тендере. По результатам тендера победителем признано ЗАО «Транзас Евразия», с которым по итогам конкурса был заключен договор. В обоснование своих требований истец сослался на нарушение порядка проведения торгов, указывая, что победителем торгов признано ЗАО «Транзас Евразия», предложившее большую стоимость проекта, нежели истец, что противоречит, по его мнению, условиям конкурса и действующему законодательству. Решением суда первой инстанции в иске отказано.

Суд кассационной инстанции оставил в силе решение по делу, ссылаясь на то, что ни действующим законодательством, ни условиями конкурса не предусмотрено, что единственным критерием для определения победителя конкурса является стоимость предложенного проекта. Так, конкурсной документацией было предусмотрено, что победителем признается «предложение, имеющее наименьшую стоимость, из предложений, удовлетворяющих техническим требованиям в наибольшей степени». В то же время, истец утверждал, что конкурсная комиссия признала технические предложения участников равноценными, и, если это утверждение соответствует действительности, цена должна была стать единственным критерием отбора. Однако данный довод истца был отклонен и первой, и кассационной инстанцией на том основании, что «решение комиссии отдельно по каждой части (конкурсного предложения. – *Прим. авт.*) не принимается и выносится окончательно после оценки как технической, так и коммерческой части в совокупности». Кроме того, суд отметил, что согласно пункту 7.26 Положения о подрядных торгах в Российской Федерации, утвержденного совместным распоряжением Минстроя и Госкомимущества РФ от 13.04.93 г. (в редакции от 18.10.94 г.), тендерная комиссия не обязана мотивировать свой выбор перед претендентами. Таким образом, имея возможность выяснить по существу, какими критериями руководствовалась комиссия при сравнении технических предложений претендентов, и имелись ли в дей-

¹⁷¹ Постановление ФАС Северо-западного округа от 17 сентября 2001 г. № А42-7236/00-13-1124/01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс.

ствительности между ними отличия, объясняющие присуждение контракта предложению с более высокой ценой, суд предпочел занять формальную позицию, ссылаясь на подзаконный акт, принятый еще до вступления в силу Закона «О конкурсах...» и противоречащий ему по духу. При формальной правоте позиции суда в данном деле нельзя не отметить, что подобный подход практически исключает возможность обжалования решений конкурсной комиссии, превращая конкурсный отбор в фикцию. В то же время очевидно, что без внесения изменений в действующее законодательство суды вряд ли захотят разбираться в действиях конкурсной комиссии.

Отступления от условий конкурса при заключении государственно-го контракта и неудовлетворительный контроль исполнения государственных контрактов

Проблемы в сфере госзакупок охватывают вопросы, связанные не только с применением способов размещения госзаказов, но со следующим этапом, т.е. в большинстве случаев – с исполнением госконтрактов. В настоящее время актуальной является проблема отсутствия должного контроля исполнения государственных контрактов. Так, по информации Главного контрольного управления Президента РФ Минтрудом России в результате неудовлетворительного контроля исполнения заключенных в 2001 г. государственных контрактов на разработку автоматизированной информационной системы и закупку для этих целей соответствующего оборудования нанесен ущерб бюджету в размере 193 млн руб. Приобретенная система в эксплуатацию так и не введена.

В Минздраве России за 2003 г. дебиторская задолженность, образовавшаяся в результате невыполнения договорных обязательств рядом фирм при поставках оборудования и лекарственных средств, возросла на 18,4% и составила 4,5 млрд руб. По заключенным в 2001 г. Минсельхозом России семи контрактам фирмы не выполнили свои обязательства по поставке средств защиты растений и не вернули аванс на сумму 24,6 млн руб. НИИ неврологии Российской академии медицинских наук 24 сентября 2002 г. подписан акт о приеме магнитно-резонансного томографа стоимостью 137,9 млн руб., в котором указано, что заказчик к поставщику претензий не имеет. Вместе с тем, как сообщается в Отчете Главного контрольного управления, на момент проверки аппарат так и не смонтирован.

Проблема неудовлетворительного контроля исполнения госконтрактов подтверждается и Счетной палатой, примером тому является информация, содержащаяся в Отчете Счетной палаты «О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на производственное обеспечение Вооруженных Сил в 1999 г. и январе–

сентябре 2000 г.»¹⁷². Проверкой, результатом которой стал вышеуказанный Отчет, установлены случаи нарушения статьи 424 ГК РФ¹⁷³ и условий договоров. Так, по решениям уполномоченных лиц без рассмотрения на конкурсной комиссии допускался пересмотр цен по заключенным ранее договорам с некоторыми поставщиками, а также вносились изменения в ранее заключенные договоры. В результате фактические цены поставки продовольствия значительно увеличивались по сравнению с ценами, предложенными ими на конкурсах, что привело к незаконным расходам бюджетных средств на общую сумму 8,8 млн руб.

Нарушения отмечаются также в Отчете Счетной палаты «Об итогах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на финансирование деятельности территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Волгоградской области за 2001 г. и I квартал 2002 г.»¹⁷⁴. В Отчете указывается, что Управлением Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Волгоградской области в проверяемый период не был установлен надлежащий контроль исполнения ООО «Мебельград» заключенного договора. Решение о выборе ООО «Мебельград» в качестве поставщика конкурсная комиссия Управления приняла, исходя из того, что им были предложены самые низкие цены на поставляемую продукцию. Фактически оплата мебели, поставленной ООО «Мебельград», по отдельным предметам осуществлена по повышенным ценам (выше на 28,7%), что увеличило расходы федерального бюджета на эти цели на 100,6 тыс. руб.

Еще один пример грубого нарушения госзаказчиком порядка заключения контракта содержится в Отчете Счетной палаты «О результатах совместной с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации проверки эффективности и целевого использования бюджетных средств всех уровней, а также внебюджетных средств, выделенных на содержание Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, в том числе в: Главном управлении Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, Государственных инспекциях безопасности дорожного движения ГВУД г. Москвы, ГВУД Московской области, ГВУД Свердловской области, ГВУД Нижегородской области, ГВУД Новосибирской области»¹⁷⁵. Протоколом заседания кон-

¹⁷² Бюллетень Счетной палаты № 1 (37) 2001 г.

¹⁷³ В соответствии со статьей 424 ГК РФ изменение цены после заключения договора допускается в случаях и на условиях, предусмотренных договором, законом либо в установленном законом порядке.

¹⁷⁴ Бюллетень Счетной палаты РФ № 19 (302)/2002.

¹⁷⁵ Бюллетень Счетной палаты РФ № 9 (292)/2002.

курсной комиссии от 10 марта 2000 г. победителем конкурса на поставку бланочной спецпродукции был признан поставщик ЗАО «Концерн «Знак»». Вместе с тем договор между ГУВД Свердловской области и ЗАО «Концерн «Знак»» по результатам проведенных торгов заключен не был, продукция поставлялась на основании договора поставки от 7 августа 1996 г. № 19/66, заключенного между ГАИ УВД Свердловской области (в настоящее время УГИБДД ГУВД Свердловской области) и ЗАО «Концерн «Знак»» и действовавшего до 1 января 2002 г. Кроме того, спецпродукция поставлялась не ЗАО «Концерн «Знак»», а ООО «Урал-Знак», не имеющим лицензии ГУ ГИБДД МВД России на выпуск спецпродукции в сфере дорожного движения, на основании выданной победителем конкурса этому другому поставщику генеральной доверенности и агентских договоров.

В ряде случаев государственные контракты заключаются с исполнителями, занявшими на конкурсе последнее место. Примером такого нарушения является зафиксированный в Отчете Счетной палаты «О результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных на материально-техническое и военное снабжение МВД России в Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России, в Северо-Кавказском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России»¹⁷⁶ следующий случай. В апреле 2000 г. победителями торгов на поставку автомобилей признаны ООО «Рашма», фирма «ТСС» и ООО «Нижегородавто НН», как предложившие минимальную цену (108,0 тыс. руб.). Последнее место в конкурсе с ценой поставки 119,0 тыс. руб. заняло ООО «Элгар». В результате в мае 2000 г. победители конкурса прислали уведомление об отказе в поставке указанных автомобилей. На этом основании государственный контракт на поставку автомобилей был заключен с ООО «Элгар» по цене 119,0 тыс. рублей.

Представляется, что такого рода случай является результатом, во-первых, недостаточного контроля со стороны госзаказчика возможностей потенциальных исполнителей контракта, а, во-вторых, недостаточной правовой регламентации ситуации, когда победитель конкурса отказывается от подписания контракта. Существующая формулировка Федерального закона – «в случае, если победитель открытого конкурса не подписал государственный контракт в установленные в извещении о проведении открытого конкурса сроки, организатор открытого конкурса определяет нового победителя [...] из числа остальных участников открытого конкурса» – допускает ситуацию, при которой контракт будет подписан с участником, цена которого выше средней рыночной цены на определенный товар (работу или

¹⁷⁶ Бюллетень Счетной палаты РФ № 40 (276)/2001.

услугу). Эта опасность усугубляется возможностью сговора между участниками конкурса об отказе его победителя от подписания госконтракта. Чтобы снизить вероятность такого развития событий, следует, во-первых, использовать механизм обеспечения конкурсных заявок, при котором участие в конкурсе без намерения заключить госконтракт становится невыгодным, и, во-вторых, запретить многократную «передачу» права заключения договора от победителя конкурса к остальным его участникам.

Выводы

Как уже отмечалось выше, действующее в настоящее время законодательство в сфере госзакупок характеризуется недостаточной регламентацией многих вопросов. Подробнее проблемы законодательства рассмотрены в других разделах настоящего исследования. В этой части нами были в основном рассмотрены вопросы, связанные с нарушениями тех требований, которые отражены в нормативных правовых актах, что приводит к неоправданным расходам бюджетных средств. Учитывая, что в Российской Федерации доля государственных закупок составляет около 40% расходной части бюджета¹⁷⁷, важным является не только правовая регламентация рассматриваемой сферы, но и создание условий, при которых количество нарушений требований законодательства в рассматриваемой сфере будет сведено до минимума. Приведенная в данном разделе статистика позволяет сделать вывод о том, что даже если законодатель обеспечит должную правовую регламентацию всех процедурных вопросов, связанных с размещением госзаказа, нарушения все равно будут иметь место. Связано это, в первую очередь, с тем, что в законодательстве отсутствует регламентация ответственности участников размещения заказов. При таком положении вещей требования, установленные в законодательстве, реально работать не будут.

Проведенный в настоящем разделе обзор нарушений в области государственных закупок позволяет сделать следующие выводы.

К числу типичных нарушений в ходе размещения заказов относятся:

- *нарушение требования законодательства о согласовании с уполномоченным органом отдельных способов размещения госзаказа*. Как было показано выше, зачастую госзаказчиками не согласовывается с уполномоченным органом проведение закрытого конкурса. Также

¹⁷⁷ Материал, представленный Минэкономразвития России на заседание Правительства РФ от 16 октября 2003 г. «О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий».

имеют место факты осуществления закупок у единственного источника без согласования с Минэкономразвития России;

- *искусственное дробление государственного заказа.* В ходе исследований установлены факты осуществления закупок аналогичного товара в течение короткого периода времени путем запроса котировок в обход правил о конкурсе;
- *нарушения требований законодательства о допуске к участию в конкурсе поставщиков, имеющих производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг).* В данном разделе были приведены примеры того, что к участию в конкурсе допускаются посреднические организации, не обладающие необходимыми средствами для исполнения госконтракта. В то же время к участию в конкурсах путем установления завышенных квалификационных требований необоснованно не допускаются организации, которые в ряде случаев могли бы предложить более выгодные для государства условия поставки товаров (работ, услуг);
- *нарушения правил публикации извещения о проведении конкурса* путем отказа от его публикации в средствах массовой информации или нарушения сроков такой публикации, необходимых для надлежащей подготовки конкурсных предложений;
- *нарушения, связанные с кадровым обеспечением торгов на закупку продукции для государственных нужд.* В нарушение требования Постановления Правительства Российской Федерации № 1022 «О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд» в составы конкурсных комиссий зачастую входят лица, не прошедшие специальную подготовку. Во многом причиной этого является отсутствие правил об аттестации специалистов, участвующих в работе конкурсных комиссий;
- *отступления от конкурсного порядка размещения заказов для государственных нужд.* Распространенной практикой является заключение госконтрактов без проведения конкурсов в тех случаях, когда по закону его проведение является обязательным;
- *нарушения при применении внеконкурсных процедур размещения заказов.* В данном разделе были приведены примеры многочисленных нарушений внеконкурсных процедур размещения заказов. Одним из самых распространенных нарушений является неприменение способа запроса котировок в тех случаях, когда этого требует законодательство. Кроме того, имеют место процедурные нарушения. Отмечалось, что зачастую в протоколах закупки способом запроса ко-

тировок отсутствует информация о количестве и общей стоимости закупаемой продукции, о наименовании победителя и причинах признания того или иного участника победителем при равном с другими участниками ценовом предложении;

- *применение произвольных критериев определения победителя конкурса.* Указанная проблема во многом является результатом отсутствия в законодательстве детализации критериев определения победителя конкурса. Однако имеют место несоблюдения существующих требований законодательства. Так, зачастую в протоколах проведения конкурсов отсутствуют основания принятия организатором конкурса решений об отклонении заявок на участие в конкурсе; отсутствует информация о ценах, предложенных участниками конкурсов; победителями конкурсов признаются участники, предложившие менее выгодные цены, при отсутствии данных о других преимуществах их предложений;
- *неудовлетворительный контроль заключения и исполнения государственных контрактов.* На практике распространены необоснованные уклонения от подписания государственного контракта и со стороны победителя конкурса, и со стороны госзаказчика. Отсутствие должного контроля позволяет участникам процесса госзакупок увеличивать цены на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг уже после подписания контракта, что противоречит смыслу конкурсного отбора участников.

Безусловно, данный список не является исчерпывающим, и многие из нарушений, имеющих место в практике госзакупок, не были рассмотрены в данном разделе. Следует обратить внимание на то, что большинство нарушений связано либо с несовершенством регламентации в законодательстве тех или иных вопросов в рассматриваемой сфере, либо с отсутствием должного контроля соблюдения законодательства. Проблемы несовершенства действующего законодательства, а также возможные варианты его совершенствования рассмотрены в других разделах настоящего исследования.

5. Проблемы законодательного регулирования закупок работ и услуг для государственных нужд

Как отмечалось в части 2 данной работы, в настоящее время федеральное законодательство, регулирующее процедуры размещения и исполнения государственных контрактов, практически не содержит норм, посвященных специфике контрактов на закупку работ и услуг для государственных нужд. Между тем особенности предмета договора в данном случае порождают на практике некоторые проблемы, требующие определенного юридического разрешения. В этом разделе будут отдельно рассмотрены проблемы законодательного регулирования закупки работ и услуг для государственных нужд. В свою очередь, проблемы закупки работ для государственных нужд рассматриваются раздельно применительно к стадиям размещения и исполнения государственного контракта.

5.1. Проблемы закупки работ для государственных нужд на стадии размещения контракта

На стадии размещения заказа на подрядные работы для государственных нужд основная проблема состоит в существовании определенного конфликта между сохранившейся с советских времен нормативной базой ценообразования в строительстве и конкурсным порядком размещения контракта. Теоретически, с введением конкурсного порядка размещения заказа на подрядные работы, нормативные документы Госстроя по ценообразованию в строительстве должны были утратить обязательный характер, так как были основаны на административном механизме установления цен, тогда как конкурсный порядок размещения госзаказа основан на рыночном механизме. В некоторых случаях они могли бы применяться в факультативном порядке: например, для прогнозирования бюджетных расходов на госзакупки или расчета стартовой цены торгов при отсутствии применимых данных об уровне рыночных цен на определенные виды работ. Однако, как будет показано в настоящем подразделе, вплоть до сегодняшнего дня на практике нормативные акты Госстроя оказывают на процесс ценообразования в строительстве значительно более существенное влияние, чем это представляется обоснованным.

В целях иллюстрации вышеуказанных проблем ниже будет дана общая характеристика сметно-нормативной базы в строительстве, рассмотрено ее влияние на практику размещения заказа на подрядные работы для госнужд и возможные пути преодоления имеющихся в этой области недостатков. Исследования, проведенные в настоящем подразделе, основываются на разработках, представленных, в частности:

- в Концепции совершенствования системы ценообразования в дорожном строительстве, разработанной в соответствии с протоколом совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Касьянова М.М. № МК-П10-35пр от 16 декабря 2000 г;
- в научном отчете ИЭПП «Проблемы определения стоимости работ по строительству автомобильных дорог за счет государственных средств»¹⁷⁸;
- в научном отчете ИЭПП «Совершенствование нормативной базы, регламентирующей существующую систему ценообразования»¹⁷⁹.

На протяжении последних трех лет происходит процесс реформирования ценообразования в строительстве. Связано это с тем, что долгие годы (в течение более чем 10 лет) сметно-нормативная база не обновлялась – она была составлена в уровне цен 1984 и 1991 гг. Учитывая произошедшие изменения в экономике государства, применение этой сметно-нормативной базы значительно затрудняло процесс ценообразования в строительстве, так как она более не соответствовала современным технологиям строительного производства, а ее стоимостные показатели не соответствовали реальным затратам, определяющим стоимость продукции в современных условиях. В связи с этим возникла необходимость в ее обновлении. Первый этап перехода на новую сметно-нормативную базу начался еще в конце девяностых. Так, в 1999 г. и I полугодии 2000 г. Управление ценообразования и сметного нормирования в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве подготовило ряд методических документов по совершенствованию действующей сметно-нормативной базы и переходу на новые сметные нормы и цены в строительстве с 01.01.2001 г.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Проблемы определения стоимости работ по строительству автомобильных дорог за счет государственных средств. Научный отчет ИЭПП по контракту с Росавтодором, 2001.

¹⁷⁹ Совершенствование нормативной базы, регламентирующей существующую систему ценообразования. Научный отчет ИЭПП по контракту с Росавтодором, 2002.

¹⁸⁰ Протокол заседания коллегии Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 12 июля 2000 г. № 15.

На основе методических документов Госстроя России были разработаны и утверждены сборники государственных элементных сметных норм (ГЭСН-2001) на строительные, монтажные и пусконаладочные работы для объектов социальной сферы, ведущих отраслей промышленности, а также реконструкции и капитального ремонта зданий и сооружений. Кроме того, в 2001 г. велась разработка и внедрение территориальных сметных нормативов для объектов социальной инфраструктуры и отдельных отраслей производственной сферы. В результате внедрения новой сметно-нормативной базы утратили силу некоторые нормативные документы Госстроя СССР, составленные в уровне цен, предусмотренном сметно-нормативными базами 1984 г. и 1991 г.¹⁸¹

Второй этап перехода на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве был провозглашен в 2002 г., о чем свидетельствуют многочисленные нормативные документы Госстроя, принятые в течение 2002 г. и декларирующие этот переход. Однако многие регионы оказались не готовы к переходу на новые сметные нормативы, не везде были разрабо-

¹⁸¹ В соответствии с Постановлением Госстроя от 8 апреля 2002 г. № 16 «О мерах по завершению перехода на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» к числу нормативных документов, утративших силу, относятся: Сборники сметных норм и расценок на строительные работы (СНиП IV-5-82); Сборник сметных цен на эксплуатацию строительных машин (СНиП IV-3-82); Сборники расценок на монтаж оборудования (СНиП IV-6-82); Ценники на пусконаладочные работы в базисном уровне цен 1984 г.; Сборники сметных норм и расценок на строительные работы (СНиП 4.02-91), утвержденные Постановлением Госстроя СССР от 29.19.90 г. № 115; Сборники сметных норм и расценок на ремонтно-строительные работы (СНиП-91Р), утвержденные Приказом от 23.07.92 г. № 176; Сборник сметных норм и расценок на эксплуатацию строительных машин (СНиП 4.03-91), утвержденный Постановлением Госстроя СССР от 24.08.90 г. № 73; Сборник сметных цен на материалы, изделия и конструкции (СНиП 4.04-91), утвержденный Постановлением Госстроя СССР от 05.10.90 г. № 80; Сборник сметных цен на перевозки грузов для строительства (СНиП 4.04-91), утвержденный Постановлением Госстроя СССР от 12.02.90 г. № 15; Сборники расценок на монтаж оборудования (СНиП 4.06-91), утвержденные Постановлением Госстроя СССР от 29.12.90 г. № 114; Сборники сметных норм дополнительных затрат при производстве строительно-монтажных работ в зимнее время НДЗ-91 (СНиП 4.07-91), утвержденные Постановлением Госстроя России от 09.10.90 г. № 82; Сборник сметных норм затрат на строительство временных зданий и сооружений (СНиП 4.09-91), утвержденный Постановлением Госстроя России от 05.10.90 г. № 81; Ведомственные районные единичные расценки на ремонтно-строительные работы (ВРЕР-84); Изменения, дополнения и поправки к перечисленным сметно-нормативным документам Госстроя СССР.

таны и введены территориальные сметные нормативы (ТЕР-2001). Поэтому Госстрой принял решение о продлении срока перехода на новую сметно-нормативную базу до 01.09.2003 г., на что указал в своем Письме от 3 февраля 2003 г. № НК-568/10 «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве». Таким образом, срок действия нормативных документов Госстроя СССР, составленных в уровне цен, предусмотренном сметно-нормативными базами 1984 г. (1991 г.), был продлен до соответствующей даты.

В 2003 г. происходит окончательный переход на новую сметно-нормативную базу с обновленными элементными нормами и единичными расценками, составленными в уровне цен 2000 г. С 01.09.2003 г. вступили в силу новые нормативы, и Госстрой в Письме от 11 сентября 2003 г. № НК-5636/10 «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» дал разъяснения о порядке применения документов новой системы ценообразования. Согласно им, с момента вступления в силу новой сметно-нормативной базы индексация стоимости строительства в текущий уровень цен производится к уровню цен по состоянию на 01.01.2000 г.

С этого момента применение нормативных документов Госстроя СССР, составленных в уровне цен, предусмотренном сметно-нормативными базами 1984 г. (1991 г.), допускается в исключительных случаях по решению Госстроя, принятому по представлению администраций субъектов Российской Федерации, а также государственных заказчиков. В любых других случаях применение документов, составленных в уровне цен на 1984 г. (1991 г.), не допускается. Кроме того, Главгосэкспертиза при Госстрое России с 01.09.2003 г. не принимает к рассмотрению проектно-сметную документацию по вновь начинаемому строительству объектов, составленную на основе сметно-нормативной базы 1984 г. (1991 г.)¹⁸². Прежде чем приступить к обзору новой сметно-нормативной базы, следует дать расшифровку основных используемых в ней терминов.

Сметные нормативы являются обобщенным названием комплекса сметных норм, расценок и цен, объединяемых в отдельные сборники. Главная функция сметных норм – определение нормативного количества ресурсов, необходимых для выполнения соответствующего вида работ, как основы для последующего перехода к стоимостным показателям.

В состав сметных нормативов, входят, во-первых, натуральные нормативы, именуемые ГЭСН – государственные элементные сметные нормы. Они разработаны в соответствии с Методическими указаниями «О порядке

¹⁸² Постановление Госстроя от 8 апреля 2002 г. № 16 «О мерах по завершению перехода на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве».

разработки государственных элементных сметных норм на строительные, монтажные, специальные строительные и пусконаладочные работы»¹⁸³. Сборники ГЭСН (номенклатура ресурсов) предназначены для определения состава и потребности в ресурсах, необходимых для выполнения строительных работ, и используются для определения сметной стоимости строительства ресурсным методом (о методе см. ниже), разработки единичных расценок (сборников ЕР) различного назначения (федеральных, территориальных, отраслевых, фирменных), укрупненных сметных нормативов, применяемых при строительстве новых, реконструкции, расширении и техническом перевооружении действующих предприятий, зданий и сооружений. В качестве примера можно привести сборник ГЭСН 81-02-12 «Кровли» или ГЭСН 81-02-15 «Отделочные работы».

Стоимостными нормативами являются так называемые единичные расценки (ЕР) на строительные работы. Они разрабатываются на основе ГЭСН и предназначены для определения прямых затрат в сметной стоимости строительства предприятий, зданий и сооружений, разработки укрупненных нормативов сметной стоимости, а также для расчетов за выполненные строительные работы.

Сборники ЕР применяются в обязательном порядке для составления сметной документации на строительство объектов, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней и целевых внебюджетных фондов.

Различают федеральные и территориальные единичные расценки (соответственно, ФЕР и ТЕР).

Сборники ФЕР (федеральных единичных расценок) разработаны в уровне цен по состоянию на 1 января 2000 г. и введены в действие Госстроем России. Они содержат полный набор расценок по видам работ, выполняемых на территории Российской Федерации. Сборники ФЕР вместе с системой государственных элементных сметных норм (т.е. ГЭСН) образуют единую сметно-нормативную базу. ФЕР разработаны в уровне цен для базового района страны (Московская область). Для адаптации ФЕР к условиям различных регионов нормативными актами Госстроя предусмотрено применение системы поправочных коэффициентов, отражающих соотношение между уровнем цен Московской области, заложенным в федеральных единичных расценках, и других регионов. В соответствии с Методическими рекомендациями по использованию Федеральных единичных расценок (ФЕР-2001), при определении стоимости строительной продукции на территории субъектов Российской Федерации¹⁸⁴ указанные коэффициенты

¹⁸³ Утверждены Постановлением Госстроя России от 24.04.98 г. № 18-40.

¹⁸⁴ Утверждены Письмом Госстроя РФ от 30.04.2003 г. № НЗ-2626/10.

разрабатываются не Госстроем, а региональными центрами по ценообразованию в строительстве (РЦЦС) по методике, определенной Госстроем. Однако, как будет показано ниже, в настоящее время преимущественное значение имеют территориальные единичные расценки, ФЕР с поправочными коэффициентами используются при отсутствии ТЕР и в некоторых других случаях.

Сборники ТЕР утверждаются и вводятся в действие администрациями субъектов Российской Федерации, регистрируются в Госстрое России в соответствии с руководящими документами по строительству (РДС 10-202-94) и включаются в Перечень действующих нормативных документов в строительстве.

Использование нормативов ценообразования в строительстве, не зарегистрированных Госстроем России, не допускается. Таким образом, в соответствии с новой сметно-нормативной базой регионам предоставлена относительная самостоятельность при формировании территориальных расценок. Однако следует учитывать, что разработка территориальных единичных расценок – это длительный процесс, требующий значительных затрат времени и сил специалистов. Это основная причина того, что в ряде регионов до сих пор не разработаны территориальные единичные расценки.

Как правило, разработка поправочных коэффициентов к ФЕР и ТЕР в регионах возложена на региональные центры по ценообразованию в строительстве. В связи с этим рассмотрим подробнее статус указанных организаций и их полномочия.

Еще в Письме Государственного комитета РФ по вопросам архитектуры и строительства от 22 октября 1993 г. № БЕ-19-21/12 «О концепции ценообразования в строительстве в условиях развития рыночных отношений» указывалось, что для успешного функционирования системы определения стоимости строительства необходимо обеспечить организацию региональных служб по ценообразованию. В связи с этим Госстрой России рекомендовал создавать в республиках, входящих в состав Российской Федерации, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге региональные центры по ценообразованию в строительстве (РЦЦС). В результате во многих регионах созданы и действуют РЦЦС, однако анализ нормативно-правовой базы, призванной регламентировать деятельность РЦЦС, позволяет сделать вывод об их нелегитимности. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Создание РЦЦС было предусмотрено Постановлением Госстроя РФ от 11 февраля 1998 г. № 18–15 «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве». Однако указанный документ был отменен в связи с отказом в государственной регистрации в Министерстве

юстиции Российской Федерации¹⁸⁵. Основанием к отказу в регистрации данного документа со стороны Минюста было, в частности, то, что пунктом 4 Постановления Госстроя России одному из его подразделений было поручено осуществить аккредитацию действующих региональных центров по ценообразованию в строительстве. Вместе с тем, в соответствии с Положением о Государственном комитете Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике, он не уполномочен проводить аккредитацию региональных центров по ценообразованию в строительстве.

По аналогичным причинам Министерством юстиции было отказано в регистрации изданных впоследствии Приказа Госстроя от 30 апреля 1998 г. № 17–108 «Об аккредитации органов по ценообразованию в строительстве» и Постановления Госстроя России от 12.05.99 г. № 34 «Об утверждении «Примерного положения о региональном центре по ценообразованию в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в республиках, входящих в состав Российской Федерации в краях, областях, национальных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге»».

На наш взгляд, при отказе в регистрации указанных нормативных актов Госстроя Минюст РФ не обозначил ряд более важных аргументов против их создания.

В частности, в Письме Минюста, которым было отказано в регистрации Постановления Госстроя РФ от 11 февраля 1998 г. № 18–15 «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве», не обращалось внимания на пункт 5 указанного Постановления, согласно которому заказчикам, независимо от форм собственности, было предложено (а фактически предписано) предусматривать в 9 главе сводного сметного расчета затраты на формирование новой сметно-нормативной базы в размере до 0,5% от стоимости строительного-монтажных работ. Письмом Госстроя «Об отчислениях на создание сметно-нормативной базы» от 15 апреля 1998 г. № БЕ-19-10/12 было разъяснено, что перечисление средств на создание сметно-нормативной базы в размере, предусмотренном сводным сметным расчетом, осуществляется заказчиками – застройщиками одновременно с фактической оплатой выполненных объемов строительного-монтажных (ремонтно-строительных) работ на расчетные счета региональных центров по ценообразованию в строительстве (РЦЦС). РЦЦС, в свою очередь, из полученных средств 70% используют на разработку региональной (территориальной) сметно-нормативной базы, а 30% перечисляют Межрегиональному центру по ценообразованию в строительстве и про-

¹⁸⁵ Письмо Минюста от 28.06.01 г. № 07/6539-ЮД.

мышленности строительных материалов (МЦЦС) Госстроя РФ для обеспечения финансирования разработки федеральной сметно-нормативной базы. Таким образом, указанными нормативными актами Госстроя для всех заказчиков был введен целевой платеж, обладающий признаками налога, который должен был служить источником финансирования РЦЦС. Это грубо противоречит статье 3 Налогового кодекса РФ, согласно которой «ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом». Кроме того, учитывая, что налоговым законодательством не было предусмотрено включение в себестоимость продукции таких отчислений, на практике заказчики вынуждены были делать их из собственной прибыли.

Существенным моментом является также то, что РЦЦС, создаваемые, как правило, в форме региональных государственных унитарных предприятий, оказывая платные услуги по согласованию смет на строительство, оценке бизнеса, объектов недвижимости, инвестиционных проектов и др., одновременно являются органами государственного регулирования цен. Налицо совмещение функций коммерческого предприятия и органа государственной власти. Такое положение вещей неизбежно приводит к возникновению конфликта между частными и публичными интересами, провоцируя использование РЦЦС своих властных полномочий в целях получения прибыли, т.е. создает условия для коррупции.

После отмены перечисленных выше нормативных актов Госстроя РФ, регламентирующих деятельность РЦЦС, ни одного альтернативного нормативного акта впоследствии принято не было. Но, несмотря на отсутствие регламентации деятельности РЦЦС, они существуют и ведут деятельность во многих регионах.

Согласно Письму Госстроя «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве»¹⁸⁶, в настоящее время определение стоимости строительства, реконструкции и капитального ремонта осуществляется следующими способами.

При наличии территориальных сметных нормативов (ТЕР-2001), утвержденных региональными органами исполнительной власти и зарегистрированных в Госстрое РФ, составление сметной документации целесообразно

¹⁸⁶ Письмо Госстроя от 11 сентября 2003 г. № НК-5636/10 «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве».

выполнять базисно-индексным методом с применением индексов пересчета сметной стоимости в текущий уровень цен.

При этом согласно пункту 2.3 Письма по объектам, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, могут применяться федеральные единичные расценки (ФЕР-2001) с пересчетом их в территориальный уровень цен по состоянию на 01.01.2000 г. на основе территориальных (региональных) поправочных коэффициентов. Учитывая, что при отсутствии ТЕР применение ФЕР с поправочными коэффициентами является обязательным, из этого положения можно сделать вывод, что ФЕР с поправочными коэффициентами при строительстве за счет средств федерального бюджета могут применяться вместо ТЕР. Таким образом, фактически, при строительстве за счет федерального бюджета, в отличие от строительства за счет региональных бюджетов, составление сметной документации может осуществляться на основе различных единичных расценок по выбору заказчика.

Поясним, что базисно-индексный метод представляет собой метод определения стоимости строительства, который основан на использовании системы текущих и прогнозных индексов по отношению к стоимости, определенной в базисном уровне. В настоящее время базисным является уровень цен 2001 г. Для определения стоимости в текущем (прогнозном) уровне цен используется *система текущих и прогнозных индексов*, дифференцированная по элементам технологической структуры капитальных вложений и по уровню укрупнения строительной продукции. При этом при определении стоимости строительства за счет средств федерального бюджета, пересчет стоимости строительства в текущий (прогнозный) уровень цен осуществляется в соответствии с индексами, ежеквартально сообщаемыми Госстроем России, а также индексами по видам работ, утверждаемыми администрациями соответствующих субъектов Российской Федерации в пределах средних показателей, устанавливаемых Госстроем России. Для пересчета стоимости строительно-монтажных работ, осуществляемых за счет средств региональных бюджетов, из базисного уровня цен в текущий используются индексы, утвержденные органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Наряду с базисно-индексным методом текущая стоимость строительства может быть определена ресурсным методом на основе сборников государственных элементных сметных норм (ГЭСН-2001), в соответствии с действующими указаниями по разработке сметной документации ресурсным методом.

Ресурсный метод определения стоимости – калькулирование в текущих (прогнозных) ценах и тарифах ресурсов (элементов затрат), необходимых

для реализации проектного решения. Калькулирование ведется на основе выраженной в натуральных измерителях потребности в материалах, изделиях, конструкциях, данных о расстояниях и способах доставки на место строительства, расхода энергоносителей на технологические цели, времени эксплуатации строительных машин и их состава, затрат труда рабочих.

При определении стоимости строительной продукции указанным методом стоимость материальных ресурсов и оборудования, определяемая в текущем уровне цен, должна обосновываться данными мониторинга стоимости ресурсов (с учетом транспортных затрат, заготовительно-складских расходов и расходов посредников в сфере обращения) и экономической целесообразностью.

В случае отсутствия ГЭСН-2001 на отдельные виды работ допускается разработка и применение индивидуальных сметных норм в соответствии с нормативными документами Госстроя.

Использование индивидуальных сметных норм в качестве территориальных допускается в течение шести месяцев с даты их утверждения администрацией субъекта Российской Федерации при условии их одновременного представления на регистрацию в Госстрой России.

Кроме того, согласно пункту 2.4 Письма «до введения в действие новой номенклатуры укрупненных показателей базисной стоимости строительства и сборников цен на оборудование, изделия и конструкции, а также оптовых цен типовых наборов инструмента, оборудования и инвентаря производственных объектов и зданий общественного и административного назначения допускается использование укрупненных показателей базисной стоимости (УПБС), а также соответствующих ценников сметно-нормативной базы 1984 г. (1991 г.) с приведением ее в текущий уровень цен методом индексации». На практике порядок реализации инвестиционных проектов в обобщенном виде выглядит следующим образом: «обоснование эффективности – проект – торги – контракт – выполнение работ – приемка объекта в эксплуатацию».

На стадии подготовки к проведению торгов по заказу Государственного заказчика проектная организация разрабатывает проект строительства объекта – техническую (схемы, чертежи, ведомости объемов работ, ведомости потребности в материалах, предложения по организации работ и т.п.) и сметную (калькуляции и каталоги стоимости материалов, локальные и объектные сметы, сводный сметный расчет) документацию.

Сметная документация составляется на основании описанной выше сметно-нормативной базы, утвержденной Госстроем. Разработанная техническая и сметная документация проходит экспертизу и утверждается заказчиком. Предусмотренная утвержденной сметой стоимость строительства

является инженерной оценкой стоимости проекта и выставляется на торги в качестве стартовой.

После торгов выигравшая заявка, в которой цена определяется подрядчиком на основе планируемой себестоимости, накладных и прибыли, определяет дальнейшую цену объекта строительства. Эта цена фигурирует в контракте между подрядчиком и заказчиком. Постатейный перерасчет ранее утвержденной сметы, как правило, не производится: все ее статьи в одной и той же пропорции сокращаются на понижающий коэффициент, отражающий отклонение цены победившей конкурсной заявки от стартовой цены. Хотя фактически не все статьи сметы уменьшаются пропорционально, более того, может использоваться иная технология, и некоторые работы могут стоить даже дороже, чем в первоначальной смете заказчика.

Помимо затрат подрядной организации, в общую стоимость объекта дополнительно включаются так называемые «затраты заказчика», которые не включаются в стоимость контракта, но учитываются в лимитах бюджетных назначений. (Эти средства расходуются на компенсационные выплаты, контроль качества, содержание самого заказчика и т.п.)

Определение стоимости выполненных и принятых работ производится на основе разработанной в составе проекта сметной документации с учетом определенных по результатам торгов понижающих коэффициентов.

Казначейство финансирует затраты в соответствии с документами, предъявляемыми заказчиком, сверяя их позиции с позициями соответствующих смет заказчика, все статьи которых скорректированы на один и тот же понижающий коэффициент. Незначительное отклонение фактических расходов от запланированных в смете представляет собой риск подрядчика. В случае серьезного отклонения фактических объемов от проектных осуществляются соответствующая корректировка проекта и его переутверждение. Окончательные расчеты с подрядчиком производятся после подписания акта приемки выполненных работ или их отдельных этапов.

Как правило, при вводе объекта в эксплуатацию возникает экономия лимита денежных средств, образующаяся за счет затрат на подготовительные работы, затрат заказчика, резерва средств на непредвиденные затраты, уменьшения объемов фактически выполненных работ, по сравнению с проектными, и т.п. Полный размер экономии можно определить только после приемки объекта в эксплуатацию. Прием объектов осуществляется, как правило, в четвертом квартале. Однако по действующему порядку внесение изменений в бюджетную роспись допускается только до 1 сентября, что практически делает невозможным переброску средств на другие объекты и лишает заказчика заинтересованности в их экономии.

Проведенный в настоящем подразделе анализ новой сметно-нормативной базы в строительстве и практики ее применения приводит к выводу, что ни общие принципы ее построения, ни – что существенно важнее – ее роль в процессе ценообразования в строительстве не подверглись радикальному пересмотру. До сих пор остаются актуальными следующие существенные недостатки нормативной базы ценообразования:

- она крайне запутана и сложна для применения: одновременно действуют десятки принятых в разное время нормативных актов при отсутствии четкой иерархии между ними, причем принятие нового нормативного документа не всегда сопровождается отменой старого;
- нормы различных нормативных актов часто противоречат друг другу;
- при декларируемой обязательности нормативная база ценообразования в строительстве, как и прежняя, допускает применение альтернативных методик определения сметной стоимости. Например, как уже отмечалось выше, стоимость строительства может рассчитываться либо базисно-индексным, либо ресурсным методом. Причем при применении базисно-индексного метода стоимость строительства за счет федерального бюджета при наличии ТЕР может рассчитываться на базе ФЕР с применением поправочных коэффициентов;
- утверждение единичных расценок по всей номенклатуре используемых в строительстве ресурсов и составление смет на основе этих единичных расценок требуют огромных трудозатрат, которые не могут считаться вполне оправданными, если учесть возможные погрешности в процессе их утверждения и последующие искажения в процессе их индексации в связи с инфляцией и корректировки на местный уровень цен. Децентрализация полномочий по утверждению единичных расценок еще больше увеличивает субъективизм процесса ценообразования.

Таким образом, можно утверждать, что затраты на составление, поддержание в актуальном состоянии и применение нормативно-сметной базы строительства не адекватны той роли факультативного источника получения информации об уровне цен, какую она должна играть в условиях конкурсного размещения заказа на подрядные работы для госнужд.

Более того, обязанность подрядчика в процессе исполнения контракта соблюдать пропорцию статей сметы, рассчитанной заказчиком в административном порядке до проведения конкурса, существенно ограничивает его хозяйственную самостоятельность и во многом лишает преимуществ

конкурсную систему заключения подрядных договоров в строительстве. Это связано с тем, что подрядчик не может получить оплату из бюджета в случае, если фактические цены по какой-то из статей расходов выше, чем предусмотренные первоначальной сметой, скорректированной на понижающий коэффициент конкурсной заявки победителя (как отмечалось выше, единый по всем статьям расходов). При этом подрядчик не имеет легальной возможности покрыть указанное превышение за счет экономии, полученной по другим статьям сметы, так как система ценообразования в строительстве и казначейская система исполнения бюджета не предполагают возможности перераспределять расходы по статьям сметы. Таким образом, единственный для подрядчика легальный способ приобрести те или иные материалы по рыночной цене (если она более высока по сравнению с исчисленной по сметным нормативам) – это покрыть соответствующее превышение за счет собственной прибыли. При этом экономия, достигаемая по другим статьям сметы, остается в распоряжении заказчика (так как при казначейской системе оплата расходов производится по фактической цене, но не выше установленного по конкретной статье сметы лимита финансирования). Естественно, что в такой ситуации подрядчик лишается стимула предлагать стоимость работ, существенно отличающуюся от рассчитанной по сметным нормативам, а значит, стоимость строительства определяется не столько по рыночным, сколько по административным правилам ценообразования.

Одним из вариантов упрощения процедуры определения стартовой цены торгов могло бы быть применение Укрупненных единичных расценок (УЕР) по некоторым видам ресурсов. В настоящее время применение УЕР является исключением из правил и используется при определении стоимости дорожных работ.

Рассмотрим подробнее, что такое Укрупненные сметные нормы в дорожном строительстве.

Укрупненные сметные нормы состоят из Укрупненных ресурсных нормативов (УРН) и Укрупненных единичных расценок (УЕР).

УРН разрабатываются на основе действующих ГЭСН, в соответствии с Техническими спецификациями на виды работ при строительстве, реконструкции и ремонте автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (утверждены распоряжением Росавтодора от 23.10.2000 г. № 177-р). При отсутствии утвержденных ГЭСН допускается использование иных нормативных документов Госстроя России.

Суть УЕР заключается в следующем. Сметная документация, подготавливаемая госзаказчиком, состоит из Ведомости объемов работ – документа, в котором представлены разумно укрупненные виды и объемы работ с ука-

занием единицы измерения и расценок по каждой единице (например, расценка 100 м² территории, отсыпка 1000 м³ земляного полотна, укладка 100 м² дорожной одежды и т.п.). На стадии подготовки и проведения торгов в качестве расценок используются единичные расценки, получаемые путем статистической обработки материалов торгов, проведенных ранее в данном регионе. После проведения торгов применяются расценки победителя. В цену включаются все затраты, которые подрядчик несет при выполнении работ. Стоимость выполненных и подлежащих оплате работ определяется умножением их объема на единичную расценку. Инвестору и контролирующему органу ежемесячно представляется реестр – документ, в котором отражены по видам работ планируемые объемы работ и их стоимость, выполненные объемы работ и их стоимость, остатки работ и их стоимость. В случае уточнения в процессе выполнения объемов работ корректировка стоимости производится, исходя из согласованных расценок. Статистические данные о единичных расценках публикуются в открытых изданиях. Требования к качеству применяемых материалов, технологий и к готовой продукции определяются Техническими спецификациями, которые являются неотъемлемой частью контракта.

При использовании Укрупненных единичных расценок основанием для финансирования расходов является исключительно акт сдачи-приемки работ, при этом предполагается, что Казначейство проверяет соответствие объемов выполненных работ проекту и применяемых расценок результатам конкурса.

Представляется, что подобный подход позволит существенно снизить административное влияние на процесс формирования стоимости работ, позволит перейти к использованию при определении стартовой цены торгов данных о фактической конъюнктуре цен на региональных строительных рынках.

Кроме того, переход на УЕР создает стимулы для подрядных организаций к снижению цены в процессе конкурса, так как не существует жестких ограничений на перераспределение расходов по статьям сметы, и незапланированный рост фактической стоимости определенных ресурсов может быть покрыт за счет экономии по другим статьям.

Выше уже отмечалось, что Укрупненные единичные расценки необходимо формировать, исходя из статистических данных о торгах, проведенных ранее в данном регионе. Наиболее приемлемым решением проблемы представляется ликвидация РЦЦ с частичной передачей их функций органам государственного управления – специальным территориальным подразделениям Госстроя РФ, действующим в границах федеральных округов и отвечающим за ценообразование в строительстве. Основной функцией

указанных подразделений должен быть сбор и регулярная (не реже одного раза в квартал) публикация действующих в границах их юрисдикции расценок на различные виды строительных работ и используемые материальные ресурсы с учетом межрегиональных различий. Другим вариантом является сохранение этих функций за региональными центрами по ценообразованию в строительстве при условии радикального изменения их правового статуса, в первую очередь – лишения права осуществления предпринимательской деятельности. Расходы на содержание такого рода РЦЦС должны финансироваться за счет бюджета, а не включаться в стоимость контракта, как это происходит в настоящее время.

Некоторые специалисты считают, что внедрение УЕР не обеспечит должного контроля соблюдения технологии строительства. При существующей системе наличие детальной сметы строительства позволяет казначейству осуществлять контроль соблюдения технологии строительства. Предположим, что есть отклонение фактических расходов от сметы проекта в меньшую сторону. Если такое несоответствие вызвано несоответствием физических объемов израсходованных материалов или использованием материалов худшего качества, это означает, что строительство объекта выполнено с нарушением технологии или же проект был составлен неверно (в этом случае необходима корректировка и переутверждение проекта). Проверка соответствия статей фактических расходов смете проекта, проводимая Казначейством, может выявить такое нарушение технологии – оно может быть серьезным и требовать объяснения. При отклонении фактических расходов подрядчика от сметы проекта в большую сторону такое превышение просто не будет профинансировано. При отклонении фактических расходов подрядчика от сметы в меньшую сторону, расходы подрядчика могут быть профинансированы только при условии, что снижение цены по сравнению со сметной не обусловлено тем, что закуплены не те материалы, оборудование и пр., которые предусмотрены технической документацией, или в меньшем, по сравнению с технической документацией, объеме (так как в этом случае будет нарушен принцип целевого назначения расходов). В то же время это преимущество является достаточно условным, так как сам по себе факт закупки нужного наименования и объема материалов еще не означает, что именно эти материалы использованы в процессе строительства (например, подрядчик может реализовать предусмотренные технической документацией материалы и закупить более дешевые, присвоив разницу в цене).

Таким образом, казначейский контроль исполнения сметы не может подменить собой технологический контроль, который должен осуществляться заказчиком и независимыми агентами технического надзора. Веро-

ятность того, что качество строительства пострадает в результате нарушения технологии, может быть снижена путем использования системы гарантийных обязательств по бесплатному ремонту объекта в течение нескольких лет после сдачи его в эксплуатацию. Независимо от того, насколько детализирована смета – технологический контроль необходим.

При использовании же Укрупненных единичных расценок основанием для финансирования расходов является, как говорилось выше, исключительно акт сдачи-приемки работ. При этом предполагается, что Казначейство проверяет соответствие объемов выполненных работ проекту и применяемых расценок результатам конкурса.

Представляется, что подобный подход позволит, во-первых, предоставить всем участникам рынка равные условия, а, во-вторых, будет стимулировать подрядные организации к использованию более эффективных технологий. В частности, система укрупненных расценок предполагает, что вся экономия от снижения расходов, по сравнению с установленными в смете, остается в распоряжении подрядчика, который тем самым получает возможность на этапе подачи конкурсных заявок предлагать более низкую цену.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о необходимости кардинальной перестройки законодательной базы в строительной отрасли, в частности, в следующих направлениях:

- следует перейти от регламентации ценообразования в строительстве к наблюдению за динамикой рыночных цен на строительные работы и используемые материальные ресурсы и их регулярной публикации в качестве ориентира при планировании бюджетных расходов на закупку работ для государственных нужд;
- мониторинг рыночных цен на различные виды строительных работ и используемые материальные ресурсы с учетом межрегиональных различий целесообразно передать от РЦЦС органам государственного управления – специальным территориальным подразделениям Госстроя РФ, действующим в границах федеральных округов. Расходы на содержание таких подразделений должны финансироваться за счет бюджета, а не включаться в стоимость контракта, как это происходит в настоящее время. По результатам мониторинга необходима регулярная (не реже одного раза в квартал) публикация применяемых расценок на строительные работы в границах их юрисдикции;
- отклонение цены выигравшей конкурсной заявки от верхней границы коридора публикуемых рыночных расценок может допускаться только при наличии специального обоснования;

- целесообразно расширить практику применения контрактов, основанных на Укрупненных единичных расценках, когда в предложениях участников торгов содержится разбивка по укрупненным видам работ с указанием объема работ каждого вида, установленного тендерной документацией, и цен за единицу каждого вида. При этом цена за весь комплекс работ может не фиксироваться в случаях, когда возможны изменения в объеме выполняемых работ. В этом случае любое согласованное заказчиком увеличение объемов работ должно оплачиваться по ранее установленным укрупненным расценкам. В то же время, следует учитывать, что применение контрактов с Укрупненными единичными расценками требует ужесточения контроля заказчика за соблюдением подрядчиком технологии строительства и усиления гарантийных обязательств подрядчика по обеспечению надлежащего качества результата работ.

5.2. Проблемы закупки работ для государственных нужд на стадии исполнения контракта

Помимо совершенствования регулирования процедур размещения заказа на выполнение работ для государственных нужд, существует необходимость регулирования отношений, возникающих между сторонами в процессе исполнения этого контракта. В настоящем подразделе представлена концепция совершенствования законодательного регулирования отношений государственных заказчиков с подрядчиками, выполняющими работы для государственных нужд.

Гражданский кодекс допускает отнесение решения большинства спорных вопросов, могущих возникнуть между сторонами договора подряда, на усмотрение самих сторон. Такой порядок соответствует общим началам и смыслу гражданского законодательства и принципам рыночной экономики.

Однако законодательное регулирование подряда для государственных нужд должно содержать определенные исключения из этого общего порядка, направленные на защиту интересов государства. От государственного заказчика в принципе нельзя ожидать столь же высокой степени заинтересованности в обеспечении интересов государства, какой можно ожидать от «обычных» участников рыночных отношений в обеспечении их собственных интересов. Государственный заказчик, расходующий выделяемые ему бюджетные средства, обладает объективно меньшим стимулом к максимально эффективному расходованию этих средств, в результате чего возможно (и нередко происходит на практике) неоправданное повышение стоимости, увеличение сроков или снижение качества выполняемых по дого-

вору подряда работ. Учитывая вышеизложенное, законодательство о подрядах для государственных нужд, в отличие от норм Гражданского кодекса, регулирующих договор подряда, должно содержать положения, ограничивающие свободу усмотрения государственного заказчика и ставящие возможность изменения условий договора (по сравнению с тем, как они были определены по результатам конкурса на право выполнения работ для государственных нужд) в зависимость от определенных объективных факторов.

Вместе с тем разработка федерального закона о подрядных работах для государственных нужд требует внесения определенных изменений в Гражданский кодекс. Это связано с тем, что ГК, предусматривающий принятие соответствующего Закона, не дает определенного ответа на вопрос о том, может ли он содержать отступления от общих норм Гражданского кодекса о подряде. В отсутствие положительного ответа на этот вопрос принятие закона о подрядных работах для государственных нужд становится бессмысленным, так как указанный закон, будучи нижестоящим по отношению к Кодексу нормативным актом, не может противоречить Кодексу. В связи с этим в параграфы Гражданского кодекса, посвященные общим положениям о подряде, строительному подряду, подряду на выполнение проектных и изыскательских работ, договорам на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ требуется внести оговорки о том, что предусмотренные ими нормы распространяются на соответствующие договоры подряда для государственных нужд, если иное не предусмотрено законом о подрядных работах для государственных нужд.

Можно выделить следующие наиболее принципиальные положения, которые требуют отражения в законе о подрядах для государственных нужд, отличающие его от обычного подрядного договора.

1) Изменение стоимости работ в процессе исполнения договора.

Выше рассматривалась проблема индексации единичных расценок, применяемых заказчиком при составлении сметной документации до проведения торгов. Однако эта проблема может проявиться и после вступления подрядного договора в силу, в особенности – по долгосрочным договорам в условиях высокой инфляции.

В настоящее время порядок индексации цены контракта в ходе его выполнения регулируется не на законодательном, а на подзаконном уровне – нормативными актами Госстроя. Это приводит к тому, что индексация цены контракта осуществляется по непрозрачным и несовершенным методикам, что зачастую приводит к необоснованному многократному повышению сметы и – что более существенно – цены конкурсной заявки победителя. После индексации прямых затрат (затрат на оплату труда) в установ-

ленной пропорции происходит увеличение косвенных расходов и прибыли, что вызывает дополнительное увеличение сметной стоимости. Такое положение приводит к серьезным потерям для бюджета.

Для преодоления подобной практики представляется целесообразным законодательно закрепить исчерпывающий перечень оснований для повышения сметной стоимости в процессе исполнения договора и порядок проверки обоснованности требований подрядчика о корректировке сметной стоимости, ограничить полномочия заказчика по даче согласия на повышение сметной стоимости объекта при отсутствии установленных законом оснований для этого.

Цена по договорам подряда для государственных нужд со сроком действия до одного года (или максимум двух лет) должна быть твердой¹⁸⁷. Как справедливо отмечает В. Дидковский, основным экономическим результатом применения твердых договорных цен в строительстве является «достижение соответствия между показателями стоимости, устанавливаемыми на подрядных торгах, и показателями планов финансирования капитальных вложений»¹⁸⁸.

При этом разновидностью твердой цены в договорах, предусматривающих выполнение заранее неизвестного объема работ, является фиксированная цена за единицу работ каждого вида. Твердая цена может быть пересмотрена только при увеличении расходов подрядчика более чем на 10% в связи с необходимостью проведения дополнительных работ, не предусмотренных договором или технической документацией, или в связи со значительным ростом стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг. Для исключения субъективизма при увеличении цены договора в указанных слу-

¹⁸⁷ Употребляя термин «твердая цена», необходимо оговориться, что в законодательстве разных стран смысл этого термина может быть различен. Под твердой ценой можно понимать как цену, не изменяемую ни при каких условиях, так и цену, изменяемую при определенных строго оговоренных условиях. Например, согласно пункту 6 статьи 709 ГК РФ под «твердой» понимается цена, неизменяемая при непредвиденном увеличении объема работ, но изменяемая «при существенном возрастании стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг, которые нельзя было предусмотреть при заключении договора». Однако указанное определение трудно признать бесспорным, учитывая, что характер «непредвиденных обстоятельств» теоретически не должен влиять на квалификацию условий договора.

¹⁸⁸ Дидковский В. Специфика закупки строительных работ, совершенствование методов формирования договорной цены и комплексной оценки предложений участников // Конкурсные торги. 2002. № 5–6.

чаях следует предусмотреть исчерпывающий перечень источников информации о рыночных ценах, которыми могут пользоваться стороны при согласовании новой цены. Таким образом, компенсация потерь подрядчика, вызванных обычным уровнем инфляции, в краткосрочных договорах вообще не должна предусматриваться. По договорам со сроком действия свыше 1–2 лет кроме перечисленных выше оснований для корректировки цены допускается индексация, осуществляемая по единым для всех государственных заказчиков простым правилам: путем умножения цены договора на индекс роста цен в соответствующей отрасли экономики, публикуемый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а при отсутствии такого индекса – на индекс роста потребительских цен, публикуемый Госкомстатом.

2) Отступление от технической документации и сметы.

По сути дела в данном случае речь идет о допустимости получения и режиме использования так называемой «экономии подрядчика». Гражданский кодекс содержит общее правило о праве подрядчика на экономию, полученную вследствие сокращения фактических расходов по сравнению с теми, которые учитывались при определении цены работы. Вместе с тем по соглашению сторон указанная экономия может делиться между ними поровну.

Однако на договоры подряда для госнужд это правило ГК фактически не распространяется. Как отмечалось в обзоре ценообразования в строительстве, в настоящее время, в силу действия казначейской системы, не допускающей оплаты расходов подрядчика по цене, выше предусмотренной сметы и выше фактической, вся «экономия подрядчика» остается в распоряжении заказчика, причем даже в том случае, когда по другим статьям сметы имеет место перерасход, вызванный ростом цен на ресурсы. Неизбежным следствием такого положения является стремление подрядчика насколько возможно завязать расходы по всем статьям. Конечно, это стремление ограничено конкурсным порядком размещения государственного заказа, однако в условиях, когда все участники конкурса осведомлены о предстоящих условиях выполнения работы, в большинстве случаев они будут солидарно завышать цену контракта даже в отсутствие специальной договоренности.

Эти соображения приводят к выводу о том, что подрядчику по государственным контрактам целесообразно предоставить определенную свободу принятия оперативных решений. В частности, целесообразно наделить подрядчика правом по собственному усмотрению в определенных пределах перераспределять расходы по отдельным статьям сметы, если это не влечет изменений в технической документации и не влияет на качество выполняе-

мых работ. В то же время во избежание отступлений подрядчика от технической документации, отражающихся на качестве работы, без согласия заказчика не должно допускаться перераспределение расходов по отдельным статьям сметы, если указанное перераспределение влечет изменения в технической документации, влияет на качество выполняемых работ или превышает установленный предел.

Более сложным является вопрос о допустимости перераспределения расходов по отдельным статьям сметы в пользу прибыли подрядчика, а также статей, стоимость которых рассчитывается в процентах от прямых затрат. Учитывая возможность сговора заказчика с подрядчиком, направленного против государственных интересов, по общему правилу перераспределение расходов по отдельным статьям сметы в пользу сметной прибыли подрядчика, а также статей, стоимость которых рассчитывается в процентах от прямых затрат, не должно допускаться, даже если заказчик согласен на указанное перераспределение.

В то же время из этого правила возможны исключения. Так, в ряде областей возможно использование договора с укрупненными единичными расценками (подробно рассмотренного выше), который в принципе не предполагает контроля заказчика за распределением расходов внутри сметы – в данном случае оплачивается только результат работы. Однако такие контракты могут использоваться лишь в тех случаях, когда технологический процесс максимально унифицирован, и при наличии эффективных механизмов контроля за соблюдением технологии строительства.

Кроме того, можно стимулировать подрядчика к экономии в процессе строительства путем установления правила о распределении дополнительной прибыли между подрядчиком и заказчиком (бюджетом) в равных долях.

3) Обеспечение исполнения обязательств подрядчика по договору.

Требуется отразить в законе возможность истребования от подрядчика предварительного обеспечения исполнения его обязательств по договору в виде банковской гарантии, залога или поручительства. Если же цена договора превышает определенный законодательно установленный порог, предоставление подрядчиком обеспечения исполнения обязательств по этому договору в размере не менее 10% от предполагаемой цены договора должно считаться обязательным. В то же время, следует ограничить и максимально возможный размер обеспечения исполнения обязательств по договору (например, 15% цены договора). Причем в случаях, когда исполнение обязательств подрядчика обеспечивается поручительством и (или) банковской гарантией, вступление договора подряда в силу должно происходить только после одобрения заказчиком выбора подрядчиком поручителя

и (или) гаранта, а также условий договора поручительства и (или) банковской гарантии.

4) Гарантийный срок.

Применительно к договорам подряда для государственных нужд существует необходимость в законодательной фиксации минимальной продолжительности гарантийного срока (дифференцированного по видам работ), в течение которого подрядчик обязан безвозмездно устранять недостатки работ. Выполнение этой обязанности, так же как и обязанностей подрядчика в течение основного срока действия договора, может (а по договорам, цена которых превышает определенную законом пороговую сумму – должно) обеспечиваться залогом или иными способами. Соблюдение этого правила является обязательным условием внедрения системы укрупненных единичных расценок, стимулирующей подрядчика к сокращению затрат за счет снижения качества работы.

5) Страхование объекта работ от случайной гибели или повреждения.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса договором подряда на подрядчика может быть возложена обязанность по страхованию объекта работ от случайной гибели или повреждения. Такая норма представляется недостаточной для защиты интересов государства по договорам строительного подряда и должна быть заменена нормой о том, что вступление договора строительного подряда для государственных нужд в силу невозможно до момента одобрения заказчиком заключенного подрядчиком со страховщиком договора о страховании.

6) Контроль заказчика за ходом работ.

Требуется существенно конкретизировать порядок осуществления заказчиком контроля выполнения работ по договору, включая контроль технологии и качества работы, обратив право заказчика осуществлять соответствующий контроль в обязанность. Закон должен устанавливать минимальную периодичность проверок со стороны заказчика, предусматривать документальную фиксацию их результатов и последовательность действий заказчика при выявлении отступлений от технической документации и сметы. Желательной представляется разработка отраслевых стандартов контроля, в том числе, параметров качества, подлежащих обязательной проверке.

7) Привлечение субподрядчиков к выполнению работ.

По общему правилу, установленному Гражданским кодексом, если иное не предусмотрено договором, подрядчик вправе привлекать к исполнению договора субподрядчиков без согласования с заказчиком. Это обусловлено тем, что привлечение субподрядчиков к исполнению договора не снимает с генерального подрядчика ответственности перед заказчиком за исполнение

своих обязательств. Однако при отсутствии ограничений на привлечение субподрядчиков к исполнению договора подряда для государственных нужд утрачивает смысл процедура предварительного квалификационного отбора участников конкурса по таким критериям, как наличие необходимых финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов, опыта аналогичных работ. Данная процедура обычно применяется при размещении крупного заказа на выполнение подрядных работ, чтобы избежать присуждения контракта заведомо ненадежным подрядчикам. Если работу фактически будут выполнять другие лица, нежели лицо, прошедшее предквалификационный отбор, то они также должны соответствовать предъявляемым заказчиком квалификационным критериям. Кроме того, следует учитывать, что снятие ограничений на привлечение субподрядчиков к выполнению работ косвенно поощряет участие в конкурсах посреднических организаций, не способных реально исполнить контракт, но имеющих связи с заказчиком.

Поэтому применительно к договорам подряда для государственных нужд следует предусмотреть обязательное получение согласия заказчика на привлечение субподрядчиков к процессу выполнения работ. Более жестким вариантом решения является увеличение суммы предоставляемого подрядчиком обеспечения в случае, если объем работ, выполняемых субподрядчиками, превышает, например, половину общего объема работ.

8) Учет долгосрочных договоров подряда в процессе бюджетного планирования.

Статья 766 Гражданского кодекса предусматривает, что «при уменьшении соответствующими государственными органами в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных для финансирования подрядных работ, стороны должны согласовать новые сроки, а если необходимо, и другие условия выполнения работ». При этом «подрядчик вправе требовать от государственного заказчика возмещения убытков, причиненных изменением сроков выполнения работ».

Учитывая, что под убытками статья 15 ГК понимает не только расходы, которые лицо, право которого нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), но также и «неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)», указанная норма Гражданского кодекса предусматривает для государственного заказчика очень высокий уровень правовой защиты. Однако на практике указанная норма бездействует, так как вступает в противоречие с некоторыми нормами Бюджетного кодекса, которые ставят возникновение бюджетных

обязательств в зависимости от утверждения законом о бюджете соответствующих ассигнований. В этих условиях суды склонны рассматривать бюджетное недофинансирование в качестве обстоятельств непреодолимой силы, освобождающих заказчика от ответственности¹⁸⁹. Поэтому в лучшем случае государственный подрядчик, права которого нарушены, может рассчитывать на компенсацию реального ущерба, причем без взыскания процентов на сумму задолженности, так что фактически к моменту выплаты суммы долга она значительно обесценивается вследствие инфляции.

В связи с этим представляется необходимым устранить неопределенность законодательства в этом вопросе, обеспечив реальную защиту прав поставщиков товаров, работ и услуг для государственных нужд. Особенно актуальной эта проблема является применительно к договорам подряда для государственных нужд, так как срок действия этих договоров, как правило, превышает цикл бюджетного планирования. Соответственно обязательства государственного заказчика по оплате работ, подлежащие исполнению за рамками текущего финансового года, законодательно не подкреплены: их исполнение ставится в зависимость от утверждения или неутверждения соответствующих ассигнований в составе расходов бюджетов следующих лет.

Для решения этой проблемы следует, во-первых, закрепить в Бюджетном кодексе правило, в соответствии с которым расходы на оплату обязательств, выполненных поставщиками товаров, работ или услуг для государственных нужд, относятся к категории защищенных и не подлежат секвестру в ходе исполнения бюджета. Во-вторых, необходимо предусмотреть норму об обязательном учете при составлении бюджетов следующих лет ассигнований, необходимых для исполнения договоров о поставке товаров, работ или услуг для государственных нужд, заключенных в предыдущие годы. Невключение соответствующих ассигнований в бюджет приравнивается к одностороннему расторжению заказчиком соответствующего договора, что должно порождать обязанность заказчика полностью оплатить уже выполненную работу и компенсировать подрядчику убытки, вызванные расторжением договора в пределах разницы между ценой, определенной за всю работу, и частью цены, выплаченной за выполненную работу.

9) Регулирование отраслевых особенностей подрядных договоров для государственных нужд.

¹⁸⁹ Подробнее об этом см.: *Баткибеков С., Золотарева А., Киреева А., Крылов В., Луговой О., Непесов К., Синельников С., Устинов А., Чеботарева Н.* Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения. М.: ИЭПП, 2003.

Существует необходимость разработки типовых договоров подряда для государственных нужд в отдельных отраслях с целью отражения отраслевых особенностей работ, осуществляемых в рамках государственных закупок. Это обусловлено тем, что на законодательном уровне невозможно урегулировать особенности всех видов подрядных договоров для государственных нужд. Между тем унификация условий подрядных договоров в отдельных отраслях позволяет дополнительно ограничить свободу усмотрения государственных заказчиков при заключении индивидуальных договоров с подрядчиками, а значит, в большей степени защитить интересы государства от рисков, связанных с недобросовестностью конкретных заказчиков. Такие типовые договоры могут разрабатываться на уровне главных распорядителей бюджетных средств и предусматривать дополнительные по сравнению с законодательством условия (прежде всего – требования к качеству результата работ), позволяющие повысить эффективность выполнения работ для государственных нужд.

5.3. Проблемы закупки услуг для государственных нужд

При рассмотрении международного опыта в области закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд отмечалось, что в некоторых государствах контрактный принцип используется для закупки социально значимых услуг, которые традиционно оказывались населению учреждениями государственного сектора (в первую очередь, медицинских и образовательных услуг). Так, радикальной реформой бюджетной сферы в Великобритании предусмотрено создание внутреннего рынка больничных услуг: местные органы здравоохранения и группы врачей общей практики выступают в роли покупателей этих услуг для пациентов. Контрактный принцип закупки социальных услуг все успешнее практикуется в настоящее время в США¹⁹⁰, в социальной сфере которых (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание, жилищные услуги) действие рыночного механизма до недавних пор было сильно ограничено. Сегодня элементы рынка утверждаются и здесь, заставляя производителей полнее учитывать потребительский спрос, поскольку в борьбе за потребителя намного точнее определяются его стоимостные, объемные и структурные параметры. Модель оказания государственных услуг, таким образом, существенно трансформируется, предполагая переход к потребителю функции покупа-

¹⁹⁰ Экономика и управление в зарубежных странах // Информационный бюллетень. М., 2002. № 7.

теля услуг. Классическим примером квазирыночного механизма является практика оплаты высшего образования участникам войн и военнослужащим, основанная на принципе «деньги следуют за потребителем» и подразумевающая финансирование государством их образования посредством ваучеров с правом выбора получателем учебного заведения. Ваучеры, сертификаты широко задействованы в США и при оказании других видов социальных услуг. С их помощью оплачиваются дошкольное воспитание, проезд в городском транспорте и т.д. Иной подход применен при организации медицинской помощи ветеранам войн: каждый из них прикреплен к определенной больнице.

Основными преимуществами контрактной системы закупки социальных услуг являются: экономия бюджетных средств, благодаря обусловленному конкуренцией снижению издержек на предоставление соответствующих услуг; возможность более адекватного учета особенностей спроса за счет привлечения потребителей услуг к выбору их поставщика; сокращение расходов государства на содержание бюджетной сети. По имеющимся оценкам, в большинстве случаев контрактация заметно повышает эффективность использования бюджетных средств. Так, в США контрактация при условии проведения конкурсных торгов на заключение контракта дает экономию порядка 30%. Аналогичная картина и в Великобритании, где экономия при внешней контрактации составляет 25–30%¹⁹¹.

В России контрактная система финансирования социальных услуг в полном смысле слова до настоящего времени не применялась. В то же время в отечественной практике предпринимались попытки отступить от принципа финансирования бюджетных учреждений на основе сметы доходов и расходов и повысить степень зависимости поставщика услуг от оценки его деятельности потребителем. Речь идет о системе обязательного медицинского страхования (ОМС) в здравоохранении и эксперименте по внедрению государственных именных финансовых обязательств в высшем образовании.

Начавшееся с 1993 г. внедрение системы ОМС ставило своей целью увязывание объемов финансирования медицинских учреждений с объемами оказываемых ими медицинских услуг и расширение прав граждан на выбор медицинского учреждения¹⁹². Для достижения первой цели предпо-

¹⁹¹ «Концепция региональной системы бюджетных закупок». Отчет Фонда реструктуризации предприятий по Контракту RFTAP/QCBS/3.5 «Региональная система бюджетных закупок». Москва. 2003.

¹⁹² Подробнее об этом см.: *Шишкин С. В.* Реформа финансирования российского здравоохранения. Научные труды ИЭПП № 25Р. М.: ИЭПП, 2000; *Он же.* Экономика социальной сферы: Учебное пособие. М.: ГУ-ВШЭ, 2003.

лагалось осуществлять основную часть государственных расходов на здравоохранение (70%) через фонды медицинского страхования путем покрытия расходов медицинских учреждений на оказание медицинских услуг. За бюджетами различных уровней оставалась ответственность за прямое финансирование расходов на оказание следующих видов медицинских услуг: лечение при социально-значимых заболеваниях, скорая медицинская помощь, особо дорогостоящие виды медицинской помощи. Сложившееся на сегодняшний день соотношение между действующими системами финансирования прямо противоположно тому, что предусмотрено в законе. Органы управления здравоохранением и местные органы власти продолжают финансировать деятельность медицинских учреждений наряду с фондами ОМС.

Таким образом, на практике финансирование медицинских организаций производится из двух источников на основе разных принципов. Согласно законодательству о медицинском страховании, средства ОМС должны покрывать текущие расходы лечебно-профилактических учреждений, связанные непосредственно с лечебным процессом. За счет бюджетных ассигнований должны возмещаться хозяйственные расходы лечебно-профилактических учреждений, приобретение мягкого инвентаря, нового оборудования, капитальный ремонт. Однако на практике такое разделение объектов бюджетного и страхового финансирования соблюдается далеко не везде. Бюджетные ассигнования выделяются по тем же статьям расходов, что и страховые средства, а за счет страховых средств нередко приобретается медицинское оборудование, и возмещаются хозяйственные расходы. Средства, реально выделяемые лечебно-профилактическим учреждениям (ЛПУ) из бюджета, определяются на основе сумм их финансирования в прошлый период по отдельным статьям и обоснованиям расходов, рассчитанных с использованием имеющихся нормативов, без увязки с результатами их работы. Таким образом, существующая организация государственного финансирования ЛПУ не обеспечивает ощутимого давления, побуждающего их к повышению эффективности своей деятельности, а содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования.

Еще одним недостатком двухканальной системы финансирования является отсутствие возможностей для конкуренции государственных лечебных учреждений с частными. В настоящее время подавляющее число медицинских учреждений являются государственными и муниципальными учреждениями. Такое положение – неизбежное следствие двухканальной системы финансирования, при которой тарифы медицинских услуг в системе ОМС заведомо не покрывают затрат на предоставление соответствующих

услуг, а следовательно, частные медицинские организации не заинтересованы участвовать в системе ОМС.

Вторая цель внедрения системы ОМС – расширение прав потребителей медицинских услуг – также осталась нереализованной. Несмотря на то что Закон от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РФ» гарантирует застрахованному гражданину «право на выбор медицинской страховой организации, выбор медицинского учреждения и врача в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования», в действительности предусмотренная указанным Законом схема отношений между участниками системы страхования не предполагает непосредственного участия застрахованного лица в выборе страховой и медицинской организации. Так, в соответствии с Законом, выбор страховой организации относится к компетенции не застрахованного лица, а страхователя (т.е. работодателя в отношении работающих граждан и территориальных органов исполнительной власти в отношении неработающих граждан). Именно страхователи заключают договоры со страховыми организациями в пользу своих работников. Таким образом, даже теоретически система ОМС не предполагает непосредственного права гражданина на выбор страховой и медицинской организации. На практике же во многих регионах права выбора не имеет даже страхователь. Например, в Хабаровском крае страховых медицинских организаций вовсе не существует¹⁹³. Территориальный фонд ОМС финансирует медицинские учреждения, не прибегая к посредничеству страховых организаций, что прямо исключает участие страхователей в выборе медицинских организаций, обслуживающих застрахованных лиц. В Белгородской, Челябинской областях и Чувашской Республике оплата медицинской помощи осуществляется частично территориальными фондами обязательного медицинского страхования, частично – страховыми медицинскими организациями¹⁹⁴. Но и там, где страховые организации существуют, на практике они не всегда заключают договоры со страхователями. В Москве, например, городские административные округа закреплены за определенной страховой компанией, а за последней в свою очередь – определенные медицинские учреждения. Таким образом, граждане, как и прежде, прикреплены к поликлиникам по месту жительства.

¹⁹³ Отчет по проекту «Обзор бюджетных расходов на здравоохранение», выполненный консорциумом в составе Центра экономико-социальных исследований и ЗАО «ЮНИКОН/МС Консультационная Группа» по контракту № RFTAP/QCBS/4.3. Москва. 2001.

¹⁹⁴ Там же.

Второй попыткой отойти от сметного принципа финансирования учреждений социальной сферы является эксперимент по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО), начавшийся в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 6 от 14 января 2002 г.¹⁹⁵ Главный акцент здесь делается на финансировании учебного заведения одной суммой без разбивки по статьям экономической классификации расходов. Этому эксперименту сопутствует внедрение нового механизма аттестации знаний выпускников общеобразовательных школ – единого государственного экзамена. Формально ГИФО представляет собой свидетельство о результатах такого экзамена, в соответствии с которыми в нем делается запись, обуславливающая право гражданина на конкретную категорию (их предусмотрено пять) финансового обязательства государства по его обучению.

В эксперименте по внедрению ГИФО участвуют подведомственные Министерству образования вузы, расположенные в субъектах РФ, опробующих систему единого государственного экзамена. По согласованию с Министерством, в эксперименте могут участвовать и вузы, подведомственные другим федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, при условии, что они имеют государственную регистрацию и располагаются на территории, участвующей в эксперименте по введению единого государственного экзамена.

Порядок зачисления студентов определяется Положением о едином государственном экзамене, которое вменяет вузу в обязанность зачислить на первый курс всех абитуриентов, имеющих ГИФО (при этом число обучающихся по ним без доплаты со своей стороны не может быть менее 50% от общего числа принятых в вуз (в том числе, не менее 25% по каждой специальности)). При зачислении гражданин передает вузу свое финансовое обязательство. В случаях, когда результаты единого государственного экзамена не позволяют ему обучаться полностью за счет бюджетных средств, и стоимость обучения превышает размер выданного ему финансового обязательства, между гражданином и вузом заключается договор, предусматривающий внесение им разницы в обусловленном этим договором порядке.

¹⁹⁵ Подробнее об этом см.: Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шишкин С.В., Попович Л.Д., Потапчик Е.Г., Сурков С.В., Клячко Т.Л., Сорочкин Б.Ю., Рубинштейн А.Я. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М.: ИЭПП, 2003; Клячко Т.Л. Анализ финансовых потоков в системе профессионального образования. М.: ИЭПП, 2003.

Таким образом, система ГИФО, предоставляющая потребителю право выбора поставщика социальных услуг и предполагающая финансирование образовательных учреждений, в зависимости от масштабов оказываемых ими услуг, является прообразом контрактной системы финансирования высшего образования. Вместе с тем, очевидны и ее отличия от контрактной системы. Эти отличия, по существу, воспроизводят основной недостаток системы обязательного медицинского страхования. Вузы, финансируемые по системе ГИФО, не утрачивают права на традиционное финансирование по смете доходов и расходов, т.е. одновременно используются два плохо совместимых способа финансирования. Объективным тому основанием являются естественные различия затрат на содержание помещений в различных регионах страны, а также на содержание оборудования, необходимого в процессе обучения, прежде всего, между гуманитарными и техническими ВУЗами, а также между различными техническими. Соответственно, учет дифференциации этих затрат в стоимости услуг, финансируемых по системе ГИФО, потребовал бы существенного усложнения классификации ГИФО. Тем не менее в перспективе это представляется необходимым, так как сохранение двух каналов финансирования вузов имеет два недостатка. Во-первых, невключение расходов по содержанию помещений и оборудования в стоимость затрат на предоставление образовательных услуг означает, что стоимость ГИФО будет ниже соответствующих затрат для частных вузов, не имеющих доступа к сметному финансированию. Это существенно ограничит возможности для размещения заказа на образовательные услуги в частном секторе. Во-вторых, при непрозрачности механизмов распределения традиционного сметного финансирования есть риск, что в результате искусственного завышения отдельными государственными вузами стоимости затрат по содержанию помещений и оборудования, реальное финансовое обеспечение ГИФО, которое по замыслу должно быть одинаковым для всех вузов, в действительности будет дифференцироваться по причинам, не связанным с качеством обучения.

Другим отличием системы ГИФО от контрактной системы является принудительный характер размещения заказа на образовательные услуги (напомним, что государство обязывает государственные вузы обучать не менее половины студентов по цене, определяемой в одностороннем порядке, без доплаты с их стороны). Односторонний порядок установления заданий на оказание социальных услуг сводит на нет преимущества договорной системы финансирования. Еще одним негативным эффектом установления фиксированной стоимости обучения определенной части студентов может быть перекрестное субсидирование, т.е. повышение стоимости обучения для тех студентов, которые обучаются на платной основе, в целях покры-

тия затрат на обучение тех, кто оплачивает обучение только через ГИФО. Однако указанный недостаток системы ГИФО непреодолим без изменения действующего законодательства об образовании, которое разрабатывалось применительно к сметной системе финансирования, а потому исходит из права учредителя государственных и муниципальных образовательных учреждений устанавливать обязательные для них задания по приему студентов на бесплатное обучение (статья 42 Закона «Об образовании»).

Описанные выше способы финансирования социальных услуг по системе ОМС и ГИФО, альтернативные финансированию по смете доходов и расходов, можно условно назвать нормативно-целевым финансированием¹⁹⁶. Его можно определить как возмещение государственным учреждениям расходов на выполнение заданий учредителя по оказанию социальных услуг потребителям по единым нормативам, рассчитываемым на результирующие показатели деятельности и устанавливаемым в административном порядке. Таким образом, отличие нормативно-целевого финансирования от традиционного сметного состоит в том, что объем бюджетных ассигнований учреждению рассчитывается не в зависимости от штата учреждения и его фактических расходов на эксплуатацию государственного имущества, закупку материалов и пр., а в зависимости от объема оказанных им социальных услуг. Прогрессивный характер системы нормативно-целевого финансирования (при условии, что она внедряется последовательно, а не конкурирует с традиционным сметным финансированием) не вызывает сомнения, так как эта система в значительно большей степени ориентирована на результат и интересы потребителя. Эта система значительно более прозрачна, она позволяет сократить расходы на содержание излишних площадей, вытеснить с рынка заведомо неэффективных производителей, услуги которых вообще не пользуются спросом. Дополнительным ее преимуществом является возможность отказа от государственного контроля за направлениями расходования бюджетополучателями бюджетных ассигнований. При внедрении нормативно-подушевого финансирования отпадает необходимость в регламентации расходов бюджетных учреждений: при достижении необходимого результата государству становятся безразличны способы его достижения. В то же время, нормативно-подушевое финансирование предполагает усиление контроля за количеством и качеством предоставленных населению социальных услуг. Но главным недостатком

¹⁹⁶ В литературе этот метод называют также нормативно-подушевым финансированием, однако нам данное название представляется менее предпочтительным, так как норматив может устанавливаться не только на душу (как, например, в образовании), но и на единицу услуг (как, например, в здравоохранении).

нормативно-подушевого финансирования является принудительный порядок размещения задания на поставку социальных услуг, что не позволяет решить основную проблему сметного финансирования, т.е. обеспечить полное финансовое покрытие необходимых затрат на поставку социальных услуг и заинтересовать поставщиков социальных услуг в их оказании.

Кроме того, как было показано выше, ни в здравоохранении, ни в высшем образовании система нормативно-целевого финансирования до сих пор не была последовательно внедрена. Финансирование здесь осуществляется по двум каналам: по смете и по результату. При параллельном финансировании выполнения одних и тех же функций возникает проблема совместимости применяемых методов финансирования и порождаемых ими стимулов. В системе нормативно-целевого финансирования применяются методы оплаты, увязывающие размер финансирования с объемами оказываемых услуг. А сметное финансирование отдельных статей расходов учреждений производится по общему правилу как финансирование содержания этих учреждений, безотносительно к реальным объемам и качеству оказываемых ими услуг. Такое сочетание элементов целевого и сметного финансирования снижает эффективность новых методов оплаты и не создает у бюджетных учреждений стимулы к поиску путей экономии расходов по отдельным статьям, к поиску вариантов более рационального перераспределения средств между расходными статьями.

Таким образом, основным недостатком действующей системы страховой медицины и эксперимента по внедрению государственных именных финансовых обязательств в высшем образовании является их непоследовательность. Внедрение нормативно-целевого финансирования не сопровождается отказом от традиционных способов финансирования бюджетных учреждений – по смете доходов и расходов. Между тем, сметное и целевое (в том числе – договорное) финансирование предполагают принципиально различные взаимоотношения между государством и реципиентом бюджетных средств, а, следовательно, не может быть признано эффективным их одновременное применение не только к одному и тому же субъекту, но и к различным субъектам, имеющим одну и ту же организационно-правовую форму. Поэтому переход к нормативно-целевому и договорному финансированию невозможен в рамках организационно-правовой формы бюджетного учреждения, которая предполагает наличие властных отношений государства с учреждениями, являющимися поставщиками социальных услуг. Эти властные отношения предполагают, с одной стороны, право государства непосредственно регулировать хозяйственную деятельность бюджетных учреждений, а с другой – обязанность государства обеспечивать условия для осуществления этой деятельности и отвечать за ее результаты. От-

сутствие у бюджетных учреждений ответственности за результаты своей деятельности снижает их заинтересованность в повышении ее эффективности и вынуждает государство оплачивать социальные услуги по завышенным ценам.

Исходя из этого, целью преобразования части бюджетных учреждений является расширение их хозяйственной самостоятельности и ответственности за результаты их деятельности. Эта цель не может быть достигнута без радикального изменения правового статуса части бюджетных учреждений. Указанные изменения должны заключаться в исключении реорганизуемых бюджетных учреждений из числа субъектов бюджетного права и построении отношений с ними государства на гражданско-правовых началах. Это предполагает, во-первых, снятие с государства обязанности гарантированного сметного финансирования организаций, создающихся в процессе реорганизации бюджетных учреждений, и, во-вторых, устранение ответственности государства по их долгам. При соблюдении этих условий не существует никакой необходимости в ограничении права данных организаций на осуществление предпринимательской деятельности и распоряжение доходами от нее.

Последовательное внедрение контрактного способа финансирования социальных услуг предполагает, что у организаций, возникающих в процессе реорганизации бюджетных учреждений, не должно быть каких-либо преференций в отношениях с государством, по сравнению с аналогичными частными организациями. В то же время, и у государства как заказчика услуг указанных организаций не должно быть преференций по сравнению с прочими клиентами. Поэтому, в соответствии с данным подходом, преобразование бюджетных учреждений должно осуществляться в одну из существующих организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством для субъектов частного права, хотя государство при этом может оставаться учредителем создающейся организации. Однако реализация этого подхода осложняется тем, что при отказе от использования административных рычагов влияния на реорганизуемые бюджетные учреждения может возникнуть проблема невозможности обеспечить необходимый объем предоставления социальных услуг. Данная проблема особенно актуальна применительно к тем видам социальных услуг, бесплатное внеконкурсное предоставление которых в государственных и муниципальных учреждениях гарантирует Конституция. Так, в соответствии со статьей 41 Конституции «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Статья 43 Конституции гарантирует «общедоступность и бесплатность до-

школьного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Однако на сегодняшний день объемы сметного финансирования учреждений (или финансирования через систему ОМС применительно к учреждениям здравоохранения) редко обеспечивают полное покрытие затрат на предоставление соответствующих социальных услуг. Соответственно, при направлении средств, выделяемых сегодня на финансирование здравоохранения и образования через бюджетную систему и систему ОМС, на оплату по договорам услуг независимых организаций, обеспечить необходимый обществу объем социальных услуг вряд ли удастся, поскольку их производители не захотят работать по предлагаемым расценкам.

Сказанное не означает, что применение контрактного способа закупки услуг в тех сферах, где у государства существует обязанность по предоставлению бесплатных услуг для всех потребителей (здравоохранение и среднее образование), невозможно. Ведь существующий способ финансирования социальных услуг путем размещения обязательного задания в бюджетных учреждениях по нормативам, не обеспечивающим покрытия необходимых издержек, не решает проблемы доступности данных услуг для потребителя. Таким образом, даже при сохранении учреждений здравоохранения и среднего образования в государственном секторе необходимо повышение нормативов их финансирования до уровня, обеспечивающего покрытие издержек по предоставлению соответствующих услуг. По сравнению с перспективой реорганизации этих учреждений, отличие здесь состоит лишь в темпах и относительных масштабах повышения нормативов финансирования. Если при переходе на контрактное финансирование потребуется одномоментный быстрый рост соответствующих расходов бюджета, то при сохранении учреждений здравоохранения и среднего образования в действующем статусе повышение нормативов финансирования может осуществляться постепенно. Поэтому необходимой предпосылкой внедрения контрактного способа финансирования социальных услуг является приведение социальных обязательств государства в соответствие с его финансовыми возможностями.

На переходный же период, пока проблема финансового обеспечения социальных обязательств государства не решена, можно предложить компромиссный вариант, предполагающий создание специальной организационно-правовой формы для преобразования бюджетных учреждений. В настоящее время МЭРТ разработан законопроект о специализированной государственной некоммерческой организации (СГНО). Отличие СГНО от учреждения состоит в том, что государство не несет ответственности по ее обязательствам, а потому не ограничивает прав СГНО на осуществление

предпринимательской деятельности. В то же время, государство сохраняет за собой право устанавливать для СГНО обязательные задания по предоставлению услуг, оплачиваемых по административно установленным нормативам финансовых затрат на единицу услуг (нормативно-целевое финансирование)¹⁹⁷.

Внедрение в России контрактного способа финансирования социальных услуг или иначе «социального заказа», под которым предлагается понимать совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых государство обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские и другие социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе – потребует существенной перестройки законодательства о госзакупках. Это связано с тем, что действующее законодательство о размещении контрактов для государственных ориентировано преимущественно на те виды договоров о поставке товаров (работ, услуг) для государственных нужд, в которых заказчик и потребитель совмещены в одном лице, для адаптации его к специфике размещения государственного социального заказа потребуются определенные изменения и дополнения. Принципиальное отличие договоров, заключаемых в рамках социального заказа от большинства других договоров на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд – его адресный характер: государственный заказчик не является потребителем социальных услуг. Это не только образует трехстороннюю структуру отношений: государство, производитель социальных услуг и их потребитель (традиционный государственный заказ знает двух субъектов: заказчик и производитель), но и предполагает наделение потребителя конкретными правами.

Отношения между участниками системы государственного социального заказа можно уподобить известному в гражданском праве договору в пользу третьего лица (ст. 430 Гражданского кодекса). Таким договором признается договор, где стороны устанавливают, что должник (в случае государственного социального заказа это производитель социальных услуг) обязан произвести исполнение не кредитору (заключившему договор на производство социальных услуг органу власти), а указанному или не указанному в договоре третьему лицу (потребителю социальных услуг), имеющему пра-

¹⁹⁷ Подробнее об этом см.: Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. Доклад первого заместителя Министра финансов РФ Голиковой Т. А. на заседании Правительства 26.09.2003 г. http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1224

во требовать от должника исполнения обязательств в свою пользу (пункт 1). Пункт 2 статьи гласит, что с момента выражения третьим лицом намерения воспользоваться своим правом по договору стороны не могут расторгать или изменять заключенный между ними договор без его согласия (пункт 2).

Сама природа государственного социального заказа как договора в пользу потребителя предполагает наличие у последнего права выбора производителя социальных услуг. Непосредственная (условно говоря, ваучерная) форма реализации этого права состоит в том, что государство гарантирует выбранному гражданином производителю социальных услуг их полную или частичную оплату в соответствии с нормативами финансирования соответствующих государственных программ. В то же время, возможности применения непосредственной формы реализации потребителем права выбора поставщика услуг могут быть ограничены в зависимости от специфики конкретной социальной сферы и наличия или отсутствия у государства обязательств по бесплатному предоставлению соответствующих услуг всем потребителям. В тех областях, где соответствующие обязательства существуют, предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе соцзаказа практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для государства. Другим аргументом против предоставления потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг в рамках системы социального заказа является неспособность потребителя к квалифицированному выбору в тех областях, где профессионализм поставщика услуг имеет принципиальное значение. Это также относится прежде всего к образованию и здравоохранению, т.е. тем видам социальных услуг, для оценки качества предоставления которых необходимы специальные знания, которые у потребителя отсутствуют. Авторитет учреждения у населения в значительной мере формируют мода, слухи, реклама, не всегда адекватные квалификации работающих в нем специалистов. Указанные соображения приводят к выводу, что в ряде случаев предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного социального заказа следует предоставить государству. Для этого государство может проводить среди поставщиков конкурс на поставку социальных услуг по системе государственного социального заказа, отбирая тем самым круг поставщиков с оптимальным соотношением «цена – качество». Соответственно потребитель сможет выбирать конкретного поставщика услуг из круга лиц, с которыми государство уже заключило предварительный договор социального заказа на определенных условиях.

Такие конкурсы могут проводиться в соответствии с законодательством о конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных нужд. В то же время, для адаптации этого законодательства к специфике размещения государственного социального заказа потребуются определенные изменения и дополнения. В частности, в настоящее время конкурсы ориентированы на выбор единственного победителя. При размещении социального заказа выбор единственного поставщика, во-первых, нежелателен (так как это исключает возможность выбора для потребителя) и, во-вторых, возможен только в пределах определенной территории (например, школьного округа или иной ограниченной административной единицы). Соответственно необходимо предусмотреть в законе, что при размещении государственного социального заказа победителем конкурса может быть признан не один поставщик, а круг организаций. Кроме того, учитывая, что размещение социального заказа требует одновременного проведения единообразных конкурсов по всей стране, необходимо предусмотреть механизм унификации условий их проведения. Наличие бюджетных ограничений при заданном объеме социального заказа предполагает нормативное установление максимальной цены закупки социальных услуг, при отклонении от которой в сторону повышения всех конкурсных заявок конкурс должен считаться несостоявшимся. Закон должен предусматривать и последствия признания конкурса несостоявшимся (например, пересмотр максимальной цены за счет сокращения объемов или изменения условий заказа, увеличение заданий на предоставление соответствующих услуг для бюджетных учреждений, финансируемых по смете и пр.). Учитывая специфику социального заказа в различных отраслях социальной сферы, помимо законодательства о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд может потребоваться дополнительное правовое регулирование условий конкурса в здравоохранении, образовании, культуре и пр.

Кроме того, в законодательство о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд необходимо внести оговорку, в соответствии с которой при размещении государственного социального заказа конкурс может не применяться, если потребителю предоставлено неограниченное право выбора поставщика услуг. В этом случае государство фактически предоставляет всем потребителям одинаковую по сумме целевую дотацию на приобретение определенных услуг, а выбор их поставщика осуществляет потребитель. Именно договором поставщика и потребителя определяется конкретная цена услуг, которая может значительно превышать гарантированный государством уровень их оплаты. В случае предоставления указанной дотации в денежной форме взаимоотношений между государством и поставщиком услуг

вообще бы не возникало. Но так как указанная дотация имеет целевой характер, она должна предоставляться в неденежной форме, что порождает обязательство государства перед поставщиком по финансовому обеспечению выданного потребителю финансового обязательства (ваучера, сертификата). Эта форма социального заказа может применяться, в частности, в культуре и спорте для приобретения услуг детских и юношеских клубов, музыкальных и спортивных школ. При этом возможна дифференциация размера дотаций в зависимости от социального положения, уровня дохода и потребностей различных потребителей культурных и спортивных услуг. Например, дотации на услуги детских спортивных секций могут предоставляться либо детям из семей, доходы которых не превышают размера прожиточного минимума, либо детям с ярко выраженными способностями вне зависимости от уровня дохода семьи.

6. Анализ существующих предложений по совершенствованию законодательства в области государственных закупок

Необходимость совершенствования федерального законодательства в области государственных закупок давно осознается специалистами и участниками процесса закупок. Разработка соответствующих законодательных предложений ведется с конца 2000 г. В настоящее время существуют две версии законопроекта, регулирующего отношения, возникающие при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Оба они разрабатывались Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и озаглавлены «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Первый внесен в Государственную Думу 18 февраля 2003 г. группой депутатов (Г. Томчиным, Э. Ермаковой, Н. Комаровой, В. Басовым, М. Шакумом, А. Шубиным, А. Фоминым, Р. Бакиевым, В. Бондарем, А. Романчук, А. Лихачевым).

Данный проект федерального закона призван заменить ныне действующие Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Таким образом, предполагается свести воедино разрозненные ныне правила проведения различных процедур размещения государственного заказа, обеспечив их согласованность и непротиворечивость. Рассматриваемый законопроект предусматривает более подробное регулирование конкурсных процедур, чем действующее законодательство, и позволяет решить некоторые из имеющихся в этой области проблем. В то же время в проекте имеется ряд недостатков, в том числе, существенных, которые будут рассмотрены ниже.

К числу положительных моментов законопроекта следует отнести то, что регулирование государственных закупок приближено к международной практике.

В частности, расширены возможности для участия в конкурсе иностранных поставщиков: во-первых, путем отмены действующих жестких

ограничений на привлечение иностранных поставщиков к поставкам продукции для государственных нужд, а во-вторых, путем установления требования об обязательной публикации конкурсной документации на одном из языков, используемых в международной торговле, при высокой цене государственного контракта. В то же время дискриминация товаров иностранного происхождения допускается в случаях, «прямо предусмотренных законодательством Российской Федерации, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, национальных интересов РФ, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения обороны страны и безопасности государства». Учитывая, что состав «законодательства Российской Федерации» достаточно широк, для недопущения расширительного толкования рассматриваемого положения необходимо сузить перечень актов, которыми могут устанавливаться ограничения на участие иностранных поставщиков в конкурсе, отнеся к ним только федеральные законы или нормативно-правовые акты Правительства РФ. Более жестким решением этого вопроса является наделение Правительства правом устанавливать ограничения на участие иностранных поставщиков в государственных закупках лишь в случаях, специально предусмотренных федеральным законом.

Существенным достоинством законопроекта является то, что его действие распространяется не только на федеральные, но и на региональные закупки. Это позволит исключить возможность грубого нарушения конкурентных принципов размещения государственного заказа на уровне субъектов РФ. Так, в статье 1 законопроекта установлено, что он определяет «единые правила и процедуры размещения заказов для нужд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации...». При этом пункте 1 статье 2 установлено, что законодательство о размещении заказов для государственных нужд состоит не только из федерального закона, но и законов субъектов РФ, которые должны соответствовать федеральному. Таким образом, за субъектами Федерации сохранено право дополнять и развивать нормы федерального законодательства в этой области.

Такой подход мы считаем правильным, так как проведенный в части 3 настоящей работы обзор регионального законодательства о государственных закупках показывает, что это право регионы часто используют с пользой для дела. В частности, в региональном законодательстве впервые были апробированы некоторые распространенные в международной практике процедуры осуществления госзакупок, которые имеет смысл перенести и в федеральное законодательство. Вместе с тем следует учитывать, что при недостаточной степени подробности федерального законодательства (а рассматриваемый законопроект не устраняет этот недостаток) полномочие

дополнять федеральное законодательство может быть использовано региональными властями недобросовестно. Например, отсутствие в действующем законодательстве и анализируемом законопроекте прямого запрета на установление преференций для региональных и местных поставщиков при проведении конкурса может быть воспринято как согласие Федерации на установление таких преференций. В связи с этим необходимым условием сохранения права регионов принимать нормативные акты, регламентирующие процедуры закупок, является установление в соответствующем федеральном законодательстве прямого запрета на принятие регионами нормативных актов, противоречащих принципам государственных закупок.

Однако реализация этого подхода сопряжена с техническими сложностями. Прежде всего потому, что предлагаемый в статье 3 законопроекта перечень принципов госзакупок весьма несовершенно. Все эти принципы не имеют регулирующей роли, так как они либо слишком неконкретны, либо заведомо неприменимы ко всем процедурам размещения заказа на поставку товаров для государственных нужд. Например, принцип законности является бессодержательным, так как обязанность государственных органов соблюдать законы (не только при осуществлении госзакупок, но в любых своих действиях) вытекает из Конституции и не нуждается в дополнительном подтверждении. Принцип эффективности слишком абстрактен. Три оставшихся принципа – открытости, гласности и равного доступа – явно не могут быть распространены на иные процедуры размещения заказа за исключением открытого конкурса. Поэтому для придания принципам федерального законодательства в области госзакупок функции регулятора соответствующих отношений необходима их существенная корректировка и детализация. При этом следует учитывать, что даже при самой тщательной доработке принципов госзакупок их применение всегда будет зависеть от субъективного толкования правоприменителя, а значит, порождать споры в судебной практике. Это связано с тем, что принципы права, рассчитанные на применение ко всем отношениям определенного рода, невозможно сформулировать столь же четко и недвусмысленно, как формулируются законодательные нормы, регулирующие определенный вид общественных отношений. Учитывая сложности с установлением исчерпывающего перечня случаев, когда регионам запрещается дополнять федеральное законодательство о госзакупках, альтернативным решением вопроса может быть прямое указание в федеральном законе вопросов, регулирование которых находится в ведении регионального законодателя. К таким вопросам можно отнести, например, вопросы повышения квалификации служащих, осуществляющих госзакупки, дополнительное регулирование контроля госзакупок и административной ответственности за нарушение законода-

тельства в этой области, процедуры административного обжалования и другие вопросы, связанные с ужесточением государственного контроля в этой области.

Действие законопроекта МЭРТ РФ не распространяется на муниципальные образования. Так, в соответствии со статьей 55 законопроекта, его нормы носят рекомендательный характер при размещении заказов для муниципальных нужд.

Возможно, это связано с высказываемым в научной литературе мнением о том, что «муниципальные закупки, в соответствии с Конституцией, не попадают под действие федерального и регионального законодательства о государственных закупках и регулируются местным законодательством»¹⁹⁸. К сожалению, автор не уточняет, какая именно статья Конституции препятствует федеральному регулированию порядка осуществления муниципальных закупок. Однако анализ всех статей Конституции, в той или иной мере регулирующих местное самоуправление (в частности, статей 12, 15, 130–133) приводит нас к выводу, что Конституция не содержит таких препятствий. В частности, норма статьи 12 Конституции о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий в совокупности с нормой статьи 132 Конституции об отнесении к полномочиям местного самоуправления, в том числе, «формирования, утверждения и исполнения местного бюджета» не рассматривались как препятствие к принятию Бюджетного кодекса РФ, который подробнейшим образом регламентировал процедуры формирования, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней, включая местные. Это и понятно: ведь гарантированное Конституцией право органов местного самоуправления самостоятельно определять структуру расходов местного бюджета не равносильно праву осуществлять расходы с нарушением базовых для бюджетного законодательства принципов полноты отражения расходов бюджетов, гласности, достоверности бюджета, эффективности и экономности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств. Учитывая, что муниципальные закупки являются разновидностью расходов местного бюджета, мы убеждены, что на них в полной мере должны распространяться требования федерального бюджетного законодательства, в том числе законодательства, регулирующего процедуры бюджетных закупок.

При этом в случае необходимости можно предусмотреть в федеральном законе какие-то исключения из общих правил госзакупок применительно к муниципальным образованиям (например, более низкие ценовые пороги

¹⁹⁸ Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 20.

для определения подлежащего применению способа размещения муниципального заказа, сокращение сроков или упрощение отдельных процедур).

В законопроекте, по сравнению с действующим законодательством, усовершенствовано определение государственных нужд, для удовлетворения которых осуществляются закупки. Под государственными нуждами понимаются удовлетворяемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности РФ, субъектов РФ в товарах, работах, услугах, обеспечивающих выполнение обязанностей государства в социально-экономической, культурной, административно-политической сферах. В то же время это определение также не свободно от недостатков. Во-первых, представляется некорректной попытка определения государственных нужд через цели закупок, так как дать исчерпывающий перечень всех возможных целей государства невозможно. В то же время, указание на цели в определении закупок дает возможность за счет ограничительного толкования целей конкретных закупок, осуществляемых за счет бюджетных средств, вывести их из-под действия закона. Например, как было показано в обзоре регионального законодательства, узкое толкование понятия государственных нужд в ныне действующем законодательстве, приводит к тому, что закупки, осуществляемые для обеспечения функционирования региональных органов государственной власти, осуществляются на внеконкурсной основе. Во-вторых, во избежание расширительного толкования государственных нужд, необходимо уточнить источники финансирования госзакупок. Такими источниками, по нашему мнению, могут быть только бюджетные средства и средства внебюджетных фондов, но не иные «внебюджетные источники».

Согласно пункту 1 статьи 7 законопроекта, участниками процедур размещения заказов для государственных нужд могут быть любые граждане и юридические лица. В то же время, пункт 2 статьи 7 предусматривает возможность ограничения участия граждан и юридических лиц в процедурах размещения заказов для государственных нужд «в случаях, предусмотренных законодательством в целях защиты основ конституционного строя, национальных интересов РФ, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Полагаем, что указанная норма некорректна и чревата злоупотреблениями. Во-первых, потому, что она может быть истолкована как возможность установления индивидуальных ограничений по участию в конкурсе для отдельных лиц. Что касается категориальных ограничений, то они допустимы, но должны устанавливаться исключительно федеральным законом, а не подзаконными актами. Примером таких необходимых категориальных ограничений является, например, установленный статьей 11 рас-

смастриваемого законопроекта запрет на участие в конкурсе его организаторов, их сотрудников и аффилированных лиц (кстати, в статье следует сделать оговорку, кто именно понимается под аффилированными лицами в данном случае, так как в разных федеральных законах это понятие имеет разное содержание). Учитывая изложенное, представляется необходимым либо конкретизировать норму пункта 2 статьи 7, установив исчерпывающий перечень случаев, когда участие в процедурах размещения заказов отдельных категорий лиц не допускается, либо исключить ее.

Явным недостатком формулировки законопроекта, посвященной кругу потенциальных участников конкурса, является отсутствие указаний на возможность участия в конкурсе объединений юридических лиц, не обладающих статусом юридического лица. Этот недостаток со всей очевидностью проявляется в сильно монополизированных отраслях, где признанным лидерам могут противостоять только объединенные сообщества мелких конкурентов. По этой причине необходимо предусмотреть возможность участия в конкурсах групп поставщиков, объединенных договором о совместной деятельности. При этом для снижения рисков государственного заказчика следует предусмотреть солидарную ответственность участников такой группы (договора простого товарищества) за действия всех составляющих ее лиц. В целях прохождения предварительного квалификационного отбора должны приниматься во внимание соответствующие показатели всех составляющих группу лиц: например, финансовые или трудовые ресурсы должны суммироваться, а дисквалификационные показатели одного из входящих в группу лиц должны считаться основанием для дисквалификации всей группы в целом.

Законопроектом предусмотрена возможность проведения предварительного квалификационного отбора, который является общепринятым в мировой практике. В то же время посвященные квалификационному отбору нормы законопроекта нуждаются в совершенствовании. Например, законопроект исходит из правильной предпосылки, что квалификационный отбор может, как предшествовать основному конкурсу, так и проводиться одновременно с ним. По этой причине нормы, посвященные квалификационному отбору, присутствуют как в специальной главе (главе II) законопроекта, так и в главе, посвященной процедуре открытого конкурса. Однако эти нормы плохо скоординированы между собой. В частности, согласно статье 23 законопроекта, процедура открытого конкурса всегда предполагает публикацию извещения о его проведении. Однако в случае проведения предварительного квалификационного отбора эта публикация теряет смысл, так как к участию в конкурсе допускаются только лица, прошедшие этот квалификационный отбор. Следовательно, в законопроекте необходи-

мо предусмотреть, что в случае проведения предварительного квалификационного отбора публикация объявления о конкурсе заменяется публикацией о предварительном квалификационном отборе, приглашение же к участию в конкурсе не публикуется, а персонально направляется лицам, отобранным по результатам предварительного квалификационного отбора.

Вторым недостатком норм законопроекта, посвященных предварительному квалификационному отбору, является то, что они не препятствуют злоупотреблениям заказчика, направленным на искусственное ограничение конкуренции на стадии конкурсного отбора. Квалификационные требования можно сформулировать так, что им будут соответствовать только определенные участники. Если, например, региональному заказчику заведомо известно, что в данной отрасли только две региональные фирмы имеют опыт работы более 10 лет, установление в квалификационной документации требования о наличии опыта работ свыше 10 лет фактически означает, что к конкурсу будут допущены только 2 эти фирмы. Между тем, такое квалификационное требование может не иметь определяющего значения для качества выполнения работы, так как фирма, имеющая, скажем, 7-летний опыт, способна справиться с задачей не хуже. Наконец, следует отметить, что в соответствии с подпунктом «е» пункта 5 статьи 23 законопроекта извещение о проведении конкурса должно содержать «основные квалификационные требования к участникам, установленные государственным заказчиком». Такая формулировка допускает возможность последующего предъявления неких «неосновных» квалификационных требований, не упомянутых в извещении. Мы полагаем, что в извещении необходимо указывать не «основные», а все требования к участникам с тем, чтобы исключить возможность впоследствии предъявлять к исполнителю требования, о которых ему не было известно.

Значительным прогрессом по сравнению с действующим законом «О конкурсах...» являются нормы законопроекта о порядке определения победителя конкурса. Так, согласно пункту 7 статьи 32 законопроекта «конкурсная заявка признается более выгодной на основе предусмотренных в конкурсной документации критериев, которые в максимально возможной степени должны быть объективными и поддающимися количественной оценке». В то же время, эта формулировка нуждается в усовершенствовании. Во-первых, целесообразно включить в законопроект перечень критериев оценки конкурсных заявок. Во-вторых, необходимо требовать включения в конкурсную документацию не просто перечня применяемых критериев, но и их относительной значимости, так как, очевидно, разные критерии имеют неодинаковый удельный вес при оценке заявок. Кроме того, как отмечалось во 2 части данного исследования, в применении сложной

(т. е. учитывающей несколько критериев) системы оценки конкурсных заявок при закупках стандартизированных товаров нет необходимости. Между тем применение сложной системы оценки существенно снижает прозрачность отбора победителя. Поэтому в законе целесообразно дать перечень случаев, когда отбор победителя осуществляется только по цене (например, применительно к товарам, требования к качеству которых подпадают под стандартизацию).

В соответствии с пунктом 6 статьи 27 законопроекта, если на момент окончания срока представления конкурсных заявок представлена только одна заявка, конкурс признается состоявшимся при условии соответствия заявки всем требованиям, установленным в конкурсной документации. Указанная норма противоречит статье 447 Гражданского кодекса РФ, согласно которой конкурс, в котором участвовал только один участник, признается несостоявшимся. В законопроекте установлено, что конкурсной документацией может быть предусмотрено право участника представлять конкурсную заявку в электронной форме, при условии соблюдения требований законодательства об электронной торговле, учитывая необходимость обеспечить конфиденциальность содержания конкурсных заявок. Однако действующее законодательство об электронной торговле не устанавливает никаких требований относительно обеспечения конфиденциальности документов. Представляется, что включение в закон соответствующей нормы без решения вопроса о способах обеспечения сохранности тайны содержания конкурсных заявок до момента проведения конкурса (если такие способы технически вообще возможны) недопустимо, так как преждевременное ознакомление должностных лиц заказчика с содержанием конкурсных заявок создает угрозу передачи этой информации отдельным претендентам, которые таким образом попадают в привилегированное положение.

В соответствии с законопроектом конкурсная комиссия при оценке и сопоставлении конкурсных заявок вправе устанавливать преимущества в виде преференциальных коэффициентов к цене конкурсного предложения в размере до 15 % в пользу предприятий уголовно-исполнительной системы и организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 %. Кроме того, согласно статье 50 законопроекта, заказчик вправе применять способ размещения заказа у единственного источника только на том основании, что заказ размещается на предприятиях уголовно-исполнительной системы или в вышеуказанных организациях инвалидов. Несмотря на то что в законопроекте сделана попытка ограничить возможности для злоупотреблений ука-

занными льготами (например, закупка у единственного источника на предприятиях инвалидов и уголовно-исполнительной системы применяется при условии, что продукция, являющаяся предметом конкурса, относится к продукции собственного производства указанных предприятий), все же такие возможности сохраняются. Например, 15 %-ный преференциальный коэффициент при крупной стоимости контракта и отсутствии условия о том, чтобы продукция, являющаяся предметом контракта, производилась исключительно на указанных предприятиях, может привести к тому, что не пользующиеся льготами поставщики будут участвовать в конкурсе через предприятия инвалидов для поднятия стоимости контракта. Для исключения такой возможности целесообразно установить максимальное значение преференциального коэффициента в рублях.

Некоторые сомнения вызывает предлагаемое законопроектом разграничение способов закупок на конкурсные и внеконкурсные, при котором к конкурсным отнесен запрос котировок. Безусловно, запрос котировок можно признать конкурентным способом закупок, но к конкурсным по самому определению этого термина вряд ли можно относить какие-либо иные способы закупок, кроме конкурсов. К внеконкурсным способам закупок отнесены только закупки у единственного источника.

Достоинством законопроекта является установление исчерпывающего перечня оснований для внеконкурсных закупок. Так, согласно пункту 2 статьи 50 законопроекта, размещение заказа у единственного источника может проводиться государственным заказчиком исключительно в случаях, если:

«а) вследствие чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств возникла срочная потребность в определенных товарах, в связи с чем применение иных способов размещения заказа нецелесообразно с учетом затрат времени. Чрезвычайность и непредотвратимость обстоятельств должна подтверждаться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

б) приобретаются товары, реализуемые субъектами естественных монополий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

в) предполагаемая цена государственного контракта (с учетом расходов на доставку, страхование и т. п.) не превышает 10 тысяч рублей. При этом государственному заказчику запрещается разделять свои однородные заказы на части с целью применения настоящего подпункта;

г) приобретаются культурные ценности в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

д) размещаются заказы на предприятиях уголовно-исполнительной системы, в организациях, уставный капитал которых полностью состоит из

вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 процентов. При этом приобретаемые товары должны производиться указанными предприятиями и организациями;

е) выполняются мероприятия по мобилизационной подготовке, осуществляются поставки товаров из государственного материального резерва».

При этом в соответствии с пунктом 3 той же статьи иные случаи размещения заказов у единственного источника могут устанавливаться только путем внесения изменений в данный федеральный закон.

Явным прогрессом по сравнению с действующим законодательством является сужение перечня оснований к проведению внеконкурсных закупок и конкретизация формулировок таких оснований, исключающая субъективизм их толкования. Например, как отмечалось в части 2, в настоящее время внеконкурсные закупки допускаются при наличии срочной потребности в продукции не только в том случае, когда срочная потребность обусловлена чрезвычайными обстоятельствами, но и в других случаях при условии, что «возникновение срочной потребности невозможно было предусмотреть заранее и она не явилась результатом медлительности действий заказчика». Однако на практике такая формулировка стимулирует заказчиков искусственно обосновывать срочную потребность в закупке ради ухода от необходимости проведения открытого конкурса.

Другой пример: согласно Указу Президента № 305 закупка у единственного источника может применяться в случае «если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена». Несмотря на взвешенность данной формулировки, она все-таки может быть использована для злоупотреблений. Непонятно, в каких именно случаях можно признать, что «продукция может быть получена только от одного поставщика», и каким образом заказчик должен подтверждать этот факт. Строго говоря, любая продукция, имеющая товарный знак, служащий средством индивидуализации товаров, не может быть получена ни от какого другого поставщика за исключением того, которому принадлежит данный товарный знак (если не считать посредников). Однако это обстоятельство вряд ли может служить основанием для проведения закупки у единственного источника, учитывая, что существует масса других товаров, обладающих тождественными или аналогичными функциональными характеристиками. В законопроекте же МЭРТ, как было показано, это основание заменено указанием, что закупка у един-

ственного источника допускается при закупке товаров у субъектов естественных монополий, что значительно более конкретно, так как законодательство содержит исчерпывающий перечень естественных монополий.

В то же время именно потому, что комментируемый перечень оснований для закупок у единственного источника содержит предельно конкретные формулировки, его следует особо тщательно выверить на предмет возможных упущений, которые могут заблокировать закупки тех или иных товаров, работ и услуг. В частности, дополнительным к перечисленным основаниям к проведению закупок у единственного источника может быть закупка продукции, защищенной патентом, при условии, что определяющим критерием выбора являются именно те свойства продукции, которые составляют существенные признаки изобретения, полезной модели или промышленного образца. Это условие будет соблюдено, например, при закупке больницей медицинского оборудования, содержащего изобретение, которое позволяет проводить обследования, которые невозможно провести на других видах оборудования. Значительно менее существенными для потребительского выбора являются характеристики, входящие в формулу промышленного образца, так как в нее входят не только функциональные, но и художественно-конструкторские характеристики, определяющие внешний вид товара.

Следует также подумать над другими возможными основаниями для проведения закупок у единственного источника, например, закупка запасных частей к оборудованию у того же поставщика, у которого производилась закупка оборудования, может быть необходима, исходя из требований технической совместимости. Действующее законодательство, в отличие от законопроекта, предусматривает возможность при определенных условиях проводить закупки из единственного источника также в случае, если при других способах размещения данного заказа заказчику была представлена только одна конкурсная заявка, предложение или котировка, и проведение новых процедур, по мнению заказчика, не приведет к заключению государственного контракта. В то же время возможные основания к проведению закупок у единственного источника неравноценны. Если одни из них могут быть четко сформулированы и документально подтверждены, то другие являются оценочными. В последнем случае представляется целесообразным обусловить возможность применения метода закупок у одного источника получением разрешения органа, осуществляющего контроль госзакупок.

Как отмечалось в данном исследовании, во многих зарубежных странах и в некоторых российских регионах установлен запрет разделения закупок на части в целях применения упрощенных процедур размещения госзаказа,

которые обычно не допускаются при высокой цене контракта. В то же время в российском законодательстве, в том числе и в комментируемом законопроекте, такой запрет сформулирован недостаточно четко, что неизбежно породит споры в правоприменительной практике. В частности, непонятно, за какой период должны суммироваться закупки однородных товаров, работ и услуг в целях применения данного правила. Учитывая, что цикл бюджетного планирования в России составляет 1 календарный год, нет формальных оснований требовать от государственного заказчика объединения однородных закупок, совершаемых в разные годы, хотя бы потому, что он не имеет гарантий выделения бюджетных ассигнований на соответствующие цели в долгосрочном периоде. Вместе с тем дискретное исчисление периодов, за которые суммируется стоимость однородных закупок, создает возможности для злоупотреблений. Вторым важным практическим вопросом, который не разрешен законопроектом, является вопрос о последствиях нарушения заказчиком указанного запрета. Зарубежное законодательство в таких случаях требует применения к однородным закупкам правил, установленных для закупок на более крупную сумму. Однако и эта норма не вполне ясна. Следует ли, например, в таких случаях расторгать контракты, заключенные во внеконкурсном порядке, и проводить новый конкурс? Очевидно, что такое решение в случае, если контракты уже исполнены, не только не позволит возместить государству потенциальный ущерб, понесенный вследствие отказа от применения конкурсных процедур, но напротив, породит убытки. Вышеизложенные соображения приводят к выводу, что при всей полезности установления запрета разбиения заказа на части в предлагаемой законопроектом формулировке этот запрет неоперационален.

Законопроект вносит изменения в традиционные способы размещения государственного заказа, на наш взгляд, не всегда удачные. Так, помимо открытого конкурса, двухэтапного конкурса, запроса ценовых котировок и закупок у единственного источника законопроект предусматривает неизвестный ранее российскому законодательству способ размещения заказа – селективный конкурс. При этом законопроект не дает четкого представления об его отличиях от уже существующих процедур размещения заказа. Из норм главы IV законопроекта можно сделать вывод, что селективный конкурс является разновидностью закрытого конкурса, при котором отбор производится среди «квалифицированных участников, включенных заказчиком в список квалифицированных участников». Приглашение к подаче заявок на включение в список квалифицированных участников публикуется открыто, причем отказать во включении в этот список заказчик может лишь в случае, «если ему достоверно известно, что заявитель не имеет воз-

возможности обеспечить исполнение государственного контракта». Данная формулировка сама по себе вызывает серьезные сомнения, так как неясно, на основе чего заказчик может сделать такой вывод. При возникновении потребности в проведении конкретной закупки заказчик публикует извещение о проведении селективного конкурса. При этом смысл данной публикации непонятен, учитывая, что все равно в конкурсе могут участвовать лишь лица, включенные в список квалифицированных участников.

Еще большие вопросы вызывает норма статьи 41 законопроекта о том, что конкурс проводится не среди всех подавших заявки на участие в нем квалифицированных участников, а только среди приглашенных заказчиком к участию, которых, однако, должно быть не менее пяти. Таким образом, заказчику предоставляется возможность по произвольным основаниям дважды произвести отсев неугодных претендентов: сначала на этапе включения в список квалифицированных участников, затем – на этапе отбора участников, «достойных» быть приглашенными для участия в конкурсе. Учитывая, что единственным основанием для выбора селективного конкурса в качестве способа размещения контракта является его цена, которая не должна превышать 800 тысяч рублей при закупках для федеральных нужд и 600 тысяч рублей при закупках для нужд субъектов РФ, можно предположить, что селективный конкурс, будучи самым непрозрачным из известных законодательству способов закупок, будет широко использоваться на практике в случае принятия данного законопроекта. В связи с этим мы считаем необходимым исключить селективный конкурс из числа способов размещения государственного контракта.

В то же время сама по себе идея ведения государственными заказчиками, регулярно осуществляющими закупки, списка квалифицированных поставщиков является полезной при условии, что включение в такие списки не имеет другого назначения, как только избавить поставщика от необходимости многократного прохождения предварительной квалификации. Однако наличие списка квалифицированных участников не должно освобождать государственного заказчика от обязанности проводить открытый конкурс с допущением к участию в нем не только лиц, имеющих статус квалифицированного поставщика, но и любых других лиц, отвечающих аналогичным квалификационным требованиям.

Вызывает сомнение также целесообразность замены закрытого конкурса, одним из оснований проведения которого традиционно была необходимость охраны государственной тайны в процессе закупок, «особым режимом размещения заказов на приобретение товаров для государственных нужд», которому посвящена глава V законопроекта. В соответствии со статьей 42 законопроекта особый режим может устанавливаться в отношении

конкурсных и внеконкурсных процедур размещения заказов для нужд обороны и безопасности в части, составляющей государственную тайну, и включать в себя следующие ограничения:

«а) информация о проведении соответствующих процедур размещения заказов, об участниках этих процедур, об участнике, с которым заключен государственный контракт, не публикуется в открытых изданиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

б) принятие участниками процедур на себя обязательства не разглашать сведения, составляющие государственную тайну;

в) иные ограничения, предусмотренные законодательством Российской Федерации о государственной тайне».

Прежде всего следует отметить, что отнюдь не к любым конкурсным и внеконкурсным процедурам размещения заказов может применяться указанный особый режим. Например, очевидно, что он не может применяться к открытому конкурсу, так как публикация приглашения к участию в нем является существенной характеристикой открытого конкурса, при отсутствии которой он перестает быть таковым. Что касается закупок у единственного источника и закупок путем запроса котировок, то они, напротив, по определению являются закрытыми, и значит норма цитированного выше пункта «а» утрачивает смысл. Исходя из этого, представляется целесообразным отказаться от использования «особого режима размещения заказов» и вернуться к процедуре закрытого конкурса.

Разновидностью открытого и селективного конкурса, согласно законопроекту, является двухэтапный конкурс, которому посвящена глава VI законопроекта. Государственный заказчик вправе проводить двухэтапный конкурс в случаях, если он не имеет возможности составить подробные спецификации товаров или работ, определить характеристики услуг в целях наиболее полного удовлетворения своей потребности, в том числе – когда предметом государственного заказа является выполнение сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, информационных, консультационных и иных аналогичных услуг. В этом случае на первом этапе проведения конкурса конкурсные заявки представляются без указания цены и лишь по результатам переговоров с лицами, представившими заявки; заказчик формулирует окончательные условия конкурса и запрашивает у участников предложения с указанием цены. Таким образом, по сравнению с действующим федеральным законом «О конкурсах...» в законопроекте основания проведения двухэтапного конкурса сформулированы значительно точнее, что позволяет отграничить эту процедуру от предварительной квалификации участников. В главе VII законопроекта сделана попытка усовершенствовать процедуру запроса котировок,

однако не вполне удачная. Так, согласно статье 45 законопроекта, перед запросом котировок государственный заказчик проводит конъюнктурную оценку сложившегося рынка приобретаемых товаров. В результате этого изучения определяется масштаб цен, сложившийся на рынке, и перечень потенциально наиболее привлекательных участников. С одной стороны, следует отметить, что данная норма может действовать на практике лишь при условии, что в законе будет установлен порядок проведения такой оценки и правила фиксации ее результатов. С другой стороны, учитывая, что запрос котировок, по сути, и является способом изучения конъюнктуры рынка, в установлении этого правила нет особой необходимости. Его с успехом может заменить требование о минимальном числе котировочных заявок, которые должен собрать заказчик.

В отличие от действующего Закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», законопроект предусматривает возможность использования обжалования решений и действий госзаказчика (конкурсной комиссии) в административном порядке, процедура которого должна быть установлена Правительством РФ. Эта норма законопроекта позволит задействовать более оперативные по сравнению с судебным обжалованием способы защиты нарушенных прав участников конкурса.

Позитивной новацией законопроекта является возможность проведения двумя и более государственными заказчиками объединенных конкурсов при осуществлении закупок одноименной продукции. Для этого они подписывают совместное соглашение, регламентирующее права и ответственность заказчиков-партнеров объединенного конкурса. При этом заключение государственного контракта с победителем (победителями) объединенного конкурса осуществляется каждым государственным заказчиком-партнером самостоятельно. Эта норма могла бы предотвратить дублирование бюджетных расходов на организацию однородных конкурсов, однако в предложенной редакции она вряд ли сможет быть реализована на практике. Проблема заключается в том, что отдельные заказчики, как правило, не располагают информацией о потребностях других заказчиков в одноименной продукции и, следовательно, не смогут стать инициаторами проведения объединенного конкурса. В связи с этим представляется целесообразным, чтобы инициатива проведения объединенного конкурса исходила не от государственных заказчиков, а от органа государственной власти, контролирующего госзакупки. Более того, решение соответствующего органа о проведении объединенного конкурса должно быть обязательным для государственных заказчиков.

По результатам анализа законопроекта «О закупках и поставках продукции для государственных нужд» можно сделать вывод, что при наличии ряда позитивных положений, он содержит некоторые сомнительные новации и неудовлетворителен с точки зрения детальности регулирования закупочных процедур.

После внесения в Государственную Думу анализирувавшегося выше законопроекта от имени депутатов работа над ним в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации продолжалась, и на настоящий момент существует его более совершенная версия, которая рассматривалась на заседании Правительства 16 октября 2003 г. и была в целом одобрена. Основные отличия данного законопроекта от депутатского состоят в следующем:

1. Из законопроекта исключен селективный конкурс и «особый режим размещения заказов на приобретение товаров для государственных нужд». Предлагается вернуться к традиционным способам размещения заказа: т. е. открытому и закрытому конкурсам (в том числе двухэтапному), запросу котировок и размещение заказа у единственного источника.
2. Согласно законопроекту государственными заказчиками являются «органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также *иные получатели бюджетных средств* в части бюджетного финансирования.» Таким образом, законопроект предполагает отнесение к числу госзаказчиков получателей бюджетных кредитов, субсидий и субвенций и инвестиций из числа негосударственных организаций, что представляется не вполне оправданным. Например, непонятно, почему нужно налагать такие строгие обязательства на получателей нецелевых кредитов, ведь эти средства подлежат возврату в бюджет, а следовательно, коммерческая организация сама заинтересована в их рациональном использовании. К. В. Кузнецов справедливо обращает внимание на то, что при закупках коммерческих структур, в отличие от госзакупок и закупок по проектам международных финансовых организаций, «экономическая эффективность гораздо важнее открытости и борьбы с недобросовестностью»¹⁹⁹, а потому механическое перенесение методики госзакупок на закупки для нужд коммерческих организаций может принести больше вреда, чем пользы.

¹⁹⁹ Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 15.

На самом деле, конечно, указанная норма законопроекта адресована, в первую очередь, естественным монополиям, которые часто являются получателями бюджетных субсидий. В настоящее время естественным монополиям рекомендовано организовывать закупки для собственных производственных нужд на основе законодательства о госзакупках (см. Постановление Правительства РФ от 13.10.1999 № 1158 «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий»). Учитывая наличие государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию естественных монополий, предполагающего контроль за обоснованностью затрат, входящих в себестоимость такой продукции, применение конкурсного порядка закупок ресурсов, используемых для ее производства, следует признать целесообразным. Причем в применении конкурса могут быть заинтересованы сами субъекты естественных монополий, так как это избавляет их от необходимости доказывать обоснованность затрат, а значит – упрощает процесс согласования тарифа. Исключением являются случаи, когда естественная монополия надеется по договоренности с контролирующими органами завысить затраты, учитываемые при установлении цен (тарифов). В этом смысле конкурсные закупки позволяют избежать злоупотреблений не только со стороны администрации естественных монополий, но и со стороны контролирующих органов. Однако распространение обязательного конкурсного порядка закупок на всех получателей бюджетных средств, не решит данной проблемы в случае, когда субъект естественной монополии не получает бюджетных субсидий. В то же время, указанная проблема может быть решена другими методами: например, государство может обусловить согласование цен (тарифов) на продукцию естественных монополий применением конкурсных закупок. Что касается прочих случаев осуществления негосударственными организациями закупок за счет выделенных из бюджета средств, то вопрос о целесообразности распространения на них методики госзакупок следует решать избирательно. Если государство признает применение конкурсного порядка целесообразным, оно может поставить соответствующее условие для выделения бюджетных средств. Но требовать от всех негосударственных организаций – получателей бюджетных средств – обязательного соблюдения законодательства о закупках для государственных нужд нам представляется излишним.

1. По сравнению с законопроектом, внесенным группой депутатов, в рассматриваемом законопроекте несколько видоизменен перечень оснований для закупки у единственного источника.

В частности, в законопроекте МЭРТ вместо таких двух оснований для закупки у единственного источника как приобретение товаров, реализуе-

мых субъектами естественных монополий, и приобретение культурных ценностей предусмотрено одно более широкое основание – приобретение товаров (работ, услуг), которые могут быть закуплены только у одного поставщика. При этом перечень товаров (работ, услуг), которые могут быть закуплены только у одного поставщика, должен определяться Правительством Российской Федерации.

На наш взгляд, редакция законопроекта МЭРТ более корректна, так как перечисленный в законопроекте, внесенном группой депутатов, перечень случаев, когда товары, работы или услуги могут быть закуплены только у одного поставщика, явно не охватывает все возможные на практике случаи, а потому может заблокировать закупку некоторых видов продукции. В то же время представляется ошибочной положенная в основу этой формулировки законопроекта МЭРТ идея о том, что можно утвердить точный перечень товаров (работ, услуг), которые могут быть закуплены только у одного поставщика. Одни и те же товары, работы или услуги при различных обстоятельствах могут как входить, так и не входить в указанный перечень. Например, как отмечалось выше, продукция, защищенная исключительными правами, всегда является уникальной, но отнюдь не всегда является незаменимой. Сформулировать все возможные на практике ситуации в нормативном акте невозможно, а значит, для принятия решения о наличии или отсутствии альтернативного поставщика в ряде случаев потребуются субъективная оценка, и крайне нежелательно оставлять такую оценку на усмотрение заказчика. Исходя из этого представляется целесообразным разграничить основания для проведения внеконкурсной закупки на безусловные и условные. Первые относятся к очевидным (например, закупка медикаментов в условиях эпидемии), а потому сами по себе дают заказчику право на проведение внеконкурсной закупки. Вторые требуют оценки конкретных обстоятельств закупки, а потому должны служить основанием для проведения внеконкурсной закупки только при наличии санкции органа, осуществляющего контроль за закупками.

Еще одним отличием законопроекта МЭРТ от законопроекта, внесенного группой депутатов, является возможность проведения закупки у единственного источника в случае, если конкурс объявлен несостоявшимся в связи с тем, что на него была представлена только одна конкурсная заявка, но эта заявка соответствует всем требованиям, предусмотренным конкурсной документацией. Указанная норма нежелательна, так как предоставляет недобросовестному заказчику возможность разместить заказ у удобного ему поставщика путем намеренного срыва конкурса (например, за счет нарушения правил публикации извещения о проведении конкурса). На наш взгляд, в случае признания конкурса несостоявшимся по указанной при-

чине решение о дальнейшем способе размещения контракта должен принимать орган, осуществляющий контроль за закупками.

4. Законопроект предусматривает дополнительные основания предоставления преференций по участию в закупках для госнужд отдельным категориям хозяйствующих субъектов.

Так, в отличие от законопроекта, внесенного группой депутатов, законопроект МЭРТ «в целях устойчивого развития малого предпринимательства в Российской Федерации» предусматривает возможность утверждения Правительством РФ порядка и условий привлечения малых предприятий к закупкам продукции, товаров и услуг для государственных нужд (статья 12). Данная идея не вызывает принципиальных возражений, учитывая, что во многих странах допускается предоставление субъектам малого предпринимательства преференций при госзакупках. Например, в США законодательство требует размещения определенной доли контрактов среди субъектов малого предпринимательства (эта доля варьируется в зависимости от предмета закупок), а также устанавливает в качестве одного из критериев отбора при заключении крупных контрактов обязательное привлечение малых фирм к субподрядам в размере установленного процента от общей стоимости заказа²⁰⁰. В то же время, учитывая, что любые преференции нарушают принцип равноправия участников госзакупок, представляется желательным устанавливать такие преференции непосредственно в тексте закона.

5. В законопроект включена норма о недопустимости отнесения к ведению одного органа исполнительной власти функций координации и контроля за проведением процедур размещения заказов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд (пункт 1 статьи 13). Данное правило представлялось бы вполне обоснованным, если бы под координацией процедур размещения государственных контрактов в законопроекте понималось бы осуществление координационным органом функций заказчика при централизованном размещении государственного контракта. Однако согласно статье 9 законопроекта проведение объединенных конкурсов при размещении контрактов на одноименные товары (работы, услуги) по-прежнему рассматривается как право государственных заказчиков, реализуемое посредством заключения между ними добровольного соглашения. Более того, согласно пункту 6 статьи 9 законопроекта координационный орган не полномочен

²⁰⁰ Пономарев В.В. Система государственных закупок в США // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 13.

даже определять порядок взаимодействия государственных заказчиков при проведении объединенных конкурсов. Этот порядок определяется Правительством Российской Федерации.

При таком подходе не вполне ясно, каким образом функции координации и контроля за размещением госконтракта могут вступить между собой в непримиримый конфликт, требующий разделения данных функций между различными органами исполнительной власти. Такой конфликт мог бы иметь место при наделении координационного органа правом выступать заказчиком при централизованном размещении заказа: так как тогда был бы нарушен принцип «никто не может быть судьей в собственном деле». Однако в отсутствие у координационного органа такого права он сохраняет необходимую объективность при осуществлении контроля за проведением объединенного конкурса. В этой ситуации разграничение функций координации и контроля за проведением процедур размещения заказов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд представляется искусственным и излишним.

6. Нежелательным представляется наделение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего координацию проведения процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, полномочиями издавать обязательные для всех уровней бюджетной системы нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области размещения государственных (муниципальных) заказов (пункт 3 статьи 2 законопроекта). На наш взгляд, это может свести на нет предоставленное регионам право принимать собственные нормативные акты по вопросам госзакупок в части, не урегулированной федеральным законом. Круг обязательных для регионов и муниципалитетов норм по вопросам госзакупок должен ограничиваться федеральным законом и актами Правительства РФ, в тех случаях, когда соответствующий федеральный закон содержит прямую отсылку к ним.

Среди пробелов, которые не устранены в рассматриваемом законопроекте, можно отметить следующие. Законопроект Минэкономразвития по-прежнему оставляет за рамками федерального регулирования муниципальные закупки. В нем отсутствует специальная регламентация порядка формирования конкурсных комиссий, что позволяет формировать их исключительно из представителей госзаказчика. Это может весьма негативно сказываться на объективности оценки конкурсных предложений, особенно в случаях, когда такая оценка осуществляется по сложной системе критериев. Кроме того, законопроект не предусматривает даже минимальных ква-

лификационных требований к должностным лицам госзаказчика и членам конкурсной комиссии. Законопроект не требует документальной фиксации решений и действий заказчика в ходе иных помимо конкурса процедур размещения контракта. Законопроект, в отличие от действующего законодательства, не устанавливает безусловных оснований для дисквалификации поставщиков, к числу которых обычно относятся неплатежеспособность или неисполнение налоговых или договорных обязательств перед государством. Законопроект не предполагает ведения органами, осуществляющими контроль за размещением государственных и муниципальных контрактов, сводного реестра закупок, данные которого должны обеспечивать возможность сопоставления и анализа эффективности всех закупок за счет средств соответствующего бюджета. Несмотря на отмеченные отдельные недостатки, следует констатировать, что данный законопроект в случае его принятия ознаменует качественный скачок в развитии российского законодательства о госзакупках, так как его нормы ориентируются на лучшие традиции международной практики в этой области. Тем не менее мы усматриваем возможности для его дальнейшего совершенствования, во-первых, за счет устранения имеющихся пробелов, и, во-вторых, за счет уточнения и детализации закупочных процедур, что позволит сократить возможности для произвольных действий госзаказчика. В приложении к настоящему докладу представлен предлагаемый нами законопроект о размещении контрактов для государственных и муниципальных нужд, который представляет собой существенно дополненную и расширенную редакцию законопроекта Минэкономразвития.

5 декабря 2003 г. на сайте Минфина были опубликованы Временные методические рекомендации по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований²⁰¹. Этот документ был разработан во исполнение плана действий на 2001–2003 гг. по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, в порядке оказания субъектам Российской Федерации и муниципалитетам методической помощи в совершенствовании системы бюджетных закупок. Следует отметить, что при реализации данных методических рекомендаций система бюджетных закупок в регионах и муниципалитетах выйдет на уровень, качественно превосходящий современный уровень развития соответствующей федеральной системы. Это обусловлено прежде всего тем, что методические рекомендации вобрали в себя основ-

²⁰¹ См. сайт <http://www.minfin.ru/fvt/metod/vrmetodzak.doc>

ные предложения по совершенствованию федерального законодательства в этой области. Но – что более важно – они содержат конкретные практические рекомендации по планированию закупок, автоматизации типовых процессов в системе закупок для повышения производительности системы и снижения трудозатрат при проведении закупок.

В частности, в Рекомендациях предлагается внедрение единого для всех уровней бюджетной системы типового классификатора товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд. Классификатор должен быть гармонизирован с основными позициями экономической бюджетной классификации, с используемыми в Российской Федерации классификаторами ОКП, ОКВЭД, ЕКПС, а также с закупочными классификаторами, принятыми в международной практике. Разработка классификатора позволяет обеспечить возможность унификации данных о номенклатуре закупок, осуществляемых различными заказчиками, что облегчает их планирование и, в частности, является предпосылкой для принятия решения о целесообразности централизованного размещения госзаказа. Кроме того, классификатор позволяет сгруппировать закупаемые товары, работы и услуги по видам в зависимости от оптимальных способов закупки с учетом ее объема и специфики. Каждому элементу классификатора товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд, должны соответствовать определенные типовые формы документов, в том числе:

- типовая форма извещения о проведении конкурса (запроса котировок);
- типовая форма конкурсной документации;
- типовой набор квалификационных требований к участникам;
- типовой контракт на закупку данного вида товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Важной составляющей Методических рекомендаций является методика индикативной оценки эффективности системы бюджетных закупок (Приложение № 3 к рекомендациям). Принципиальным отличием этой методики от Методических рекомендаций по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд, утвержденных Письмом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 марта 2003 г. № АПШ-815/05, является то, что она распространяется не только на конкурсы, но на все виды закупок для государственных (муниципальных) нужд. Так, среди 20 предусмотренных методикой критериев оценки эффективности системы госзакупок присутствуют, в частности, такие как: доля конкурсов в общем объеме закупок (оптимальное значение показателя по стоимости – 75–90 %, по количеству – 10–15 %) и доля открытых конкурсов в общем количестве прове-

денных конкурсов (оптимальное значение показателя – 80–90 %). Это позволит преодолеть односторонность оценки закупочной деятельности госзаказчиков и повысить удельный вес открытых конкурсов в общем объеме закупок для государственных нужд.

Еще одним преимуществом рассматриваемой методики по сравнению с методикой, утвержденной МЭРТ, является учет при оценке эффективности закупок результатов исполнения госконтракта. В частности, методика предусматривает оценку деятельности госзаказчиков по следующим критериям:

- исполнение условий контракта по поставке. Относительный показатель, иллюстрирующий возможную задержку поставки, и исчисляемый в днях задержки поставки по сравнению со сроком, установленным контрактом. Оптимальное значение показателя – 0.
- исполнение условий контракта по качеству продукции. Показатель, характеризующий количество поданных рекламаций по качеству поставки, приходящееся в среднем на один контракт. Оптимальное значение показателя – не более 0,1.
- удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключённых контрактов. Приемлемое значение показателя – не более 0,1 от общего числа контрактов, заключенных в отчетном периоде, оптимальное – не более 0,02.

Учет этих показателей при оценке эффективности закупок позволит снизить риск того, что высокие показатели сокращения бюджетных расходов будут достигаться за счет заключения контракта с непроверенными поставщиками, предложившими цену ниже рыночной.

Представляют интерес также такие предлагаемые методикой критерии как среднее количество поставщиков, участвующих в одном конкурсе (запросе котировок), и доля обжалований в общем количестве проведенных закупочных процедур. Оценка деятельности заказчиков по первому из указанных критериев позволяет заинтересовать их в расширении конкуренции при проведении закупки и тем самым косвенно содействует повышению общей эффективности закупок. При этом минимально допустимое значение этого показателя для конкурсов составляет 2 поставщика, оптимальное – 4–6, для запроса котировок – соответственно 2 и 3–4 (последнее значение, впрочем, не представляется достаточным). Второй критерий стимулирует заказчиков к максимально точному соблюдению законодательства, регламентирующего процедуры закупок. Приемлемое значение показателя рекомендуется установить на уровне не более 0,05 жалоб на одну закупочную процедуру, проведенную в отчетном периоде.

Как отмечалось в обзоре федерального законодательства, в отсутствие нормативной регламентации порядка планирования расходов на госзакупки оценка эффективности закупочных процедур по такому показателю как разница между плановой и фактической ценой закупки не дает объективной картины, так как поощряет заказчиков к искусственному завышению плановой цены. В целях минимизации подобной практики Временные методические рекомендации предусматривают включение в состав критериев оценки эффективности госзакупок такого показателя как эффективность планирования расходной части бюджета. Этот показатель представляет собой ту же разницу между плановой и фактической ценой закупки, но при этом оценивается с обратным знаком.

Комментируемые Временные методические рекомендации позволяют проводить не только сравнительную оценку эффективности закупочной деятельности заказчиков внутри региона (муниципального образования), но и сравнительную оценку эффективности организации системы бюджетных закупок в различных регионах (муниципальных образованиях). Результаты такой оценки могут использоваться вышестоящими финансовыми органами в качестве одного из показателей общей эффективности бюджетного процесса в регионах и муниципалитетах, в частности – в целях распределения субвенций из Фонда реформирования региональных (муниципальных) финансов. Для этого методика предусматривает следующий алгоритм действий:

- для каждого региона (муниципалитета) рассчитываются 20 показателей эффективности закупок во всем заказчиком, которые затем сравниваются со среднестатистическими по стране, на основе чего делаются первые выводы о состоянии системы бюджетных закупок региона;
- из 20 показателей производится выборка 14 показателей, по которым, на основе сравнения с индикативными значениями по соответствующему уровню бюджета, рассчитываются рейтинговые оценки;
- по определенной формуле рассчитывается рейтинговое число региона (муниципалитета);
- путем сравнения с аналогичными показателями по другим регионам (муниципалитетам) анализируемый регион (муниципалитет) определяется в соответствующую группу (развитый, средний, неразвитый).

Выводы

Необходимость совершенствования федерального законодательства в области государственных закупок давно осознается специалистами и участниками процесса закупок. Неотложной задачей здесь является устранение многочисленных противоречий между нормами различных актов, регулирующих государственные закупки. Однако радикальное улучшение положения в этой области невозможно без сведения воедино разрозненных ныне норм, регулирующих отдельные аспекты отношений, которые возникают в процессе государственных закупок, в целях обеспечения их согласованности и непротиворечивости. Такая систематизация должна быть предпринята как в отношении группы нормативных актов, регулирующих различные процедуры размещения государственного контракта, так и группы нормативных актов, в основном посвященных регулированию отношений, возникающих в процессе исполнения государственного контракта.

Для систематизации актов первой группы необходимо принятие единого федерального закона, регулирующего как конкурсный, так и внеконкурсный порядок размещения заказов с четким указанием оснований использования каждого из них и распространяющегося на все уровни бюджетной системы. Указанный закон должен заменить действующие в настоящее время Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Указанный закон предлагается озаглавить «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Отказ от использования более привычного словосочетания «размещение заказов» для государственных и муниципальных нужд в названии законопроекта связан с тем, что согласно Бюджетному кодексу под государственным (муниципальным) заказом понимаются не отдельные договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, а их совокупность. Использование того же термина для обозначения отдельных контрактов привело бы к путанице. Чтобы избежать такой путаницы можно было бы исключить из юридического обихода термин, обозначающий совокупность государственных (муниципальных) контрактов. Однако такое решение не

представляется оправданным, учитывая потребность в специальном законодательном регулировании отношений, связанных именно с совокупностью государственных (муниципальных) контрактов – например, при планировании, исполнении и контроле за совокупными расходами бюджета на осуществление закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Концепцию федерального закона «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» могут составить следующие положения.

Действие федерального закона, регламентирующего сферу госзакупок, необходимо распространить не только на федеральные, но также на региональные и местные закупки. Это позволит исключить возможность грубого нарушения конкурентных принципов размещения государственного заказа на уровне субъектов РФ и муниципальных образований и прекратить практику дискриминации неместных поставщиков при размещении региональных и муниципальных заказов. При этом в случае необходимости можно предусмотреть в федеральном законе некоторые исключения из общих правил госзакупок применительно к регионам и, в особенности, к муниципальным образованиям (например, более низкие ценовые пороги для определения подлежащего применению способа размещения муниципального заказа, сокращение сроков или упрощение отдельных процедур). В то же время за субъектами Федерации и муниципальными образованиями можно сохранить право дополнять и развивать нормы федерального законодательства в этой области при условии непротиворечия региональных и местных нормативных актов в этой области федеральным.

Необходимо дать четкое законодательное определение понятия закупок для государственных нужд, чтобы недвусмысленно обозначить границы применения предусмотренных законом процедур. Представляется, что в определение закупок для государственных нужд должны входить два существенных признака:

- во-первых, эти закупки должны осуществляться бюджетными учреждениями (в том числе – органами государственной власти);
- во-вторых, эти закупки должны осуществляться за счет средств бюджета и внебюджетных фондов.

Участниками процедур размещения заказов для государственных нужд могут быть любые граждане и юридические лица. Ограничения могут допускаться только в случаях, установленных федеральным законом. Примером таких необходимых категориальных ограничений может быть, например, запрет на участие в конкурсе аффилированных лиц государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, их сотрудников и

членов конкурсной комиссии. При этом следует сделать оговорку, что именно понимается под аффилированными лицами в данном случае, так как в разных федеральных законах это понятие имеет разное содержание.

Следует предусмотреть в законодательстве перечень критериев для дисквалификации участников процедур размещения государственного (муниципального) контракта. В то же время, к составлению этого перечня следует подходить осмотрительно. Например, очевидно, что никакие дисквалификационные критерии не могут применяться при закупке продукции субъектов естественных монополий, так как в противном случае удовлетворение государственной потребности в соответствующей продукции станет просто невозможным. Вместе с тем от участия в конкурсных процедурах размещения контракта должны отстраняться поставщики, признанные неплатежеспособными или проявившие недобросовестность в исполнении своих обязательств перед государством (как налоговых, так и контрактных). Однако чтобы такие дисквалификационные критерии не превратились в «вечное клеймо», представляется необходимым предусмотреть срок давности, по истечении которого ранее допущенные нарушения контрактных обязательств перед государством уже не принимаются во внимание.

Необходима отмена действующих жестких ограничений на привлечение иностранных поставщиков к поставкам продукции для государственных нужд. Более того, представляется желательным законодательное поощрение участия иностранных поставщиков в конкурсах при высокой цене государственного контракта путем установления требования об обязательной публикации конкурсной документации на одном из языков, используемых в международной торговле. Ограничения на участие иностранных поставщиков в конкурсе могут допускаться лишь в случаях, предусмотренных федеральными законами.

В целях поощрения конкуренции и снижения степени монополизированности отдельных рынков следует предусмотреть возможность участия в конкурсах групп поставщиков, объединенных договором о совместной деятельности (договором простого товарищества) или договором о создании финансово-промышленной группы. При этом для снижения рисков государственного заказчика следует предусмотреть солидарную ответственность участников такой группы за действия всех составляющих ее лиц. В целях прохождения предварительного квалификационного отбора должны приниматься во внимание соответствующие показатели всех составляющих группу лиц: например, финансовые или трудовые ресурсы должны суммироваться, а дисквалификационные показатели одного из входящих в группу лиц должны считаться основанием для дисквалификации всей группы в целом.

Необходимо существенно детализировать регулирование конкурсных процедур.

В частности, следует дифференцировать установленные законодательством минимальные сроки подачи заявок на участие в конкурсе, в зависимости от предмета и предполагаемой цены контракта. Так, при закупках стандартных товаров на небольшую сумму установление длительных сроков подачи конкурсных предложений искусственно затягивает конкурсную процедуру, а в некоторых случаях даже делает нецелесообразным ее использование. В то же время установление коротких сроков подачи конкурсных предложений на сложные работы и услуги позволяет недобросовестному заказчику создавать преимущественные условия для победы определенного поставщика только за счет заблаговременного информирования его о планах проведения конкурса.

В целях расширения конкуренции при проведении конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд можно предложить следующие меры:

- внедрение на федеральном уровне обязательной электронной публикации приглашений к участию в конкурсах и поощрение такой практики на субнациональном уровне;
- повышение заинтересованности поставщиков в участии в конкурсах путем установления звания «Поставщик продукции для государственных (муниципальных) нужд».

Такое звание может присваиваться исполнителям, регулярно участвующим в поставках для государственных нужд при условии добросовестного исполнения ими своих договорных обязательств. Это звание может использоваться поставщиками в рекламных целях, а также давать преимущество соискателю, обладающему указанным званием, перед прочими соискателями при участии в конкурсе при прочих равных условиях.

Требуется расширить требования к содержанию конкурсной документации, которая помимо сведений, предусмотренных действующим законодательством, должна содержать: разъяснение прав соискателей, предусмотренных законом, в том числе права на обжалование решений и действий заказчика; указание на срок, предоставляемый победителю конкурса для подписания государственного (муниципального) контракта, и уведомление о последствиях неподписания контракта в указанный срок; методику оценки и сопоставления конкурсных заявок; основания, по которым конкурс может быть признан несостоявшимся и недействительным. Для обеспечения сопоставимости конкурсных заявок и упрощения отбора победителя конкурса по цене следует также признать желательной публикацию в составе конкурсной документации проекта государственного (муниципально-

го) контракта. Одновременно указанное требование упростит контроль соответствия условий заключенного контракта условиям, объявленным соискателям при проведении конкурса.

Необходимо уточнить процедуры сопоставления и оценки конкурсных заявок и перечень критериев определения победителя конкурса. При этом следует учитывать, что нет необходимости в применении сложной (т.е. учитывающей несколько критериев) системы оценки конкурсных заявок при закупках стандартизированных товаров, для которых имеется сложившийся рынок. Между тем применение сложной системы оценки существенно снижает прозрачность отбора победителя. Поэтому в законе целесообразно дать перечень случаев, когда отбор победителя осуществляется только по цене. Чтобы обеспечить сопоставимость конкурсных заявок в таких случаях достаточно сформулировать в составе конкурсной документации четкие минимальные требования к качеству товара и иным, значимым для заказчика условиям поставки, которым должны отвечать все конкурсные заявки, чтобы быть допущенными к процедуре отбора.

В тех же случаях, когда определение победителя конкурса допускается производить по нескольким критериям, необходимо требовать включения в конкурсную документацию перечня применяемых критериев с указанием их относительной значимости и методики сравнительной оценки, так как разные критерии имеют неодинаковый удельный вес при оценке заявок. Например, срок закупки может перевешивать ценовой фактор только в условиях, когда существует именно срочная потребность в поставке, обусловленная чрезвычайными обстоятельствами. Дополнительным условием применения сложных методик конкурсного отбора является включение в состав конкурсной комиссии независимых экспертов в соответствующей области, которые должны в этом случае составлять не менее половины численного состава конкурсной комиссии. Для обеспечения соблюдения этого условия следует внедрить в практику ведение уполномоченными органами исполнительной власти, осуществляющими координацию процедур госзакупок, списка независимых экспертов в различных областях, которые имеют необходимую квалификацию и желание участвовать в работе конкурсных комиссий при размещении контрактов для государственных и муниципальных нужд. Не менее существенным условием обеспечения объективности членов конкурсных комиссий является установление правила о применении поименного голосования при принятии конкурсной комиссией решений об ответственности членов конкурсной комиссии за результаты своего голосования. Конечно, такая ответственность может применяться только при принятии членами конкурсной комиссии заведомо неправомерного решения, например, при нарушении опубликованной методики срав-

нения и оценки конкурсных заявок, тогда как большинство нарушений в области госзакупок осуществляется путем использования пробелов и противоречий в конкурсной документации. Тем не менее сама по себе открытость процедур голосования будет оказывать дисциплинирующее воздействие.

Кроме того, в целях обеспечения прозрачности процесса оценки и сопоставления конкурсных заявок представляется целесообразным наделить представителей соискателей правом присутствовать при этом.

В целях сокращения непредумышленных нарушений законодательства при размещении госконтракта, обусловленных, в частности, незнанием соответствующего законодательства, следует установить требование об обязательном прохождении должностными лицами заказчика, ответственными за осуществление закупок, специальной профессиональной подготовки и периодической аттестации. При отсутствии у должностных лиц заказчика, ответственных за осуществление закупок, такой подготовки, равно как и при неоднократном умышленном нарушении ими процедур размещения государственного (муниципального) контракта, орган, осуществляющий контроль за госзакупками, должен быть наделен правом передать функции осуществления закупок для нужд соответствующего заказчика другому органу государственной власти или бюджетному учреждению.

В законе целесообразно предусмотреть возможность проведения объединенных конкурсов для нужд двух и более госзаказчиков. Инициатива проведения объединенного конкурса должна исходить от органа государственной власти, осуществляющего контроль за процедурами заключения государственных (муниципальных) контрактов, и быть обязательной для отдельных государственных заказчиков. Проведение объединенных конкурсов позволит эффективнее использовать бюджетные средства и сократить временные затраты на организацию конкурсов при размещении заказа на одноименную стандартизированную продукцию, потребность в которой возникает систематически у большинства бюджетополучателей.

Следует существенно расширить перечень сведений, подлежащих фиксации в протоколе проведения конкурса, включив в него, в частности, протокол оценки и сопоставления конкурсных заявок. Кроме того, необходимо требовать приобщения к протоколу: оригиналов конкурсных заявок всех участников (а не просто указания цены конкурсных заявок); любых заявлений и жалоб, поступивших заказчику от участников конкурса и ответов на них; контракта, заключенного по итогам конкурса. Для обеспечения возможности проверки законности конкурсных процедур следует установить срок хранения протокола конкурса и иной конкурсной документации как минимум до истечения срока исковой давности (т.е. 3 года). Наконец, тре-

бование ведения протокола следует распространить на все процедуры размещения государственного (муниципального) контракта (а не только на конкурсные процедуры, как это предусмотрено действующим законодательством). В протоколах любых процедур размещения государственного (муниципального) контракта, кроме открытого конкурса, должно обязательно содержаться обоснование выбора указанного способа размещения государственного контракта.

В законодательстве необходимо установить основания и порядок признания конкурса несостоявшимся. Помимо такого традиционного основания, как участие в конкурсе менее двух поставщиков, следует предусмотреть возможность признания конкурса несостоявшимся в случае, если все участвующие в конкурсе поставщики предложили невыгодные для заказчика условия. Это особенно актуально в отраслях с ограниченной конкуренцией, где участники конкурса путем сговора могут предлагать необоснованно завышенные цены. Одним из возможных механизмов защиты интересов государства в таких условиях может быть определение стартовой цены торгов по определенным методикам. В случае предложения всеми участниками цены, значительно превышающей стартовую, конкурс может быть признан несостоявшимся. Одновременно необходимо исключить из числа безусловных оснований для проведения закупок у единственного источника такое основание, как отсутствие минимального числа конкурсных заявок в процессе проведения конкурса и «убежденность» государственного заказчика в том, что повторный конкурс не приведет к заключению государственного контракта. Указанное основание для осуществления внеконкурсных закупок предоставляет недобросовестному заказчику возможность путем искусственного ограничения конкуренции при проведении конкурса обеспечить размещение заказа у удобного ему поставщика. Поэтому право принятия решения о дальнейших способах размещения государственного (муниципального) контракта в случаях, когда первоначальный конкурс был признан несостоявшимся, следует предоставить уполномоченным органам, осуществляющим контроль процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

По нашему мнению, целесообразно закрепить в законе перечень оснований для признания результатов конкурса недействительными. Такими основаниями должны быть допущенные в процессе конкурса нарушения, которые повлияли или могли повлиять на его результаты. При этом для облегчения судебного разбирательства представляется желательным использовать некоторые доказательственные презумпции, т.е. установить в законе перечень нарушений со стороны государственного (муниципального) заказчика или сформированной им конкурсной комиссии, которые яв-

ляются безусловными основаниями для признания результатов конкурса недействительными вне зависимости от того, докажет ли заинтересованное лицо, что такие нарушения повлияли на результаты конкурса. К числу таких оснований следует, в частности, отнести: нарушение запрета на участие в составе конкурсной комиссии лиц, заинтересованных в результатах конкурса; предоставление отдельным соискателям преимуществ при ознакомлении с конкурсной документацией; использование совокупности критериев для оценки конкурсных заявок без публикации в составе конкурсной документации методики их сравнения и оценки; необоснованное отстранение отдельных соискателей от участия в конкурсе и пр. Необходимо также предусмотреть возможность признания недействительным государственного (муниципального) контракта, заключенного по результатам иных процедур, в случае, если данные способы размещения контракта были применены при отсутствии для этого установленных законом оснований.

Во избежание искусственного ограничения конкуренции путем использования закрытого конкурса необходимо установить, что единственным основанием для его проведения являются поставки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Представляется необходимым сузить основания для проведения двухэтапных конкурсов, указав, что они допускаются только при размещении заказов на выполнение НИОКР или технически сложных работ. Связанно это с тем, что отличительной особенностью двухэтапных торгов является возможность переговоров между заказчиком и конкурсантами на первом этапе торгов, в то время как во всех других видах конкурсов такие переговоры запрещены. В связи с этим проведение двухэтапных конкурсов связано с повышенной опасностью возникновения неформальных отношений между его участниками и должностными лицами заказчика, что может негативно сказаться на результатах конкурса.

Кроме того, желательно закрепить в законе возможность при закупках творческих работ или услуг вместо двухэтапного конкурса проводить два отдельных конкурса (на составление конкурсной документации и собственно на выполнение работ или услуг). Преимущество такого механизма по сравнению с двухэтапным конкурсом состоит в том, что он позволяет усилить заинтересованность конкурсантов в предложении альтернативных способов решения стоящих перед госзаказчиком задач, так как в данном случае интеллектуальный вклад конкурсантов оплачивается отдельно от вклада производственного.

Применение процедуры запроса котировок следует ограничить случаями закупки стандартной продукции, для которой существует сложившийся рынок, при условии, что цена контракта не превышает установленную законом пороговую сумму, которая может варьироваться в зависимости от того, осуществляются ли закупки для нужд Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований, но, на наш взгляд, не должна превышать 250 тыс. рублей. Для обеспечения возможности более точной оценки уровня цен на закупаемые товары следует увеличить число котировочных заявок, которые должен запросить государственный (муниципальный) заказчик (по действующему законодательству таких заявок требуется собрать всего три). При этом принципиально важно установить запрет разделения контракта на части в целях применения упрощенных процедур его размещения. Чтобы обеспечить соблюдение такого запрета на практике, необходимо четко определить, что понимается под разделением контракта на части, за какой период должны суммироваться суммы контрактов на поставку однородных товаров, работ и услуг в целях применения данного правила, каковы должны быть последствия его нарушения.

Необходимо установить в законе исчерпывающий перечень оснований, когда государственный контракт может заключаться путем закупок у единственного источника, исходя из предпосылки, что при значительной цене контракта и отсутствии прямых препятствий к проведению конкурса исключения из конкурсного порядка допускаться не должны. В то же время к составлению такого перечня следует подходить крайне внимательно, учитывая, что пробелы в нем могут заблокировать закупки некоторых видов товаров, работ и услуг, которые нельзя приобрести другими способами. Это касается, например: продукции естественных монополий, а также локальных естественных монополий; культурных ценностей; исключительных прав либо товаров, в отношении которых единственный поставщик обладает исключительными правами, при отсутствии равноценной замены. К другим возможным основаниям закупок у единственного источника можно отнести наличие срочной потребности, обусловленной чрезвычайными и непредотвратимыми обстоятельствами; необходимость обеспечения технической совместимости с ранее закупленными товарами, работами или услугами. При этом в случаях, когда объективная оценка наличия оснований для применения внеконкурсной закупки затруднена (например, невозможно сформулировать исчерпывающий перечень случаев, когда потребность должна расцениваться как срочная, или описать методологию оценки взаимозаменяемости продукции, защищенной исключительными правами) следует обусловить возможность осуществления закупки у единственного источника получением предварительного согласия органа, осу-

осуществляющего контроль проведения процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

В Законе необходимо предусмотреть возможность обжалования решений и действий госзаказчика (конкурсной комиссии) в административном порядке, т.е. в органах, осуществляющих контроль закупок. Это позволит задействовать более оперативные, по сравнению с судебным обжалованием, способы защиты нарушенных прав участников процедуры размещения государственного (муниципального) заказа и сократить потери, вызванные возможным расторжением государственного контракта в процессе его исполнения, ввиду нарушений, допущенных при его размещении. При этом по результатам рассмотрения жалобы органу, осуществляющему контроль закупок, должно быть предоставлено право выносить обязательные для заказчика предписания об устранении допущенных нарушений процедур размещения госконтракта. В случае, если допущенные в процессе проведения конкурса нарушения дают основания для признания конкурса недействительным, орган, осуществляющий контроль закупок, должен приостанавливать процесс размещения государственного заказа вплоть до вынесения решения судом.

В то же время следует учитывать, что административное обжалование неэффективно в ситуации, когда конкурс уже состоялся или уже заключен договор по результатам другой процедуры размещения госконтракта. Это связано с тем, что в соответствии со статьями 449 и 450 Гражданского кодекса признание конкурса недействительным и расторжение договора при отсутствии на то обоюдного согласия сторон допускаются исключительно в судебном порядке. В связи с этим целесообразно продумать альтернативные способы решения вопроса, в частности, возможность задействовать институт третейских судов для рассмотрения споров этой категории. По сравнению с арбитражными третейские суды в данном контексте имеют то преимущество, что процедура рассмотрения дел занимает меньше времени, а решение имеет силу судебного²⁰². Кроме того, степень доверия сторон

²⁰² Это следует из ст. 45 Закона «О третейских судах», которая устанавливает, что если решение третейского суда не исполнено добровольно в установленный срок, то оно подлежит принудительному исполнению. Принудительное исполнение решения третейского суда осуществляется по правилам исполнительного производства, действующим на момент исполнения решения третейского суда, на основе выданного компетентным судом исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда. Таким образом, хотя третейские суды и не являются судебными органами, однако их решения наравне с решениями компетентных судов обеспечиваются принудительной силой исполнения, что приравнивает их по силе к решениям компетентных судов.

третейскому суду выше, чем к судам, входящим в судебную систему, так как оппоненты сами ведут отбор арбитров для рассмотрения дела.

В целях борьбы с правонарушениями в области государственных закупок представляется необходимым установить административную ответственность должностных лиц государственного (муниципального) заказчика, членов конкурсной комиссии или должностных лиц органов, осуществляющих координацию процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов и контроль их проведения, за нарушения законодательства, регламентирующего процедуры размещения государственных (муниципальных) контрактов. При этом одновременно с введением в Кодекс об административных правонарушениях состава, предусматривающего ответственность за правонарушения при размещении государственных (муниципальных) контрактов, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности применения к государственным и муниципальным служащим такой меры наказания как дисквалификация – т.е. лишение права занимать государственные (муниципальные) должности на срок от одного до трех лет. По действующей редакции КоАП указанная мера наказания может применяться исключительно к должностным лицам хозяйствующих субъектов и индивидуальным предпринимателям, тогда как очевидно, что должностные правонарушения государственных и муниципальных служащих обладают более высокой общественной опасностью и, следовательно, должны наказываться строже, чем соответствующие нарушения должных лиц в частном секторе. Между тем, согласно действующей редакции КоАП максимальная мера наказания для государственных чиновников выражается в штрафе в размере до 200 МРОТ (т.е. 20000 руб.). Такая мягкая мера наказания явно несоразмерна ущербу, который может быть причинен незаконными действиями государственных чиновников, и не способна оказать превентивного действия.

При этом дела о правонарушениях со стороны государственного (муниципального) заказчика или членов конкурсной комиссии могут рассматривать органы, осуществляющие контроль проведения процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, а дела о правонарушениях со стороны органов, осуществляющих контроль проведения процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, – суды.

Помимо принятия нового закона, регулирующего размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, необходимо внесение изменений и дополнений в Бюджетный и Гражданский кодексы и другие нормативные акты, направленные на приведение их в соответствие с таким законом. В частности, необходимы следующие поправки.

Следует обеспечить единообразие терминологии (в первую очередь, определения государственных закупок), применяемой в законе, который регулирует процедуры размещения государственных заказов, с одной стороны, и в Бюджетном и Гражданском кодексах, с другой.

Следует скорректировать норму пункта 2 статьи 72 БК, запретив установление оснований для отступления от конкурсного способа размещения государственных и муниципальных контрактов в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Одновременно целесообразно скорректировать нормы Гражданского кодекса о порядке заключения договоров на поставку товаров и выполнение работ для государственных нужд, предусматривая, что конкурс является преимущественным способом их заключения.

Следует дополнить норму пункта 5 статьи 72 БК указанием, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам государственных и муниципальных закупок не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

Следует скорректировать норму статьи 71 Бюджетного кодекса о том, что государственный контракт заключается только в случае, если сумма закупки превышает 2000 МРОТ. Во-первых, указанная норма юридически некорректна, так как согласно гражданскому законодательству любое соглашение двух или более лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей является договором (контрактом). Таким образом, даже в случаях, когда закупка осуществляется в розничной торговой сети, контракт следует считать заключенным. Во-вторых, для большинства бюджетных учреждений цена закупки в 2000 МРОТ (что составляет на сегодняшний день 200 тыс. рублей) является достаточно значительной, чтобы не отказываться от экономии при ее расходовании. Конечно, проведение конкурса при закупках на такую сумму нецелесообразно, но запрос котировок может и должен применяться. Кроме того, заключение государственных контрактов в письменной форме необходимо для того, чтобы обеспечить возможность предварительного контроля целевого расходования бюджетных средств при осуществлении закупок. В настоящее время единственным документом, содержащим информацию о закупках, осуществляемых без контрактов, является реестр закупок. Однако он включает в себя информацию об уже совершенных закупках. Таким образом, соответствие осуществленных расходов по закупкам смете бюджетного учреждения и доведенным до него лимитам бюджетных обязательств можно проверить только в порядке последующего контроля, который является выборочным и нерегулярным. Между тем при осуществлении бюджетными учреждениями закупок по договору применяется также предварительный

контроль, т.е. казначейство дает санкцию на осуществление расхода только после документальной проверки соответствия договора закупки по сумме и предмету, средствам, предусмотренным сметой бюджетного учреждения на соответствующие цели.

Учитывая вышеизложенное, в статье 71 БК предлагается записать, что все закупки товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями осуществляются на основе государственных или муниципальных контрактов, заключаемых в письменной форме, за исключением контрактов на сумму, не превышающую 60 тыс. рублей²⁰³, исполняемых при самом их совершении. Для закупок же на сумму свыше 60, но не свыше 150 тыс. рублей (для нужд муниципального образования) или 250 тыс. рублей (для федеральных государственных нужд и государственных нужд субъекта Российской Федерации) должен применяться способ закупки путем запроса котировок.

Для облегчения мониторинга условий государственных контрактов, заключаемых различными государственными заказчиками, и обеспечения возможности сравнительного анализа их условий следует предусмотреть в Бюджетном кодексе РФ необходимость ведения реестра закупок не только отдельными государственными заказчиками, но и необходимость ведения государственным органом, осуществляющим контроль госзакупок, сводного реестра закупок. Тогда существенное отклонение цен, применяемых отдельными госзаказчиками, от среднего уровня цен закупок аналогичной продукции может быть сигналом для контролирующего органа к проведению проверки соблюдения данным заказчиком законодательства о госзакупках.

Для систематизации группы нормативных актов, посвященных регулированию отношений, возникающих в процессе исполнения государственного контракта необходима, во-первых, отмена Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» с возможной инкорпорацией отдельных его норм в главу Гражданского кодекса, посвященного вопросам поставок товаров для государственных нужд, и дальнейшее развитие норм указанной главы. Во-вторых, необходимо принятие Федерального закона «О подрядах для государственных нужд», развивающего нормы параграфа 5 главы 37 Гражданского кодекса. Концептуальную основу такого закона могут составить следующие положения:

²⁰³ Избрание в качестве пороговой суммы в 60 тыс. рублей обусловлено тем, что эта сумма составляет установленный Центральным Банком Российской Федерации предельный в Российской Федерации размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке.

- следует установить исчерпывающий перечень оснований для повышения сметной стоимости в процессе исполнения договора и порядок проверки обоснованности требований подрядчика о корректировке сметной стоимости, ограничить полномочия заказчика по даче согласия на повышение сметной стоимости объекта при отсутствии установленных законом оснований для этого. При этом цена по договорам подряда для государственных нужд со сроком действия до двух лет должна быть твердой (за весь объем работ или – в договорах, предусматривающих выполнение заранее неизвестного объема работ – за единицу работ каждого вида). Твердая цена может пересматриваться только при увеличении расходов подрядчика более чем на 10% в связи с необходимостью проведения дополнительных работ, не предусмотренных договором или технической документацией, или в связи со значительным ростом стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг. Компенсация потерь подрядчика, вызванных обычным уровнем инфляции, в краткосрочных договорах вообще не должна предусматриваться, в долгосрочных договорах индексация может осуществляться только по законодательно установленным правилам;
- следует запретить установление прибыли подрядчика в договорах подряда для государственных нужд в процентах от прямых затрат, так как это лишает подрядчика стимулов к экономному расходованию средств;
- следует ввести ограничение правомочий подрядчика по перемещению расходов по статьям сметы в целях недопущения экономии подрядчика, достигаемой за счет снижения качества работ. Без согласия заказчика не должно допускаться перераспределение расходов внутри сметы, если указанное перераспределение влечет изменения в технической документации, влияет на качество выполняемых работ или превышает 10% общей стоимости сметы. Перераспределение расходов по отдельным статьям сметы в пользу сметной прибыли подрядчика вообще не должно допускаться;
- по крупным договорам подряда следует признать необходимым предоставление подрядчиком обеспечения исполнения своих обязательств в размере не менее 10% от предполагаемой цены договора;
- следует зафиксировать в законе минимальную продолжительность гарантийного срока (дифференцированного по видам работ), в течение которого подрядчик обязан безвозмездно устранять недостатки работ. Выполнение этой обязанности, так же как и обязанностей

подрядчика в течение основного срока действия договора, может (а по договорам, цена которых превышает определенную законом пороговую сумму – должно) обеспечиваться залогом или иными способами;

- следует предусмотреть обязательное страхование подрядчиком по договорам строительного подряда риска случайной гибели или повреждения объекта работ до его приемки заказчиком;
- необходимо обратить право заказчика осуществлять контроль выполнения работ по договору, включая контроль технологии и качества работы, в обязанность. При этом закон должен устанавливать минимальную периодичность проверок со стороны заказчика, предусматривать документальную фиксацию их результатов и последовательность действий заказчика при выявлении отступлений от технической документации и сметы. Желательной представляется разработка отраслевых стандартов контроля, в том числе, параметров качества, подлежащих обязательной проверке;
- учитывая, что привлечение к исполнению работы субподрядчиков, квалификация которых не проверялась в процессе конкурсного отбора, повышает риск ненадлежащего исполнения договора, следует предусмотреть обязательное получение согласия заказчика на привлечение субподрядчиков при сохранении полной ответственности генерального подрядчика за их действия. Такое требование может быть заменено условием о повышенном размере обеспечения выполнения генеральным подрядчиком своих обязательств в случаях, когда основной объем работ выполняется силами субподрядчиков;
- необходимо адаптировать бюджетный процесс к особенностям финансирования договоров подряда для государственных нужд, срок действия которых, как правило, превышает однолетний цикл бюджетного планирования. Для решения этой проблемы следует, во-первых, закрепить в Бюджетном кодексе правило, в соответствии с которым расходы на оплату обязательств, выполненных поставщиками товаров, работ или услуг для государственных нужд, относятся к категории защищенных и не подлежат секвестру в ходе исполнения бюджета. Во-вторых, необходимо предусмотреть норму об обязательном учете при составлении бюджетов следующих лет ассигнований, необходимых для исполнения договоров о поставке товаров, работ или услуг для государственных нужд, заключенных в предыдущие годы;
- следует обеспечить разработку типовых договоров подряда для государственных нужд в отдельных отраслях с целью отражения от-

раслевых особенностей работ, осуществляемых в рамках государственных закупок. Такие типовые договоры могут разрабатываться на уровне главных распорядителей бюджетных средств и предусматривать дополнительные, по сравнению с законодательством, условия (прежде всего – требования к качеству результата работ), позволяющие повысить эффективность выполнения работ для государственных нужд.

Кроме того, существует необходимость в создании нормативной базы для закупок услуг для государственных и муниципальных нужд. Как было отмечено в части 2 настоящего исследования, на сегодняшний день такое регулирование в принципе отсутствует, так как сфера действия этих договоров ограничена почти исключительно договорами на оказание жилищно-коммунальных услуг. Однако международный опыт свидетельствует о возможности расширения сферы применения этих договоров за счет их использования в традиционных сферах деятельности бюджетных учреждений – образовании, здравоохранении, культуре и пр. Такие договоры призваны заменить используемый в настоящее время механизм сметного финансирования части бюджетных учреждений, недостатком которого является отсутствие связи между размерами бюджетного финансирования, с одной стороны, и качеством и количеством предоставляемых бюджетным учреждением услуг, с другой. В международной практике аналогом предлагаемой системы являются применяемые в Великобритании программы Private Financial Initiative (PFI) и Private Public Partnership (PPP), описанные в части 1 настоящего исследования. Учитывая, что договоры об оплате государством социальных, образовательных, культурных, медицинских и других социально значимых видов услуг, оказываемых поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе, являются принципиально новыми для российской правовой системы, их практическое внедрение потребует создания специальной нормативной базы.

Приложение 1. Некоторые типовые документы, используемые при госзакупках в различных странах

Типовые документы ЕС

Типовое объявление о контракте/тендере²⁰⁴

А. Общее объявление о контракте

1. Наименование, адрес, телефон государственного заказчика
2. (а) Место (выполнения работ); (б) Сущность требуемых услуг, основные характеристики; (в) Предполагаемая стоимость (диапазон)
3. (а) Предполагаемая дата объявления о выборе поставщика; (б) Предполагаемая дата начала работ; (в) Предполагаемое расписание осуществления работ
4. Условия финансирования, условия пересмотра стоимости контракта/ссылки на документы, содержащие такие условия
5. Прочая информация
6. Дата рассылки объявления
7. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

Б. Открытый тендер – объявление

1. Наименование, адрес, телефон государственного заказчика
2. (а) Процедура выбора победителя; (б) Сущность контракта, для которого организуется тендер
3. (а) Место (выполнения работ); (б) Сущность требуемых услуг, основные характеристики; (в) В случае, если работа разбивается на несколько частей – размер частей и возможность претендовать на часть работы (одну или несколько частей); (г) Информация о цели работ
4. Временные ограничения
5. (а) Наименование и адрес организации, где можно получить тендерную и дополнительную документацию; (б) В случае необходимости – размер и условия оплаты за получение документации

²⁰⁴ Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. Текст директив по сайту <http://europa.eu.int>

6. (а) Дата окончания приема заявок; (б) Адрес, по которому необходимо высылать заявки; (в) Язык(и), на котором(ых) проводится тендер/принимаются заявки
7. (а) Список участников процедуры вскрытия заявок; (б) Время и место вскрытия заявок
8. Описание требуемых гарантий и депозитов
9. Основные условия финансирования и осуществления платежей и/или ссылка на документы, содержащие эти условия
10. Юридическая форма для группы претендентов, которые выиграли тендер и формируют консорциум
11. Минимальные экономические и технические требования к победителю тендера
12. Период, в течение которого предложение должно считаться действительным
13. Критерии выбора победителя. Критерии отличные от цены должны быть упомянуты, если они не содержатся в тендерной документации
14. В случае необходимости – запрет на варианты (осуществления работ)
15. Прочая информация
16. Дата публикации общего объявления Отделом официальных публикаций ЕС или уведомление о непубликации
17. Дата рассылки объявления
18. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

В. Закрытый тендер – объявление

1. Наименование, адрес, телефон заказчика
2. (а) Процедура выбора победителя; (б) Объяснение причин использования ускоренной процедуры; (в) Сущность контракта, для которого организуется тендер
3. (а) Место (выполнения работ); (б) Сущность требуемых услуг, основные характеристики; (в) В случае, если работа разбивается на несколько частей – размер частей и возможность претендовать на часть работы (одну или несколько частей); (г) Информация о цели работ
4. Временные ограничения
5. Юридическая форма для группы претендентов, которые выиграли тендер и формируют консорциум
6. (а) Дата окончания приема заявок на участие; (б) Адрес, по которому необходимо высылать заявки; (в) Язык(и), на котором(ых) проводится тендер/принимаются заявки

7. Финальная дата рассылки приглашений на участие в тендере
8. Описание требуемых гарантий и депозитов
9. Основные условия финансирования и осуществления платежей и/или ссылка на документы, содержащие эти условия
10. Информация о положении претендента и минимальные экономические и технические требования к победителю тендера
11. Критерии выбора победителя. Критерии должны быть упомянуты, если они не содержатся в приглашении к участию в тендере
12. В случае необходимости – запрет на варианты (осуществления работ)
13. Прочая информация
14. Дата публикации общего объявления Отделом официальных публикаций ЕС или уведомление о непубликации
15. Дата рассылки объявления
16. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

Г. Переговорная процедура – объявление

1. Наименование, адрес, телефон государственного заказчика
2. (а) Процедура выбора победителя; (б) Объяснение причин использования ускоренной процедуры; (в) Сущность контракта, для которого организуется тендер
3. (а) Место (выполнения работ); (б) Сущность требуемых услуг, основные характеристики; (в) В случае, если работа разбивается на несколько частей – размер частей и возможность претендовать на часть работы (одну или несколько частей); (г) Информация о цели работ
4. Временные ограничения
5. Юридическая форма для группы претендентов, которые выиграли тендер и формируют консорциум
6. (а) Дата окончания приема заявок; (б) Адрес, по которому необходимо высылать заявки; (в) Язык(и), на котором(ых) проводится тендер/принимаются заявки
7. Описание требуемых гарантий и депозитов
8. Основные условия финансирования и осуществления платежей и/или ссылка на документы, содержащие эти условия
9. Информация о положении претендента и формальные процедуры, которые необходимо выполнить для обоснования выполнимости минимальных экономических и технических требований к победителю
10. В случае необходимости – запрет на варианты (осуществления работ)

11. Наименование и адрес поставщиков, уже отобранных государственным заказчиком
12. Дата предыдущих публикаций объявлений государственного заказчика Отделом официальных публикаций ЕС
13. Прочая информация
14. Дата публикации общего объявления Отделом официальных публикаций ЕС
15. Дата рассылки объявления
16. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

Д. Объявление о заключении контракта

1. Адрес и наименование государственного заказчика
2. Процедура выбора победителя
3. Дата определения победителя
4. Критерии определения победителя
5. Число полученных предложений
6. Наименование и адрес победителя
7. Сущность оказываемых услуг, общие характеристики окончательной структуры контракта
8. Стоимость (диапазон стоимости)
9. Объем субконтрактов
10. Прочая информация
11. Дата публикации объявления о тендере Отделом официальных публикаций ЕС
12. Дата рассылки объявления
13. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

Е. Объявление о концессии

1. Наименование, адрес, телефон государственного заказчика
2. (а) Место (выполнения работ); (б) Объект концессии, сущность требуемых услуг
3. (а) Финальная дата приема кандидатур; (б) Адрес, по которому должна высылаться информация о претендентах; (в) Язык(и), на котором(ых) принимаются заявки
4. Финансовые, технические и другие требования, которые должны быть выполнены претендентами
5. Критерии определения победителей
6. Минимальный объем работ, который должен быть выполнен субподрядчиками
7. Прочая информация
8. Дата рассылки объявления
9. Дата получения объявления Отделом официальных публикаций ЕС

Описание(я) типового(ых) контракта(ов)

Стандартные условия контракта на поставку товаров, рекомендованные казначейством Новой Зеландии для приглашения к участию в тендере

Указанные далее условия контракта применяются, за исключением случаев, когда они противоречат другим положениям приглашения к тендеру. Отдельные положения этого контракта могут быть изменены или исключены государственным заказчиком.

1. Состояние товаров: Поставленные товары должны быть новыми и неиспользованными.
2. Скидки: Все возможные скидки, в том числе за уплату наличными, немедленную оплату, оптовые скидки должны быть указаны.
3. Частичные поставки: Разрешается подача заявок на частичные поставки, поставки отдельных частей требуемого товара.
4. Идентификация, должны быть указаны: наименование и адрес производителя, торговая марка, торговый или каталожный номер.
5. Заменители: разрешается предлагать подходящие заменители требуемого товара.
6. Выбор предложения: не обязательно будет принята заявка с наименьшей ценой. Необязательно будет выбрана какая-либо заявка.
7. Проверка качества: у государственного заказчика остается право инспектировать и проверять товар во время производства и в любое другое время до его доставки. Поставщик должен способствовать проведению таких инспекций.
8. Отказ от поставки: могут быть не приняты поставки не соответствующего качества или нарушения других условий, указанных в заявке и контракте. В случае отказа от поставки вывоз товара и возмещение государственному заказчику расходов, вызванных отказом от поставки, происходит за счет поставщика.
9. Реклама: запрещается публикация рекламы, содержащей информацию о признании заявки лучшей без одобрения государственного заказчика
10. Законодательство: во всех спорных случаях применяется законодательство Новой Зеландии.

Дополнительные условия

1. Налог с продаж: отдельно должен быть указан размер налога с продаж, указано, произведены ли поставляемые товары в Новой Зеландии, должно быть указано наличие лицензий.

2. Упаковка: если не указано обратное, стоимость упаковки считается включенной в стоимость. Все убытки, вызванные некачественной или недостаточной упаковкой, возмещаются за счет поставщика.
3. Страхование: Страхование товаров, доставленных государственно-му заказчику не должно включаться в предложение.
4. Импортные товары: заявки, предусматривающие поставку импортных товаров непосредственно из-за рубежа, принимаются только при наличии у поставщика (или его субподрядчика) соответствующей лицензии.

Импортные поставки

1. Импортная лицензия: необходимо указать, будут ли поставки осуществляться на базе собственной лицензии или лицензии субподрядчика.
2. Налог с продаж и пошлины: не включаются в стоимость в случае импортных поставок.
3. Валюта платежа: должна быть указана валюта платежа, обменный курс, который был использован при расчетах. Убытки из-за изменения валютного курса ложатся на государственного заказчика.
4. Страна производства: должна быть указана страна производства всех предлагаемых товаров.
5. Платеж: должна быть указана доля платежа, которая будет получена зарубежным поставщиком, и соответственно доля платежа, которая останется в Новой Зеландии в качестве комиссии и для покрытия местных расходов.
6. Источник поставки: в случае, если товары закупаются не у производителя, должно быть указано наименование и адрес субподрядчика.
7. Страховка: стоимость страховки доставки до Новой Зеландии не должна включаться в предложение.
8. Упаковка: товар должен быть соответствующим образом упакован для поставки в Новую Зеландию. Если не указано обратное, стоимость упаковки считается включенной в стоимость предложения. Убытки, вызванные недостаточной или некачественной упаковкой, возмещаются за счет поставщика. В случае, если деревянная упаковка будет заражена насекомыми или грибами при экспорте в Новую Зеландию, все расходы по утилизации и замене упаковки должны быть осуществлены поставщиком.
9. Доставка: отдельно должна быть указана стоимость доставки.

Приложение 2. Проект Федерального закона «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

Глава I. Общие положения

Статья 1. Предмет и цели регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с размещением контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд до момента заключения государственного (муниципального) контракта и определяет правила и процедуры размещения контрактов для нужд Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, права и обязанности участников процедур размещения контрактов.

2. Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единого экономического пространства в сфере размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, эффективное использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, расширение и стимулирование участия в процедурах размещения контрактов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения контрактов для государственных (муниципальных) нужд.

Статья 2. Нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

1. Законодательство Российской Федерации о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и

нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Нормы законодательства Российской Федерации о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

2. Отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, не противоречащими настоящему Федеральному закону.

3. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, применяются правила международного договора.

Статья 3. Государственные и муниципальные нужды

Под государственными и муниципальными нуждами понимаются удовлетворяемые за счет средств соответствующих бюджетов и государственных внебюджетных фондов потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в товарах, работах, услугах.

Статья 4. Участники процедур размещения контрактов для государственных (муниципальных) нужд

1. Участниками процедур размещения контрактов для государственных (муниципальных) нужд являются:

- государственный (муниципальный) заказчик;
- организатор конкурса;
- соискатели государственного (муниципального) контракта;
- а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, также уполномоченный исполнительный орган государственной власти Российской Федерации (при размещении контракта для нужд Российской Федерации), уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (при

размещении контракта для нужд субъекта Российской Федерации), исполнительный орган либо должностное лицо местного самоуправления (при размещении контракта для муниципальных нужд), осуществляющие координацию процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов или контроль за их проведением (далее – «соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов»).

2. Государственными (муниципальными) заказчиками являются органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также государственные (муниципальные) учреждения, финансируемые за счет средств соответствующих бюджетов и государственных внебюджетных фондов, осуществляющие размещение контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Персональную ответственность за действия государственного (муниципального) заказчика при проведении процедур размещения государственного (муниципального) контракта несут специально уполномоченные должностные лица государственного (муниципального) заказчика, а при отсутствии таковых – руководитель государственного (муниципального) заказчика. Должностные лица государственного (муниципального) заказчика, ответственные за действия государственного (муниципального) заказчика при проведении процедур размещения государственного (муниципального) контракта, должны пройти профессиональную подготовку и аттестацию в области размещения государственных (муниципальных) контрактов. Порядок проведения профессиональной подготовки и аттестации в области размещения государственных (муниципальных) контрактов устанавливается соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

В случае отсутствия у должностных лиц государственного (муниципального) заказчика, ответственных за его действия при проведении процедур размещения государственного (муниципального) контракта, надлежащей профессиональной подготовки или неоднократного в течение года нарушения ими законодательства Российской Федерации о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, за которое эти должностные лица подвергались административному наказанию, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов,

вправе передать функции размещения государственных (муниципальных) контрактов для нужд соответствующего органа государственной власти (местного самоуправления) или бюджетного учреждения другому государственному (муниципальному) заказчику на срок до одного года.

3. Государственные (муниципальные) заказчики на договорной основе могут передавать иным юридическим лицам выполнение части функций государственного (муниципального) заказчика по организации размещения контрактов, в том числе функции организатора конкурса. При этом утверждение подготовленной организатором конкурса конкурсной документации, а также подписание государственного (муниципального) контракта производится непосредственно государственным (муниципальным) заказчиком.

Выбор исполнителя функций государственного (муниципального) заказчика по организации процедур размещения контракта, в том числе, функции организатора конкурса должен осуществляться государственным (муниципальным) заказчиком на конкурсной основе, в соответствии с процедурами размещения контрактов, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Юридическое лицо, осуществляющее на договорной основе организацию размещения контрактов, не может быть соискателем этих контрактов.

4. Соискателем государственного (муниципального) контракта может быть любой индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, местонахождения и места происхождения капитала, намеренные заключить государственный (муниципальный) контракт.

Соискателем государственного (муниципального) контракта может быть также группа лиц, объединенных договором о создании финансово-промышленной группы или договором простого товарищества. При этом договором между участниками финансово-промышленной группы или членами простого товарищества или специальным соглашением между ними должен быть определен участник финансово-промышленной группы (центральная компания) или член простого товарищества, которые представляют их интересы во взаимоотношениях с государственным (муниципальным) заказчиком, и предусмотрена солидарная ответственность всех участников финансово-промышленной группы или членов простого товарищества по всем общим обязательствам перед государственным (муниципальным) заказчиком.

Граждане, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, могут быть соискателями государственного (муниципального) контракта при размещении контракта на выполнение научно-

исследовательских, опытно-конструкторских и иных творческих работ (услуг), если иное не предусмотрено квалификационной или конкурсной документацией.

С момента заключения государственного (муниципального) контракта соискатель государственного (муниципального) контракта является исполнителем государственного (муниципального) контракта.

5. Участие граждан и (или) юридических лиц в процедурах размещения заказов может быть ограничено лишь в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

6. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не могут устанавливаться преимущества по участию в процедурах размещения государственных (муниципальных) контрактов для юридических и физических лиц, действующих или проживающих в соответствующих регионах и муниципальных образованиях.

Статья 5. Государственный (муниципальный) контракт

1. Под государственным (муниципальным) контрактом понимается договор, заключаемый государственным (муниципальным) заказчиком с исполнителем государственного (муниципального) контракта, по которому исполнитель обязуется поставить товары, выполнить работы или оказать услуги в пользу государственного (муниципального) заказчика либо иного лица по его указанию, а государственный (муниципальный) заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг.

2. Государственный (муниципальный) контракт заключается в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, с учетом процедур, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Государственный (муниципальный) контракт заключается в письменной форме, за исключением контрактов на сумму, не превышающую 60 тысяч рублей, исполняемых при самом их совершении. Факт заключения контракта на сумму, не превышающую 60 тысяч рублей, исполняемого при самом его совершении, должен быть удостоверен товарным чеком или иным документом, подтверждающим оплату товара.

3. С момента вступления в силу государственного (муниципального) контракта государственный (муниципальный) контракт признается размещенным.

Статья 6. Конкурсная комиссия

1. Для организации и подведения итогов предварительного квалификационного отбора и конкурса государственный (муниципальный) заказчик образует конкурсную комиссию. Решение об образовании, составе конкурсной комиссии и ее председателе принимается государственным (муниципальным) заказчиком до момента определения соискателей, прошедших предварительный квалификационный отбор, в случае его проведения, или до момента вскрытия конкурсных заявок.

Численность конкурсной комиссии должна составлять не менее трех человек. Конкурсная комиссия выбирает из своего состава председателя конкурсной комиссии, который обеспечивает работу комиссии и ведет ее заседания. Председателем конкурсной комиссии не может быть избрано лицо, не прошедшее профессиональную подготовку и аттестацию в области размещения государственных (муниципальных) контрактов.

2. Членами конкурсной комиссии не могут быть лица, заинтересованные в результатах конкурса, в том числе лица, подавшие конкурсные заявки, или являющиеся акционерами (участниками) этих организаций, или аффилированными лицами, определяемыми в соответствии с Федеральным законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

При выявлении у членов конкурсной комиссии заинтересованности в результатах конкурса в процессе проведения конкурса государственный (муниципальный) заказчик незамедлительно принимает меры к замене соответствующих членов конкурсной комиссии на иных лиц, не заинтересованных в результатах конкурса.

3. Решения конкурсной комиссии принимаются поименным голосованием ее членов. Результаты поименного голосования членов конкурсной комиссии заносятся в протокол процедуры размещения государственного (муниципального) контракта. Члены конкурсной комиссии, не согласные с ее решением, имеют право занести в протокол конкурса особое мнение.

Решение конкурсной комиссии считается правомочным, если за него проголосовало более половины списочного состава конкурсной комиссии.

4. При проведении конкурсов на закупку товаров, работ и услуг, для оценки которых требуются специальные познания, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, не менее 30 процентов состава конкурсной комиссии должны составлять независимые от государственного (муниципального) заказчика эксперты, имеющие специальные познания и опыт работы в соответствующих областях не менее 5 лет.

5. В случае, если определение наиболее выгодной конкурсной заявки осуществляется по критерию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 6

статьи 31 настоящего Федерального закона, а предполагаемая цена государственного (муниципального) контракта составляет не менее 2 миллионов рублей, независимые эксперты должны составлять не менее 50 процентов состава конкурсной комиссии.

6. Государственный (муниципальный) заказчик выбирает экспертов для включения в состав конкурсной комиссии из числа лиц, включенных в списки независимых экспертов в соответствующей области, ведущихся уполномоченными органами, которые осуществляют координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов. В указанные списки включаются по их заявлению любые лица, удовлетворяющие требованиям, предъявляемым к экспертам в соответствующей области настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами уполномоченных органов, осуществляющих координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, и желающие участвовать в работе конкурсных комиссий при размещении государственных (муниципальных) контрактов. За участие в работе конкурсной комиссии независимым экспертам выплачивается вознаграждение в размере, установленном соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, относящееся на затраты государственного (муниципального) заказчика по проведению конкурса.

7. Члены конкурсной комиссии несут ответственность за нарушение норм настоящего Федерального закона и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением случаев, когда они не участвовали в голосовании или голосовали против принятия решений, признанных незаконными.

8. Члены конкурсной комиссии, не согласные с ее решениями, вправе обжаловать их в соответствующем уполномоченном органе, осуществляющем координацию и контроль за проведением процедур размещения государственного (муниципального) контракта в порядке, предусмотренном главой VIII настоящего Федерального закона.

Статья 7. Недопустимость деления государственных (муниципальных) контрактов на части

1. За исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей, при размещении государственного (муниципального) контракта запрещается делить его на части.

2. Если иное не предусмотрено настоящей статьей, под делением государственного (муниципального) контракта на части понимается размещение одним государственным (муниципальным) заказчиком в течение одного финансового года двух и более контрактов на поставку идентичных или однородных товаров, работ или услуг у одного или нескольких исполнителей. Понятие идентичных или однородных товаров, работ или услуг для целей настоящей статьи определяется в соответствии со статьей 40 Налогового кодекса Российской Федерации.

По контрактам строительного подряда и иным контрактам, перечень которых определяется соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, делением контракта на части признается размещение одним государственным (муниципальным) заказчиком двух и более контрактов на поставку идентичных или однородных товаров, работ или услуг у одного или нескольких исполнителей в течение всего срока исполнения работ, являющихся предметом контракта.

3. Запрет деления государственного (муниципального) контракта на части не применяется в случае, если контракт с ценой, равной совокупной цене всех контрактов, размещаемых одним государственным (муниципальным) заказчиком в течение одного финансового года на поставку идентичных или однородных товаров, работ или услуг, подчиняется правилам, установленным настоящим федеральным законом для размещения любого из контрактов, входящих в данную совокупность.

4. Соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, может дать разрешение на проведение повторной в течение одного финансового года закупки идентичных или однородных товаров, работ или услуг, если такая закупка обусловлена непредвиденной потребностью, являющейся следствием чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств, которые государственный (муниципальный) заказчик не мог предвидеть.

5. Нарушение установленного настоящей статьей запрета влечет ответственность государственного (муниципального) заказчика в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 8. Поощрение и дисквалификация исполнителей контрактов для государственных (муниципальных) нужд

1. В целях поощрения добросовестных исполнителей контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных

(муниципальных) нужд им может присваиваться звание «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)».

2. Звание «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)» может присваиваться исполнителям, выполнившим не менее пяти контрактов для нужд соответственно Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования) на протяжении не более чем пяти лет подряд, либо не менее чем три контракта для нужд соответственно Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования) со сроком действия один год и более на протяжении не более чем пяти лет подряд в строгом соответствии с условиями указанных контрактов. При исчислении количества выполненных исполнителем контрактов в целях настоящей статьи не учитываются контракты, заключенные внеконкурентными способами. При исчислении количества выполненных исполнителем контрактов в целях присвоения звания «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации» могут учитываться контракты, выполненные для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

3. Лицо, обладающее званием «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)», вправе указывать этот факт в рекламе своих товаров, работ, услуг.

При размещении контракта для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования) конкурентными способами при прочих равных условиях преимущество отдается лицу, обладающему соответственно званием «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)», если предложенная им цена превышает цену конкурирующей заявки не более чем на 5%, но не более чем на 30 тысяч рублей.

4. Порядок присвоения, подтверждения и лишения звания «Поставщик продукции для нужд Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования)», определяется соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительным органом местного самоуправления.

5. Поставщики (подрядчики, исполнители), допустившие неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных (муниципальных) контрактов, подлежат включению в реестр недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) контрактов, который ведет соответ-

ствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов. Поставщики (подрядчики, исполнители), допустившие неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных (муниципальных) контрактов, числятся в реестре в течение трех лет с момента заключения государственного (муниципального) контракта, при исполнении которого ими были допущены нарушения. При конкурсных способах размещения государственного (муниципального) контракта, а также при проведении закупок у единственного источника по основаниям, предусмотренным подпунктами «а», «в», «г» пункта 3 и подпунктами «а», «б», «г» пункта 4 статьи 45 настоящего Федерального закона, заключение государственного (муниципального) контракта с лицами, числящимися в реестре недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) контрактов, не допускается. При размещении государственного (муниципального) контракта путем закупок у единственного источника по основаниям, предусмотренным подпунктами «б», «д», «е» пункта 3 и подпунктом «в» пункта 4 статьи 45 настоящего Федерального закона, контракт с лицом, числящимся в реестре недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) контрактов, допускается только с разрешения соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

Порядок ведения реестра недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) контрактов определяется соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

Статья 9. Способы размещения государственного (муниципального) контракта

1. Под способами размещения государственного (муниципального) контракта понимаются предусмотренные настоящим Федеральным Законом процедуры, на основании которых устанавливается лицо, с которым заключается государственный (муниципальный) контракт. Размещение контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд способами, не предусмотренными настоящим Федеральным законом, не допускается.

2. Способы размещения государственного (муниципального) контракта подразделяются на конкурентные (в том числе конкурсные) и внеконку-

рентные. К конкурентным способам размещения государственного (муниципального) контракта относятся:

- открытый конкурс (в том числе двухэтапный открытый конкурс);
- закрытый конкурс (в том числе двухэтапный закрытый конкурс);
- запрос котировок.

К внеконкурентным способам размещения государственного (муниципального) контракта относится размещение контракта у единственного источника.

3. Основным способом размещения контракта на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных (муниципальных) нужд является открытый конкурс. Все иные способы размещения государственного (муниципального) контракта применяются только в случаях, прямо предусмотренных настоящим Федеральным законом.

4. По решению соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, при наличии потребности двух и более органов государственной власти (местного самоуправления) или бюджетных учреждений в идентичных или однородных товарах (работах, услугах) осуществляется централизованное размещение контракта. При централизованном размещении контракт заключается и исполняется в соответствии с правилами Гражданского кодекса о договоре в пользу третьих лиц, при этом на стороне государственного (муниципального) заказчика выступает орган государственной власти (местного самоуправления) или бюджетное учреждение, назначенное в качестве государственного (муниципального) заказчика соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, а на стороне третьих лиц выступают лица, для удовлетворения потребностей которых осуществляется централизованное размещение контракта. Уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, может исполнять функции государственного (муниципального) заказчика только при закупке товаров, работ и услуг для собственных нужд. Порядок централизованного размещения государственного (муниципального) контракта определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 10. Недискриминация товаров иностранного происхождения

Товары (работы, услуги), имеющие иностранное происхождение, допускаются к процедурам размещения на равных условиях с российскими

товарами (работами, услугами). Исключение могут составлять случаи, прямо предусмотренные федеральными законами.

Статья 11. Антимонопольное регулирование

1. Отношения, возникающие между государственными (муниципальными) заказчиками и соискателями в процессе проведения процедур размещения государственного (муниципального) контракта и влияющие на конкуренцию на товарных рынках, регулируются антимонопольным законодательством.

2. При размещении государственного (муниципального) контракта не допускается:

- избрание внеконкурентных процедур при наличии оснований для проведения конкурентных;
- избрание внеконкурсных процедур при наличии оснований для проведения конкурсных;
- –избрание закрытого конкурса при наличии оснований к проведению открытого конкурса;
- участие в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта в качестве соискателя государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, их сотрудников и аффилированных лиц, определяемых в соответствии с Законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», членов конкурсной комиссии и аффилированных с ними лиц.

3. При конкурентных способах размещения государственного (муниципального) контракта не допускается:

- создание для отдельных соискателей преимущественных условий участия в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта, в том числе путем предоставления доступа к конфиденциальной информации, уменьшения платы за конкурсную документацию и документацию по предварительному квалификационному отбору;
- осуществление государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса координации деятельности соискателей, в результате которой имеется либо может иметь место ограничение конкуренции между соискателями или ущемление интересов отдельных соискателей;
- необоснованное ограничение доступа к участию в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта потенциальных или реальных соискателей;

- необоснованное отстранение соискателей от участия в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта;
- заключение государственного (муниципального) контракта с лицом, конкурсная или котировочная заявка которого заведомо не является наиболее выгодной.

4. Нарушение правил, установленных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, является основанием для признания судом недействительными конкурса и заключенного по его итогам государственного (муниципального) контракта либо контракта, заключенного по итогам иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта.

Статья 12. Уполномоченные органы, осуществляющие координацию процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов и контроль за их проведением

1. Контроль за проведением процедур размещения контрактов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд Российской Федерации и координация их проведения осуществляются федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации.

2. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд Российской Федерации:

а) участвует в формировании и реализации государственной политики в области закупок продукции для государственных нужд;

б) координирует деятельность федеральных органов государственной власти и государственных учреждений, финансируемых за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, при размещении контрактов для нужд Российской Федерации;

в) принимает решение о централизованном размещении контракта для нужд Российской Федерации и назначает государственного заказчика при централизованном размещении контракта для нужд Российской Федерации;

г) собирает и обобщает данные о закупках товаров, работ и услуг для нужд Российской Федерации, осуществляемых всеми государственными заказчиками, и ведет сводный реестр закупок для нужд Российской Федерации;

д) ведет списки независимых экспертов для участия в конкурсных комиссиях при осуществлении процедур размещения контрактов для нужд Российской Федерации;

е) проводит разработку методических рекомендаций по практике применения законодательства Российской Федерации о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

ж) издает нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области размещения контрактов для нужд Российской Федерации, соответствующие настоящему Федеральному закону;

з) дает разъяснения по вопросам применения законодательства о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

и) осуществляет контроль соблюдения участниками процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации, требований законодательства Российской Федерации;

к) в установленных настоящим Федеральным законом случаях дает государственным заказчикам согласие на совершение определенных действий при размещении контрактов для нужд Российской Федерации;

л) дает государственным заказчикам обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;

м) в установленных настоящим Федеральным законом случаях дает государственным заказчикам обязательные для исполнения указания о совершении определенных действий при размещении контрактов для нужд Российской Федерации;

н) в установленных настоящим Федеральным законом случаях дает государственным заказчикам обязательные для исполнения предписания о приостановлении и прекращении процедур размещения контракта для нужд Российской Федерации;

о) осуществляет административное рассмотрение споров, связанных с размещением контрактов на поставку товаров (работ, услуг) для контрактов для нужд Российской Федерации;

п) в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, предъявляет в суд иски о признании недействительными конкурса и заключенного по его итогам контракта для нужд Российской Федерации либо контракта, заключенного по итогам иных процедур размещения контракта для нужд Российской Федерации;

р) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

4. Для осуществления своих функций уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе создавать в субъектах Российской Федерации территориальные органы.

5. Контроль за проведением процедур размещения контрактов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд субъектов Российской Федерации и координация их проведения осуществляются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Компетенция указанного органа определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

6. Контроль за проведением процедур размещения контрактов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для муниципальных нужд и координация их проведения осуществляются органом местного самоуправления или должностным лицом, уполномоченным исполнительным органом местного самоуправления. Компетенция указанных органов или должностных лиц определяется нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и муниципального образования.

Статья 13. Реестры и сводные реестры государственных (муниципальных) контрактов

1. Государственные (муниципальные) заказчики ведут реестры государственных (муниципальных) контрактов, в которые включаются следующие сведения:

- краткое наименование приобретаемых товаров (работ, услуг);
- количество приобретаемых товаров (работ, услуг);
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена государственного (муниципального) контракта в целом и за единицу товара (работы, услуги);
- дата заключения государственного (муниципального) контракта;
- реквизиты чека, выданного государственному (муниципальному) заказчику продавцом, подрядчиком или исполнителем в удостоверение исполнения контракта, в случае, если контракт в соответствии с настоящим Федеральным законом был заключен в устной форме;

- способ размещения государственного (муниципального) контракта;
- ссылка на реквизиты протокола процедуры размещения государственного (муниципального) контракта в случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом ведение протокола при данном способе размещения государственного (муниципального) контракта является обязательным;
- предусмотренная договором и фактическая дата поставки товаров (окончания выполнения работ, услуг) поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- предусмотренная договором и фактическая дата оплаты товаров (работ, услуг) государственным (муниципальным) заказчиком;
- сведения о наличии у государственного (муниципального) заказчика претензий по качеству товаров (работ, услуг) или других претензий к поставщику (подрядчику, исполнителю);
- иные сведения, предусмотренные формой реестра государственных (муниципальных) контрактов.

Форма реестра государственных (муниципальных) контрактов утверждается соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

2. Сведения в реестр государственных (муниципальных) контрактов вносятся государственным (муниципальным) заказчиком в течение 3 дней с момента наступления событий, подлежащих отражению в реестре.

3. Сведения, включенные в реестр государственных (муниципальных) контрактов, представляются соответствующему уполномоченному органу, осуществляющему координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, в целях составления сводного реестра государственных (муниципальных) контрактов, в порядке и сроки, установленные соответствующим уполномоченным органом, но не реже чем один раз в квартал.

4. Соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, ведет сводный реестр государственных (муниципальных) контрактов, в который включаются следующие сведения:

- виды товаров (работ, услуг), приобретенных для государственных (муниципальных) нужд всеми государственными (муниципальными) заказчиками в отчетном периоде;

- наименование всех государственных (муниципальных) заказчиков, заключивших контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг данного вида;
- наименования и местонахождение всех поставщиков, подрядчиков и исполнителей, заключивших контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг данного вида;
- количество товаров (работ, услуг), приобретенных по каждому государственному (муниципальному) контракту;
- цена каждого государственного (муниципального) контракта, заключенного государственным (муниципальным) заказчиком на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг данного вида в целом и за единицу товара (работы, услуги);
- способ размещения каждого государственного (муниципального) контракта;
- предусмотренная договором и фактическая дата поставки товаров (окончания выполнения работ, услуг) поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по каждому государственному (муниципальному) контракту;
- предусмотренная договором и фактическая дата оплаты товаров (работ, услуг) государственным (муниципальным) заказчиком по каждому государственному (муниципальному) контракту;
- сведения о наличии у государственного (муниципального) заказчика претензий по качеству товаров (работ, услуг) или других претензий к поставщику (подрядчику, исполнителю);
- иные сведения, предусмотренные формой сводного реестра государственных (муниципальных) контрактов, утверждаемой соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

5. Обобщенные данные сводного реестра государственных (муниципальных) контрактов публикуются в официальном издании, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительным органом местного самоуправления и представляются соответствующему законодательному (представительному) органу в составе отчетности об исполнении бюджета.

6. За нарушение порядка ведения реестра и сводного реестра государственных (муниципальных) контрактов государственные (муниципальные) заказчики и уполномоченные органы, осуществляющие координацию и

контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, несут ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Глава II. Квалификация участников и предварительный квалификационный отбор

Статья 14. Квалификация участников

1. При конкурсных способах размещения государственного (муниципального) контракта, а также при проведении закупок у единственного источника по основаниям, предусмотренным подпунктами «а», «в», «г» пункта 3 и подпунктами «а», «б», «г» пункта 4 статьи 45 настоящего Федерального закона, соискатели должны отвечать следующим минимальным квалификационным требованиям:

а) в отношении соискателя не должны проводиться процедуры ликвидации или банкротства;

б) соискатель не должен иметь задолженности по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней или внебюджетные фонды.

в) соискатель не должен быть включен в реестр недобросовестных исполнителей контрактов для государственных (муниципальных) нужд.

При размещении государственного (муниципального) контракта способами, указанными в абзаце первом настоящего пункта, выявление несоответствия соискателя минимальным квалификационным требованиям является основанием для его отстранения от участия в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта.

При размещении государственного (муниципального) контракта путем закупок у единственного источника по основаниям, предусмотренным подпунктами «б», «д», «е» пункта 3 и подпунктом «в» пункта 4 статьи 45 настоящего Федерального закона, при выявлении несоответствия соискателя минимальным квалификационным требованиям государственный (муниципальный) контракт с ним может быть заключен только с разрешения соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

2. При размещении государственного (муниципального) контракта путем проведения открытых и закрытых конкурсов государственный (муниципальный) заказчик вправе устанавливать дополнительные к указанным в пункте 1 настоящей статьи квалификационные требования к соискателям, в которых может учитываться наличие у них профессионально-трудовых,

материально-технических и финансовых ресурсов, опыта и деловой репутации.

В случае, если соискателем государственного (муниципального) контракта выступает группа лиц, объединенных договором о создании финансово-промышленной группы или договором простого товарищества, ресурсы участников финансово-промышленной группы или членов простого товарищества суммируются. В случае, если квалификационные требования сформулированы в виде дисквалификационных характеристик, наличие таких характеристик у любого из участников финансово-промышленной группы или членов простого товарищества приравнивается к наличию их у финансово-промышленной группы или простого товарищества в целом.

В случае, если соискатель планирует привлечение субисполнителей (субподрядчиков) к участию в исполнении контракта, он должен представить данные о квалификации таких лиц.

Квалификационные требования не могут быть сформулированы таким образом, чтобы им соответствовал только ограниченный круг известных государственному (муниципальному) заказчику соискателей.

3. При размещении контракта путем закупок у единственного источника проверка соответствия соискателя квалификационным требованиям проводится до подписания государственного (муниципального) контракта.

При размещении государственного (муниципального) контракта путем проведения открытых и закрытых конкурсов проверка соответствия соискателей квалификационным требованиям проводится путем квалификационного отбора. Квалификационный отбор проводится на первом этапе рассмотрения конкурсных заявок или до представления конкурсных заявок (предварительный квалификационный отбор).

4. Государственный (муниципальный) заказчик вправе требовать от соискателей представления документов или иной информации, необходимых для подтверждения квалификации.

Государственный (муниципальный) заказчик не вправе предъявлять какие-либо дополнительные требования к соискателям в отношении установления подлинности документов, подтверждающих их квалификацию, помимо установленных законодательством Российской Федерации.

Квалификационные требования к соискателям при размещении контрактов для обеспечения нужд обороны и безопасности Российской Федерации устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

5. Любое квалификационное требование должно содержаться в предварительной квалификационной документации (в случае проведения предва-

рительного квалификационного отбора) или в конкурсной документации и распространяться на всех соискателей.

Предъявление квалификационных требований, не предусмотренных настоящим Федеральным законом, предварительной квалификационной (в случае проведения предварительного квалификационного отбора) или конкурсной документацией, не допускается.

6. Оценка квалификации соискателей осуществляется государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса в соответствии с критериями и требованиями, установленными настоящим Федеральным законом, предварительной квалификационной (в случае проведения предварительного квалификационного отбора) или конкурсной документацией.

7. Государственный (муниципальный) заказчик обязан отстранить соискателя от участия в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта на любом этапе в случае предоставления соискателем заведомо недостоверных сведений о его соответствии установленным квалификационным требованиям.

Статья 15. Извещение о проведении предварительного квалификационного отбора

1. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса публикует извещение о проведении предварительного квалификационного отбора с соблюдением правил, установленных пунктами 1–5 статьи 22 настоящего Федерального закона.

2. Извещение о проведении предварительного квалификационного отбора должно содержать сведения, предусмотренные подпунктами «а»–«е» пункта 6 статьи 22 настоящего Федерального закона.

В извещении о проведении предварительного квалификационного отбора должно также содержаться следующее:

а) способы, порядок и место получения документации по предварительному квалификационному отбору;

б) размер, порядок и сроки внесения платы, взимаемой государственным (муниципальным) заказчиком за предоставление документации по предварительному квалификационному отбору, если такая плата установлена. Размер указанной платы не должен превышать расходов государственного (муниципального) заказчика на изготовление копий этой документации и доставку ее соискателю обычным способом почтовой связи, а при наличии соответствующей технической возможности у государственного (муниципального) заказчика и желания соискателя – на доставку ее соискателю способом электронной связи;

в) порядок, место и срок подачи заявок на участие в предварительном квалификационном отборе;

г) место, дату и время проведения предварительного квалификационного отбора, с указанием права представителей соискателей присутствовать при этом.

Статья 16. Содержание и порядок представления документации по предварительному квалификационному отбору

1. Документация по предварительному квалификационному отбору должна содержать:

а) инструкции по порядку подготовки и представления заявок на участие в предварительном квалификационном отборе;

б) предмет государственного (муниципального) контракта;

в) квалификационные требования к соискателям;

г) перечень документов и информации, подтверждающих соответствие соискателей квалификационным требованиям, включая форму (способ) представления соответствующих документов и информации;

д) порядок представления заявок на участие в квалификационном отборе и окончательный срок их представления (с указанием места и времени), обеспечивающий соискателям достаточное время для представления заявок, но не менее 30 дней со дня опубликования извещения о проведении предварительного квалификационного отбора;

е) иную информацию, включенную государственным (муниципальным) заказчиком в квалификационную документацию в соответствии с условиями квалификационного отбора в порядке, предусмотренном статьей 14 настоящего Федерального закона.

2. Документация по предварительному квалификационному отбору предоставляется в порядке, предусмотренном статьей 23 настоящего Федерального закона.

Статья 17. Разъяснение и изменение документации по предварительному квалификационному отбору

Разъяснение и изменение документации по предварительному квалификационному отбору осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 25 настоящего Федерального закона.

Статья 18. Представление заявок на участие в предварительном квалификационном отборе

1. Заявки на участие в предварительном квалификационном отборе подаются в порядке, предусмотренном статьей 26 настоящего Федерального закона.

2. Заявки, поданные после окончания установленного в документации по предварительному квалификационному отбору окончательного срока представления заявок, государственным (муниципальным) заказчиком не принимаются и не рассматриваются.

Статья 19. Проведение предварительного квалификационного отбора

1. В срок, обозначенный в документации по предварительному квалификационному отбору, сформированная государственным (муниципальным) заказчиком конкурсная комиссия или организатор конкурса определяют соответствие каждого соискателя, подавшего заявку на участие в предварительном квалификационном отборе, требованиям, установленным документацией по предварительному квалификационному отбору. При этом конкурсная комиссия или организатор конкурса должны руководствоваться порядком, предусмотренным пунктами 1–4 статьи 30 настоящего Федерального закона.

2. При проведении предварительного квалификационного отбора вправе присутствовать представители соискателей.

3. В процессе предварительного квалификационного отбора ведется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами конкурсной комиссии. Члены конкурсной комиссии, не согласные с содержанием протокола или решениями, принятыми в ходе проведения предварительного квалификационного отбора, вправе приобщить к протоколу особое мнение, на которое делается отсылка в протоколе.

4. Конкурсная комиссия или организатор конкурса в трехдневный срок с момента проведения предварительного квалификационного отбора обязаны письменно уведомить всех соискателей о его результатах. Если соискатель не прошел квалификационный отбор, то в уведомлении указывается обоснование отказа.

5. Всем соискателям, прошедшим предварительный квалификационный отбор, направляются приглашения на участие в конкурсе, в которых указываются сведения, предусмотренные подпунктами «ж»–«м» пункта 6 статьи 22 настоящего Федерального закона.

6. Если предварительный квалификационный отбор прошло менее 3 соискателей, государственный (муниципальный) заказчик объявляет повторный предварительный квалификационный отбор с изменением или без изменения содержания предварительной квалификационной документации.

В случае, если повторный предварительный квалификационный отбор проводится без изменения содержания предварительной квалификационной документации, лица, прошедшие первоначальный квалификационный

отбор, сохраняют право участвовать в конкурсе. В случае, если повторный предварительный квалификационный отбор проводится с изменением содержания предварительной квалификационной документации, лицам, прошедшим первоначальный квалификационный отбор, направляется персональное приглашение к участию в повторном предварительном квалификационном отборе с соблюдением правил, установленных пунктом 3 статьи 22 настоящего Федерального закона.

Статья 20. Проведение конкурса по итогам предварительного квалификационного отбора

Проведение дальнейших конкурсных процедур по итогам предварительного квалификационного отбора осуществляется при участии лиц, прошедших предварительный квалификационный отбор, в порядке, установленном главами III, IV, V настоящего Федерального закона. При этом срок представления конкурсных заявок устанавливается со дня направления приглашений соискателям, прошедшим предварительный квалификационный отбор.

Глава III. Открытый конкурс

Статья 21. Открытый конкурс

1. Открытый конкурс – это способ размещения контракта, при котором государственный (муниципальный) заказчик извещает всех заинтересованных лиц о проводимом конкурсе путем открытой публикации извещения о проведении конкурса или предварительного квалификационного отбора (в случае его проведения).

2. Если иное не установлено настоящим Федеральным законом, проведение открытого конкурса при размещении государственного (муниципального) заказа является обязательным.

Статья 22. Извещение о проведении конкурса

1. Извещение о проведении конкурса публикуется государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса в официальном издании, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительным органом местного самоуправления.

При проведении конкурса для нужд Российской Федерации извещение о проведении конкурса публикуется государственным (муниципальным) заказчиком также в электронной форме в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

При проведении открытого конкурса с предварительным квалификационным отбором извещение о проведении конкурса по результатам предварительного квалификационного отбора не публикуется.

2. Государственный (муниципальный) заказчик вправе также публиковать извещение о проведении конкурса в любых иных средствах массовой информации, а также размещать его в электронной форме. Такая публикация (размещение) не может заменить официальную публикацию, предусмотренную в пункте 1 настоящей статьи.

3. Наряду с публикацией извещения о проведении конкурса в порядке, предусмотренном пунктами 1 и 2 настоящей статьи, государственный (муниципальный) заказчик вправе направить указанное извещение персонально отдельным лицам, которые, по его мнению, могут быть заинтересованы в участии в конкурсе. Содержание указанного извещения не может отличаться от содержания сообщения, опубликованного в порядке, предусмотренном пунктами 1 и 2 настоящей статьи. Извещение отдельным лицам не может быть направлено до момента публикации извещения о проведении конкурса в порядке, предусмотренном пунктами 1 и 2 настоящей статьи. В случае нарушения положений настоящей статьи, результаты конкурса и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в установленном законодательством порядке.

4. Извещение о проведении конкурса должно быть опубликовано в сроки, обеспечивающие возможность всем заинтересованным лицам ознакомиться с конкурсной документацией и представить конкурсные заявки в срок, установленный конкурсной документацией, но не менее чем за 30 дней до даты проведения конкурса.

При проведении конкурса, при котором извещение о проведении конкурса публикуется на иностранном языке (пункт 5 настоящей статьи), извещение о проведении конкурса должно быть опубликовано не менее чем за 40 дней до даты проведения конкурса. Уполномоченные органы, осуществляющие координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе устанавливать более длительные минимальные сроки публикации извещения о проведении конкурса на поставку отдельных видов товаров, выполнение отдельных видов работ и оказание отдельных видов услуг.

5. Извещение о проведении конкурса публикуется на русском языке. Извещение о проведении конкурса публикуется также на одном из иностранных языков, используемых в международной торговле, если предлагаемая цена государственного (муниципального) контракта превысит 2 миллиона рублей.

6. Извещение о проведении конкурса должно содержать следующую информацию:

- а) указание о виде конкурса;
- б) наименование и почтовый адрес государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса;
- в) источник финансирования государственного (муниципального) контракта;
- г) предмет государственного (муниципального) контракта;
- д) предполагаемые или требуемые сроки поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг);
- е) квалификационные требования к соискателям (за исключением случаев, когда проводился предварительный квалификационный отбор);
- ж) сроки и порядок предоставления конкурсной документации;
- з) размер, порядок и сроки внесения платы, взимаемой государственным (муниципальным) заказчиком за предоставление конкурсной документации, если такая плата установлена;
- и) порядок, место и окончательный срок представления конкурсных заявок;
- к) указание на минимальную продолжительность срока действия конкурсных заявок;
- л) время и место вскрытия конкурсных заявок с указанием на право представителей соискателей присутствовать при этом;
- м) срок, предоставляемый победителю конкурса для заключения государственного (муниципального) контракта.

7. В случае проведения государственным (муниципальным) заказчиком предварительного квалификационного отбора в порядке, предусмотренном главой II настоящего Федерального закона, сведения, предусмотренные подпунктами «а»–«е» пункта 6 настоящей статьи, не включаются в извещение о проведении конкурса.

Статья 23. Порядок предоставления конкурсной документации

1. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан по заявлению любого заинтересованного лица (соискателя) предоставить конкурсную документацию в порядке, предусмотренном в извещении о проведении конкурса, при условии предварительного внесения соискателем платы за предоставление такой документации, если эта плата установлена. Плата за конкурсную документацию не должна превышать расходов государственного (муниципального) заказчика на изготовление копий указанной документации и доставку ее соискателю обычным способом почтовой связи, а при наличии соответствующей технической

возможности у государственного (муниципального) заказчика и желания соискателя – на доставку ее соискателю способом электронной связи.

2. Государственный (муниципальный) заказчик обязан предоставить конкурсную документацию всем заинтересованным лицам с момента официальной публикации извещения о проведении конкурса. Представление конкурсной документации до официальной публикации извещения о проведении конкурса запрещается.

В случае нарушения указанного положения, результаты конкурса и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в установленном законодательством порядке.

3. При наличии соответствующей технической возможности у государственного (муниципального) заказчика по просьбе соискателя конкурсная документация, а также изменения и разъяснения к ней могут быть предоставлены в электронной форме. Порядок предоставления конкурсной документации в электронной форме определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 24. Содержание конкурсной документации

1. Конкурсная документация должна содержать информацию о квалификационных требованиях, предъявляемых к соискателю, а также о предмете государственного (муниципального) контракта. Она должна содержать четкое изложение требований государственного (муниципального) заказчика в отношении характеристик, подтверждающих квалификацию соискателя, а также в отношении качества, технических характеристик товаров, результатов работ или услуг, тестирования, безопасности, размеров, условных обозначений, терминов, упаковки, отгрузки, маркировки или процессов и методов производства, а также иных показателей, связанных с определением соответствия приобретаемых товаров, работ или услуг потребностям государственного (муниципального) заказчика.

2. Конкурсная документация не должна содержать ссылок на конкретные торговые марки, фирменные наименования, патенты, эскизы или модели, стандарты, конкретный источник происхождения или на производителя (за исключением случаев, когда отсутствует точный или ясный способ описания требований государственного (муниципального) заказчика). В случаях, когда такие ссылки вызваны объективной необходимостью, непосредственно за соответствующей ссылкой должны содержаться слова «или эквивалент».

3. Конкурсная документация должна содержать:

а) разъяснение прав соискателей в процессе проведения конкурса, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими актами законодательства о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в том числе – права на обжалование действий (бездействия) государственного (муниципального) заказчика с указанием порядка такого обжалования;

б) инструкции по подготовке конкурсных заявок;

в) квалификационные требования к соискателям (за исключением случаев, когда проводился предварительный квалификационный отбор);

г) перечень документов и информации, подтверждающих соответствие соискателя квалификационным требованиям, включая формы представления соответствующих документов и информации;

д) требования к описанию соискателями поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг и их количественных и качественных характеристик;

е) бланки и формы, заполняемые соискателями при подаче конкурсных заявок;

ж) критерии оценки конкурсных заявок и процедуры такой оценки;

з) валюта (валюты), используемая для формирования цены конкурсной заявки;

и) обменный курс, используемый для сопоставления конкурсных заявок, выраженных в разных валютах, если в конкурсной документации допускается формирование цен конкурсных заявок в разных валютах;

к) указание на минимальную продолжительность срока действия конкурсных заявок;

л) размер, сроки и порядок предоставления обеспечения конкурсной заявки, если эти требования установлены;

м) порядок, место и окончательный срок представления конкурсных заявок;

н) порядок и сроки отзыва конкурсных заявок;

о) способы и порядок представления соискателям разъяснений положений конкурсной документации;

п) место, дату и время вскрытия конвертов с конкурсными заявками с указанием права соискателей присутствовать при этом;

р) порядок рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок с указанием права соискателей присутствовать при этих процедурах;

с) указание о преимуществах, предоставляемых отдельным категориям соискателей в соответствии с настоящим Федеральным законом;

т) размер, сроки и порядок предоставления победителем конкурса предварительного обеспечения исполнения государственного (муниципального)

контракта и иные условия, которые должен исполнить победитель конкурса до подписания государственного (муниципального) контракта, если эти условия установлены;

у) срок, предоставляемый победителю конкурса для подписания государственного (муниципального) контракта, но не менее 10 дней с момента представления государственным (муниципальным) заказчиком соответствующего требования, и уведомление о последствиях неподписания контракта в указанный срок, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

ф) соответствующее указание, если государственный (муниципальный) заказчик оставляет за собой право отклонить все конкурсные заявки;

х) основания, по которым конкурс может быть признан несостоявшимся и недействительным.

4. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса вправе расширять перечень информации, содержащейся в конкурсной документации.

5. К конкурсной документации должен прилагаться проект государственного (муниципального) контракта, который будет заключен по итогам размещения контракта.

Статья 25. Разъяснение и изменение конкурсной документации

1. Соискатель вправе потребовать от государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса разъяснения положений конкурсной документации. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан письменно ответить на любой запрос соискателей о разъяснении положений конкурсной документации, если соответствующий запрос поступил не позднее, чем за десять дней до окончательного срока представления конкурсных заявок.

2. Все разъяснения по содержанию конкурсной документации должны быть доведены государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса до сведения всех соискателей, которым предоставлена конкурсная документация, с приведением предмета запроса, но без указания соискателя, от которого поступил запрос. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан сообщить разъяснения в разумные сроки, но не позднее, чем за пять дней до окончательного срока представления конкурсных заявок. Разъяснения документации не должны изменять ее сути.

3. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса вправе по собственной инициативе либо в ответ на запрос какого-

либо соискателя изменить конкурсную документацию путем издания дополнения. Дополнения издаются в той же форме, в которой издана конкурсная документация, не позднее, чем за двадцать дней до окончательного срока представления конкурсных заявок. При необходимости выпуска дополнения в более поздний срок, окончательный срок представления конкурсных заявок переносится соответственно. Дополнение в трехдневный срок доводится до сведения всех соискателей, которым предоставлена конкурсная документация, и имеет для них обязательную силу.

4. Если государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса проводит встречу с соискателями, о чем должна быть сделана соответствующая запись в конкурсной документации, он составляет протокол, содержащий представленные в ходе этой встречи запросы о разъяснении конкурсной документации, а также ответы на эти запросы без указания, от кого поступили эти запросы. Копии протокола предоставляются всем соискателям, которым государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса предоставил конкурсную документацию, с тем, чтобы они смогли учесть разъяснения при подготовке своих конкурсных заявок.

5. В случаях, когда на момент истечения срока представления конкурсных заявок государственному (муниципальному) заказчику или организатору конкурса поступило менее трех конкурсных заявок, государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса вправе предложить соискателям продлить срок представления конкурсных заявок. Указанное предложение должно быть сделано до даты вскрытия конвертов с конкурсными заявками.

Любой соискатель вправе отклонить такое предложение до истечения предложенного нового срока представления конкурсных заявок, что приравнивается к отзыву конкурсной заявки. Отзыв конкурсной заявки в указанных случаях не влечет исполнения обязательства по обеспечению конкурсной заявки, если такое обеспечение предусмотрено конкурсной документацией.

Статья 26. Представление конкурсных заявок

1. Конкурсная заявка должна отвечать всем требованиям, предусмотренным конкурсной документацией.

2. Конкурсная заявка оформляется в письменной форме на русском языке и подается в порядке, предусмотренном конкурсной документацией. Конкурсная заявка составляется не менее чем в двух экземплярах (оригинал и копия), каждый из которых удостоверяется подписью соискателя и представляется в отдельном запечатанном конверте, который вкладывается

в общий конверт конкурсной заявки. Конверт конкурсной заявки с оригиналом и копией заявки предоставляется государственному (муниципальному) заказчику или организатору конкурса в порядке и в сроки, которые указаны в конкурсной документации.

Конкурсной документацией может быть предусмотрено право соискателей представлять конкурсные заявки в электронной форме. В этом случае соискатели и государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязаны обеспечить конфиденциальность содержания конкурсных заявок до их вскрытия. Порядок представления конкурсных заявок в электронной форме определяется Правительством Российской Федерации.

3. Каждая поступившая конкурсная заявка регистрируется государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса в порядке, устанавливаемом соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан незамедлительно выдать соискателю расписку в получении конкурсной заявки с указанием даты и времени ее получения, если она представлена через представителя, либо направить ее с помощью средств связи в течение суток с момента ее получения.

4. Конверт с конкурсной заявкой, полученный государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса по истечении окончательного срока представления конкурсных заявок, не вскрывается и возвращается представившему ее соискателю.

Статья 27. Изменение и отзыв конкурсных заявок

Соискатель вправе изменить или отозвать свою конкурсную заявку в любое время до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок без исполнения обязательства по обеспечению конкурсной заявки, если такое обеспечение предусмотрено конкурсной документацией.

Внесение изменений в конкурсную заявку после истечения окончательного срока представления конкурсных заявок не допускается. Отзыв конкурсной заявки после истечения окончательного срока представления конкурсных заявок влечет исполнение обязательства по обеспечению конкурсной заявки, если такое обеспечение предусмотрено конкурсной документацией.

Статья 28. Обеспечение конкурсной заявки

1. Конкурсной документацией может быть установлено требование о предоставлении соискателем обеспечения конкурсной заявки в пользу государственного (муниципального) заказчика. В случае, если предполагаемая

цена государственного (муниципального) контракта (с учетом расходов на доставку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов, других обязательных платежей и иных расходов, подлежащих оплате за счет государственного (муниципального) заказчика) превышает 1 000 000 рублей конкурсной документацией должно быть установлено требование о предоставлении соискателем обеспечения конкурсной заявки в пользу государственного (муниципального) заказчика в размере не менее 3 процентов от цены его конкурсной заявки.

Обязательство по обеспечению конкурсной заявки подлежит исполнению при нарушении обязательств соискателя, вытекающих из участия в конкурсе, в случаях, предусмотренных настоящей статьей.

2. Если иное не предусмотрено конкурсной документацией, обеспечением конкурсной заявки является неустойка. Если конкурсной документацией предусмотрено обеспечение конкурсных заявок в виде неустойки, обязанность ее уплаты в размере, установленном конкурсной документацией, возникает на основании настоящего Федерального закона (законная неустойка) у любого соискателя с момента регистрации государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса его конкурсной заявки.

Конкурсной документацией могут быть установлены другие способы обеспечения, предусмотренные статьей 329 Гражданского кодекса Российской Федерации.

3. Размер обеспечения заявки на участие в конкурсе не должен превышать 3 процентов от цены конкурсной заявки.

4. Соискатель (а в случае, если обеспечение предусмотрено в форме банковской гарантии или поручительства – его гарант или поручитель) обязан исполнить обязательство по обеспечению конкурсной заявки не позднее 7 дней с момента наступления одного из следующих событий:

а) отзыва конкурсной заявки в течение срока ее действия после истечения окончательного срока представления конкурсных заявок;

б) предоставления соискателем недостоверных сведений о своей квалификации или иных сведений, содержащихся в конкурсной заявке и влияющих на ее оценку относительно других заявок;

в) неподтверждения соискателем, с которым заказчик намерен заключить государственный (муниципальный) контракт, своей квалификации;

г) неподписания соискателем государственного (муниципального) контракта в случае его победы в конкурсе и предъявления государственным (муниципальным) заказчиком требования о подписании контракта в срок, установленный конкурсной документацией;

д) непредоставления победителем конкурса требуемого предварительного обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта или невыполнения любого другого указанного в конкурсной документации условия подписания государственного (муниципального) контракта.

5. Обязательство каждого соискателя по обеспечению конкурсной заявки прекращается с момента наступления одного из следующих событий:

а) заключения государственного (муниципального) контракта;

б) непредъявления государственным (муниципальным) заказчиком требования о подписании контракта до истечения срока, установленного настоящим Федеральным законом;

в) прекращения заказчиком конкурса без заключения государственного (муниципального) контракта;

г) отзыва заявки на участие в конкурсе до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок.

В этом случае по просьбе соискателя заказчик обязан вернуть документ об обеспечении заявки на участие в конкурсе, если такой документ предоставлялся.

Статья 29. Запрещение переговоров с участниками

За исключением случаев, прямо предусмотренных настоящим Федеральным законом, проведение каких-либо переговоров между государственным (муниципальным) заказчиком или конкурсной комиссией и соискателем относительно его конкурсной заявки не допускается. В случае нарушения указанного положения, результаты конкурса и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 30. Вскрытие конвертов с конкурсными заявками

1. Конверты с конкурсными заявками вскрываются в присутствии представителей всех желающих соискателей в месте и время, предусмотренные конкурсной документацией.

Вскрытию подлежат все конверты с конкурсными заявками, поступившие к государственному (муниципальному) заказчику или организатору конкурса до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок.

2. Наименование и адрес каждого соискателя, конверт с заявкой которого вскрывается, и цена конкурсной заявки объявляются при вскрытии конвертов с оригиналами конкурсных заявок всем присутствующим лицам и заносятся в протокол вскрытия конкурсных заявок.

3. Те заявки, которые не были вскрыты или объявлены в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи, не допускаются к дальнейшему участию в конкурсе.

4. Во время вскрытия конкурсных заявок решения об отклонении заявок государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса не принимаются.

Статья 31. Рассмотрение, оценка и сопоставление конкурсных заявок

1. Рассмотрение, оценка и сопоставление конкурсных заявок осуществляются на заседаниях конкурсной комиссии, на которых вправе присутствовать представители всех соискателей в месте и время, предусмотренные конкурсной документацией.

В целях обеспечения права соискателей присутствовать при рассмотрении, оценке и сопоставлении конкурсных заявок государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан в письменной форме извещать всех соискателей о дате и времени заседаний конкурсной комиссии не менее чем за 3 дня до их проведения.

2. Рассмотрение, оценка и сопоставление конкурсных заявок осуществляются в два этапа.

3. На первом этапе рассмотрения заявок конкурсная комиссия:

а) рассматривает соответствие соискателей квалификационным требованиям. При этом конкурсная комиссия вправе потребовать от соискателя разъяснения положений документов и информации, представленных соискателем в подтверждение своей квалификации. Не допускаются запросы, направленные на изменение существа квалификационных требований, по сравнению с тем, как они были определены в конкурсной документации.

б) рассматривает соответствие конкурсной заявки требованиям, предусмотренным конкурсной документацией. При этом конкурсная комиссия вправе потребовать от соискателей разъяснения положений конкурсных заявок. Не допускаются запросы, направленные на изменение существа и состава конкурсной заявки, включая изменения цены.

4. По результатам первого этапа рассмотрения и оценки заявок конкурсная комиссия отклоняет конкурсную заявку в случаях, если:

а) соискатель, представивший эту заявку, не соответствует квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом или конкурсной документацией;

б) соискатель, представивший заявку, отказался дать разъяснение положений конкурсной заявки или документов и информации, представленных

в подтверждение его квалификации, в соответствии с подпунктами «а» и «б» пункта 3 настоящей статьи;

в) заявка не отвечает требованиям, предусмотренным конкурсной документацией;

г) государственным (муниципальным) заказчиком установлена недостоверность представленных соискателем сведений о своей квалификации или иных сведений, содержащихся в конкурсной заявке и влияющих на ее ранжирование относительно других заявок.

5. На втором этапе рассмотрения конкурсные заявки соискателей, не отклоненные в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи, сопоставляются и оцениваются конкурсной комиссией на предмет выявления более выгодной для заключения государственного (муниципального) контракта по процедурам и в соответствии с критериями оценки, предусмотренными настоящим Федеральным законом и конкурсной документацией. Использование при сопоставлении и оценке критериев либо процедур оценки, не предусмотренных конкурсной документацией, не допускается. В случае нарушения указанного положения результаты конкурса и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в установленном законодательством порядке.

Конкурсная комиссия определяет место каждой из конкурсных заявок относительно других по мере убывания степени их выгодности для заключения государственного (муниципального) контракта, с присвоением по итогам конкурса порядкового номера (места) в конкурсе каждой конкурсной заявке. Конкурсной заявке, являющейся наиболее выгодной, присваивается первое место.

6. Наиболее выгодной конкурсной заявкой признается:

а) заявка с самой низкой ценой с учетом преимуществ, предоставляемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;

б) заявка, оцениваемая как наиболее выгодная по совокупности предусмотренных в конкурсной документации критериев.

7. Определение наиболее выгодной конкурсной заявки по критерию, предусмотренному подпунктом «а» пункта 6 настоящей статьи, осуществляется:

а) при закупке товаров (работ, услуг), которые производятся не по конкретным спецификациям заказчика и для которых существует сложившийся рынок;

б) при закупке других товаров, работ и услуг в случае, если конкурсной документацией не предусмотрена оценка заявок по совокупности критериев.

При определении наиболее выгодной конкурсной заявки по критерию, предусмотренному подпунктом «а» пункта 6 настоящей статьи, конкурсная документация должна содержать обязательные минимальные требования к качеству товаров, результатов работ или услуг (со ссылками на государственные стандарты при наличии таковых), являющихся предметом контракта, и иные обязательные минимальные требования, связанные с определением соответствия товаров, работ или услуг и (или) условий государственного (муниципального) контракта потребностям государственного (муниципального) заказчика. При этом ко второму этапу рассмотрения допускаются только заявки соискателей, конкурсные заявки которых отвечают указанным в конкурсной документации обязательным минимальным требованиям.

8. Определение наиболее выгодной конкурсной заявки по совокупности критериев осуществляется в случаях, если конкурсной документацией прямо предусмотрен такой метод оценки. Определение наиболее выгодной конкурсной заявки по совокупности критериев не допускается в случаях, предусмотренных подпунктом «а» пункта 6 настоящей статьи.

В совокупность критериев, по которым оценивается конкурсная заявка, могут входить:

- цена заявки с учетом преимуществ, предоставляемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- качество, в том числе функциональные характеристики товаров (работ, услуг);
- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт, связанные с товарами, работами или услугами;
- сроки доставки товаров, выполнения работ или оказания услуг;
- порядок и сроки осуществления платежей;
- условия предоставления гарантий на товары, работы, услуги.
- опыт и квалификация соискателя.

При этом конкурсная документация должна содержать указание на относительную значимость каждого из критериев и предусматривать методику их количественной оценки. При отсутствии в конкурсной документации методики количественной оценки и сопоставления критериев по относительной значимости, результаты конкурса и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в установленном законодательством порядке.

9. В процессе рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок ведется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами конкурсной комиссии. Члены конкурсной комиссии, не согласные с со-

держанием протокола или решениями, принятыми в ходе рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок, вправе приобщить к протоколу особое мнение, на которое делается отсылка в протоколе.

Статья 32. Определение победителя конкурса и заключение государственного (муниципального) контракта

1. Победителем конкурса становится соискатель, конкурсная заявка которого признана наиболее выгодной для государственного (муниципального) заказчика и заняла первое место в конкурсе в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 31 настоящего Федерального закона.

2. Государственный (муниципальный) заказчик не раньше 7, но не позднее 10 дней со дня опубликования информации о результатах конкурса направляет победителю конкурса подписанный государственным (муниципальным) заказчиком государственный (муниципальный) контракт, который составляется путем включения в проект контракта, прилагаемого к конкурсной документации, конкретных положений конкурсной заявки, признанной победившей.

3. Государственный (муниципальный) заказчик вправе не направлять победителю конкурса подписанный государственный (муниципальный) контракт, если, по его мнению, имеются основания для признания конкурса недействительным в соответствии с настоящим Федеральным законом. В этом случае государственный (муниципальный) заказчик в срок, указанный в пункте 2 настоящей статьи, подает в суд исковое заявление о признании конкурса недействительным.

4. В случае, если победитель конкурса в установленные сроки не подписал государственный (муниципальный) контракт, не предоставил надлежащего обеспечения исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту или не выполнил иных указанных в конкурсной документации условий, предшествующих заключению государственного (муниципального) контракта, государственный (муниципальный) заказчик определяет нового победителя конкурса, которым признается соискатель, чья заявка заняла следующее по порядку место в конкурсе, при условии, что она удовлетворяет требованиям заказчика.

5. Вместо действий, указанных в пункте 4 настоящей статьи, государственный (муниципальный) заказчик вправе обратиться в суд с требованием о понуждении победителя конкурса заключить государственный (муниципальный) контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения, в соответствии со статьей 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Статья 33. Отклонение всех конкурсных заявок

1. Государственный (муниципальный) заказчик при наличии соответствующего указания в конкурсной документации вправе отклонить все конкурсные заявки, если у него отпала необходимость в приобретении товаров (выполнении работ, оказании услуг).

2. При реализации права на отклонение всех конкурсных заявок государственный (муниципальный) заказчик обязан в трехдневный срок со дня принятия такого решения направить всем соискателям, представившим конкурсные заявки, уведомление об отклонении всех конкурсных заявок.

3. При отклонении всех конкурсных заявок государственный (муниципальный) заказчик обязан возместить всем соискателям реальный ущерб.

Статья 34. Протокол проведения конкурса

1. При проведении конкурса государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса обязан вести сводный протокол проведения конкурса, в который включаются:

а) решение государственного (муниципального) заказчика о размещении государственного (муниципального) контракта;

б) экземпляр издания, в котором опубликован текст извещения о проведении предварительного квалификационного отбора (в случае его проведения) и конкурса;

в) документация по предварительному квалификационному отбору (в случае его проведения) и конкурсная документация, утвержденные государственным (муниципальным) заказчиком, и изменения к такой документации;

г) запросы соискателей о разъяснении документации по предварительному квалификационному отбору (в случае его проведения) и конкурсной документации, ответы государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса на указанные запросы;

д) протоколы проведения встреч с соискателями по разъяснению содержания документации по предварительному квалификационному отбору (в случае его проведения) и конкурсной документации;

е) протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в предварительном квалификационном отборе (в случае его проведения) и конкурсными заявками;

ж) оригиналы заявок на участие в предварительном квалификационном отборе (в случае его проведения) и конкурсных заявок всех соискателей;

з) протокол определения соответствия соискателей требованиям, установленным документацией по предварительному квалификационному отбору (в случае его проведения), включающий перечень поставщиков, кото-

рые не прошли предварительный квалификационный отбор, с обоснованием принятия такого решения;

и) протокол рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок, в котором указываются:

- изложение процесса рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок;
- перечень соискателей, заявки которых были отклонены, с обоснованием принятия такого решения;
- ранжированный список конкурсных заявок с указанием порядкового номера (места), который присвоен каждой конкурсной заявке, и оснований ранжирования;

к) наименование и адрес победителя конкурса с обоснованием решения о признании его победителем;

л) копия заключенного государственного (муниципального) контракта;

м) изложение причин, по которым в результате проведения конкурсных процедур не был заключен государственный (муниципальный) контракт, если такое произошло;

н) основания отклонения всех конкурсных заявок в случае принятия такого решения в соответствии с настоящим Федеральным законом;

о) основания признания конкурса несостоявшимся в случае принятия такого решения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Протокол проведения конкурса ведется уполномоченным членом конкурсной комиссии с момента принятия государственным (муниципальным) заказчиком решения о размещении государственного (муниципального) контракта вплоть до момента завершения конкурсной процедуры.

3. Завершением конкурсной процедуры признается один из следующих моментов:

- дата заседания конкурсной комиссии, на котором было принято решение о победителе конкурса;
- момент принятия решения об отклонении всех конкурсных заявок;
- момент истечения установленного срока для заключения государственного (муниципального) контракта в случае, если контракт не был заключен;
- момент принятия решения о признании конкурса несостоявшимся.

4. После завершения конкурсной процедуры протокол конкурса предьявляется на подпись всем членам конкурсной комиссии. При этом члены конкурсной комиссии вправе предлагать свои изменения и дополнения, которые выносятся на обсуждение конкурсной комиссии. Принятые конкурсной комиссией изменения и дополнения вносятся в протокол. Откло-

ненные изменения и дополнения, предложенные отдельными членами конкурсной комиссии, приобщаются к протоколу в качестве особого мнения членов конкурсной комиссии, на которое делается отсылка в протоколе.

5. В случае, если решения государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, принятые в ходе конкурса, или результаты конкурса были предметом претензионного, административного или судебного обжалования, к протоколу приобщаются соответствующие жалобы и копии принятых по ним решений.

6. Протокол проведения конкурса хранится у государственного (муниципального) заказчика не менее трех лет.

Статья 35. Опубликование информации об итогах конкурса

1. Государственный (муниципальный) заказчик не позднее чем через 3 дня с момента завершения конкурсной процедуры, указанного в пункте 3 статьи 34 настоящего Федерального закона, обязан в порядке, предусмотренном в пунктах 1 и 5 статьи 22 настоящего Федерального закона, опубликовать информацию об итогах конкурса с указанием:

- наименования победителя конкурса, предмета и цены государственного (муниципального) контракта, если контракт был заключен;
- причин, по которым в результате проведения конкурсных процедур не был заключен государственный (муниципальный) контракт, если такое произошло;
- оснований отклонения всех конкурсных заявок в случае принятия такого решения в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- оснований признания конкурса несостоявшимся в случае принятия такого решения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Любой соискатель, подавший конкурсную заявку, после опубликования информации об итогах конкурса вправе обратиться к государственному (муниципальному) заказчику за разъяснениями, связанными с итогами конкурса. Государственный (муниципальный) заказчик обязан в письменной форме предоставить соискателю соответствующие разъяснения, включая протокол рассмотрения, оценки и сопоставления конкурсных заявок.

Статья 36. Признание конкурса несостоявшимся

1. Конкурс признается несостоявшимся в следующих случаях:

а) если на конкурс была представлена только одна конкурсная заявка, и государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса не воспользовался своим правом предложить соискателям продлить срок

представления конкурсных заявок, либо воспользовался им, но все соискатели отказались от продления срока представления конкурсных заявок;

б) если ко второму этапу рассмотрения и оценки заявок допущено не более одной конкурсной заявки;

в) если цены, предложенные всеми соискателями, превышают средства, которыми располагает государственный (муниципальный) заказчик для осуществления соответствующих закупок.

2. Государственный (муниципальный) заказчик информирует о признании конкурса несостоявшимся соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за размещением государственных (муниципальных) контрактов в срок, не превышающий 10 дней с момента признания конкурса несостоявшимся.

3. По результатам рассмотрения обращения государственного (муниципального) заказчика, указанного в пункте 2 настоящей статьи, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за размещением государственных (муниципальных) контрактов, вправе принять одно из следующих решений:

а) о проведении повторного конкурса;

б) о размещении государственного (муниципального) контракта путем закупок у единственного источника (при наличии соответствующего соискателя);

в) о приостановлении процедур размещения государственного (муниципального) контракта вплоть до решения вопроса об увеличении бюджетных ассигнований, выделенных для осуществления соответствующих закупок – в случае, если конкурс признан несостоявшимся по основанию, указанному в подпункте «в» пункта 1 настоящей статьи.

4. Одновременно с принятием решения, указанного в подпункте «а» пункта 3 настоящей статьи, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за размещением государственных (муниципальных) контрактов, вправе дать государственному (муниципальному) заказчику обязательные для исполнения указания о порядке проведения повторного конкурса, в том числе:

– об увеличении тиража публикации о предварительном квалификационном отборе (в случае его проведения) и конкурсе, в том числе о публикации в электронной форме;

– о направлении персональных приглашений к участию в конкурсе поставщикам из других регионов или иностранным поставщикам с соблюдением правил, установленных пунктом 3 статьи 22 настоящего Федерального закона;

– об изменении конкурсной документации по сравнению с документацией, утвержденной при проведении первоначального конкурса.

5. Решение, указанное в подпункте «б» пункта 3 настоящей статьи, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за размещением государственных (муниципальных) контрактов, вправе принять в случае, если проведение повторного конкурса нецелесообразно с учетом затрат времени и средств для проведения повторного конкурса при наличии объективных ограничений конкуренции на соответствующем рынке.

6. Решение, указанное в подпункте «б» пункта 3 настоящей статьи, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за размещением государственных (муниципальных) контрактов, вправе принять в случае, если с учетом конъюнктуры цен на соответствующем рынке размещение государственного (муниципального) контракта без увеличения выделенных для этого бюджетных ассигнований невозможно.

Глава IV. Закрытый конкурс

Статья 37. Закрытый конкурс

1. Закрытый конкурс – способ размещения контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, при котором приглашение участвовать в конкурсе направляется соискателям персонально. Опубликование информации о закрытом конкурсе (в том числе, извещения о проведении предварительного квалификационного отбора (в случае его проведения) и конкурса, информации о результатах конкурса) в средствах массовой информации не производится.

2. Заказчик вправе размещать контракты путем проведения закрытого конкурса исключительно в случае, если предметом государственного контракта является поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну.

В случае применения закрытого конкурса при отсутствии оснований к его проведению, установленных настоящей статьей, конкурс и заключенный по его результатам государственный (муниципальный) контракт могут быть признаны недействительными в установленном законодательством порядке.

3. При размещении контрактов путем проведения закрытых конкурсов устанавливаются следующие ограничения:

а) принятие в установленном законодательством порядке соискателями обязательства не разглашать сведения, составляющие государственную тайну;

б) иные ограничения, предусмотренные законодательством Российской Федерации о государственной тайне.

4. При проведении закрытого конкурса заказчик направляет приглашения на участие в конкурсе всем соискателям, которые могут представить требуемые товары, работы и услуги, а в случае, если таких соискателей более 10, не менее чем 10 соискателям.

5. За исключениями, предусмотренными настоящей статьей, к процедурам закрытого конкурса применяются положения глав II, III и V настоящего Федерального закона.

6. Не урегулированные настоящей статьей вопросы организации размещения контрактов с использованием процедур закрытого конкурса регулируются Правительством Российской Федерации.

Глава V. Двухэтапный конкурс

Статья 38. Двухэтапный конкурс

1. Двухэтапный конкурс – это конкурс, который проводится в два самостоятельных этапа. В зависимости от наличия соответствующих оснований двухэтапный конкурс должен проводиться по правилам, предусмотренным главами III или IV настоящего Федерального закона, в части, не противоречащей правилам настоящей главы.

2. Государственный (муниципальный) заказчик вправе проводить двухэтапный конкурс в случаях, если он не имеет возможности составить подробные спецификации товаров или работ, определить характеристики услуг в целях наиболее полного удовлетворения своей потребности, в том числе, когда предметом государственного (муниципального) контракта является выполнение сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, информационных, консультационных и иных аналогичных услуг.

Вместо проведения двухэтапного конкурса, в указанных случаях государственный (муниципальный) заказчик вправе провести два отдельных конкурса: на разработку конкурсной документации и собственно на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Статья 39. Проведение двухэтапного конкурса

1. На первом этапе проведения двухэтапного конкурса конкурсные заявки представляются без указания цены. В соответствии с конкурсной до-

кументацией соискатель должен предоставить технические, технологические, качественные и иные характеристики предлагаемых товаров, данные о своей квалификации, возможные условия продаж и другую информацию.

2. На первом этапе проведения двухэтапного конкурса государственный (муниципальный) заказчик вправе проводить переговоры с соискателями по любому вопросу поданной конкурсной заявки.

3. По результатам первого этапа двухэтапного конкурса государственный (муниципальный) заказчик вправе дополнить или уточнить любые первоначально установленные в конкурсной документации требования, в том числе критерии оценки конкурсных заявок, а также условия государственного (муниципального) контракта. Любые дополнения или уточнения конкурсной документации доводятся до сведения соискателей в приглашении представить окончательные конкурсные заявки. В случае, когда конкурсная документация была изменена или дополнена по результатам первого этапа проведения двухэтапного конкурса, соискатель, не желающий представлять окончательную конкурсную заявку, вправе выйти из дальнейшего участия в конкурсе без исполнения обязательства по обеспечению конкурсной заявки.

4. На втором этапе двухэтапного конкурса соискатели представляют окончательный вариант конкурсной заявки с указанием цен на поставляемые товары, выполняемые работы или оказываемые услуги.

Глава VI. Запрос котировок

Статья 40. Запрос котировок

1. Запрос котировок – это упрощенный способ размещения государственного (муниципального) контракта, при котором государственный (муниципальный) заказчик на основе предварительно проведенной конъюнктурной оценки сложившегося рынка приобретаемых товаров (работ, услуг) направляет соискателям запрос о предоставлении ими котировочной заявки с указанием в ней цены на запрашиваемые товары (работы, услуги). Государственный (муниципальный) контракт заключается с соискателем, указавшим наименьшую цену, при условии соответствия котировочной заявки данного соискателя требованиям, указанным в запросе котировки.

2. Государственный (муниципальный) заказчик вправе размещать контракты с применением способа запроса котировок при приобретении имеющих в наличии товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг), которые производятся не по конкретным спецификациям заказчика и для которых существует сложившийся рынок, при условии, что предполагаемая цена государственного (муниципального) контракта не превышает:

а) для федеральных государственных нужд и государственных нужд субъекта Российской Федерации – 250 тысяч рублей;

б) для нужд муниципального образования – 150 тысяч рублей.

В случае применения способа запроса котировок при отсутствии оснований к его проведению, установленных настоящим пунктом, заключенный по результатам запроса котировок государственный (муниципальный) контракт может быть признан недействительными в установленном законодательством порядке.

3. При размещении контракта с применением способа запроса котировок контракт не может предусматривать полную или частичную предварительную оплату приобретаемых товаров (работ, услуг).

4. Конъюнктурная оценка сложившегося рынка приобретаемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг) осуществляется государственным (муниципальным) заказчиком самостоятельно либо с привлечением экспертов, из числа лиц, включенных в списки независимых экспертов в соответствующей области, ведущихся уполномоченными органами, которые осуществляют координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

5. В результате изучения рынка определяется масштаб цен, сложившийся на рынке приобретаемых товаров (работ, услуг), и перечень наиболее привлекательных соискателей.

В случае, если необходимые товары (работы, услуги) производятся на предприятиях уголовно-исполнительной системы, а также на предприятиях общественных организаций инвалидов, государственный (муниципальный) заказчик обязан осуществить запрос котировок и у указанных предприятий. Порядок обеспечения государственных (муниципальных) заказчиков информацией о продукции, производимой указанными предприятиями, определяется соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

6. Запрос котировок должен быть направлен государственным (муниципальным) заказчиком не менее чем 10 соискателям. При этом котировочные заявки, от соискателей, которым не направлялся запрос, должны приниматься к рассмотрению на тех же условиях, как и поданные по запросу.

Статья 41. Требования, предъявляемые к запросу котировок

1. Запрос котировки должен содержать следующую информацию:

а) наименование и количество приобретаемых товаров (наименование и объемы выполняемых работ, оказываемых услуг);

б) требования к качеству приобретаемых товаров (работ, услуг);

в) место поставки приобретаемых товаров (место выполнения работ, оказания услуг);

г) сроки поставки приобретаемых товаров (сроки выполнения работ, оказания услуг);

д) указание о том, что в стоимость товаров (работ, услуг) должны быть включены все расходы, подлежащие оплате за счет государственного (муниципального) заказчика, в том числе расходы на доставку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей;

е) условия оплаты приобретаемых товаров (работ, услуг), в том числе указание о том, что оплата осуществляется после полного исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств;

ж) сроки и адрес представления котировочной заявки;

з) место, дату и время рассмотрения котировочных заявок с указанием права соискателей присутствовать при этом;

и) указание на право государственного (муниципального) заказчика отклонить все котировочные заявки по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

к) срок, предоставляемый соискателю, признанному победителем, для подписания государственного (муниципального) контракта, который не может быть менее 3 дней с момента предъявления государственным (муниципальным) заказчиком соответствующего требования, и уведомление о последствиях неподписания контракта в указанный срок, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

2. К запросу котировок прилагается проект контракта, который государственный (муниципальный) заказчик намерен заключить по итогам запроса котировок.

Статья 42. Требования, предъявляемые к котировочной заявке

Котировочная заявка соискателя должна содержать следующую информацию:

а) наименование и реквизиты соискателя;

б) наименование и количество товаров (наименование и объемы выполняемых работ, оказываемых услуг);

в) характеристики качества товаров (работ, услуг);

г) место поставки товаров (место выполнения работ, оказания услуг);

д) сроки поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг);

е) цену, включающую все расходы, подлежащие оплате за счет государственного (муниципального) заказчика, в том числе расходы на доставку,

страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей.

Статья 43. Порядок проведения запроса котировок

1. Запрос котировок может проводиться с использованием любых средств связи, обеспечивающих фиксацию содержания котировочной заявки в письменной форме.

2. Каждый соискатель вправе представить только одну котировку, которая не может быть впоследствии изменена. Между государственным (муниципальным) заказчиком и соискателем не проводится никаких переговоров в отношении котировки, представленной соискателем.

3. Котировочная заявка представляется соискателем государственному (муниципальному) заказчику в сроки, указанные в запросе котировки.

4. Полученные котировочные заявки подлежат обязательной регистрации государственным (муниципальным) заказчиком либо его представителем по мере их поступления. Государственный (муниципальный) заказчик обязан незамедлительно выдать соискателю расписку в получении котировочной заявки с указанием даты и времени ее получения, если она представлена через представителя, либо направить ее с помощью средств связи в течение суток с момента ее получения.

5. В случае, если на момент истечения срока представления котировочных заявок государственному (муниципальному) заказчику поступило менее 5 котировочных заявок, государственный (муниципальный) заказчик должен направить запрос о предоставлении котировочной заявки другим соискателям. В случае, если получение дополнительных котировочных заявок невозможно без переноса срока поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), одновременно с направлением запроса о предоставлении котировочной заявки другим соискателям государственный (муниципальный) заказчик должен запросить у соискателей, подавших первоначальные котировочные заявки, подтверждения их согласия на перенос срока поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг). Котировочные заявки соискателей, не представивших согласия на перенос срока поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), считаются отозванными.

Статья 44. Рассмотрение и оценка котировочных заявок и заключение государственного (муниципального) контракта

1. Государственный (муниципальный) заказчик рассматривает представленные котировки в срок, указанный в запросе котировок, при условии, что таких заявок поступило не менее пяти. При рассмотрении котировок вправе присутствовать представившие их соискатели. В случае, если на момент истечения срока представления котировочных заявок их поступило

менее пяти, применяются правила пункта 5 статьи 43 настоящего Федерального закона.

2. Государственный (муниципальный) заказчик оценивает котировочные заявки, основываясь на всестороннем, полном и объективном исследовании представленных данных с точки зрения соответствия их требованиям, указанным в запросе котировки. Для оценки котировочных заявок составляется сравнительная таблица котировочных заявок, в которой указываются перечень соискателей, представивших котировочные заявки в установленный срок, предлагаемые цены, а также сведения о соблюдении соискателями условий, предусмотренных в запросе котировок.

3. Победителем признается соискатель, заявка которого отвечает всем требованиям запроса котировок, и в которой указана наименьшая цена товаров (работ, услуг).

4. Государственный (муниципальный) заказчик вправе отклонить все котировочные заявки и произвести новый запрос у других соискателей в случае, если, по мнению заказчика, уровень цен этих заявок не соответствует уровню цен, сложившемуся на соответствующем рынке.

5. При размещении государственного (муниципального) контракта путем запроса котировок государственный (муниципальный) заказчик обязан вести протокол, в который включаются:

а) обоснование выбора указанного способа размещения государственного контракта;

б) запрос котировок;

в) протокол рассмотрения котировочных заявок, включающий сравнительную таблицу котировочных заявок;

г) оригиналы котировочных заявок всех соискателей;

д) основания отклонения всех котировочных заявок в случае принятия такого решения в соответствии с настоящим Федеральным законом;

е) наименование и адрес соискателя, признанного победителем;

ж) копия заключенного государственного (муниципального) контракта;

з) изложение причин, по которым в результате проведения запроса котировок не был заключен государственный (муниципальный) контракт, если такое произошло.

Протокол размещения государственного (муниципального) контракта путем запроса котировок подписывается всеми должностными лицами государственного (муниципального) заказчика, ответственными за размещение данного государственного (муниципального) контракта, и хранится не менее трех лет.

6. Государственный (муниципальный) заказчик не позднее чем через 3 дня со дня рассмотрения котировочных заявок сообщает всем соискателям,

не присутствовавшим при этом, наименование соискателя, признанного победителем, и цену его котировочной заявки. Одновременно государственный (муниципальный) заказчик направляет соискателю, признанному победителем, уведомление о признании его победителем и подписанный государственным (муниципальным) заказчиком государственный (муниципальный) контракт, который составляется путем включения в проект контракта, прилагаемого к запросу котировок, цены котировочной заявки, признанной победившей.

Указанные в настоящем пункте сообщения направляются соискателям в той же форме, что и запрос котировок.

7. Любой соискатель, подавший котировочную заявку, вправе обратиться к государственному (муниципальному) заказчику за разъяснениями, связанными с итогами запроса котировок. Государственный (муниципальный) заказчик обязан в письменной форме предоставить соискателю соответствующие разъяснения, включая протокол рассмотрения котировочных заявок.

8. В случае, если соискатель, чья котировочная заявка признана победившей, в установленные сроки не подписал государственный (муниципальный) контракт, государственный (муниципальный) заказчик направляет предложение заключить контракт соискателю, чья котировочная заявка заняла следующее по порядку место, при условии, что она удовлетворяет требованиям заказчика.

Глава VII. Размещение контракта у единственного источника

Статья 45. Размещение контракта у единственного источника

1. Размещение контракта у единственного источника – это внеконкурсный способ размещения контракта, при котором государственный (муниципальный) заказчик предлагает заключить государственный (муниципальный) контракт только одному соискателю.

2. Размещение контракта у единственного источника может проводиться государственным (муниципальным) заказчиком исключительно в случаях, предусмотренных настоящей статьей.

В случае применения закупок у единственного источника при отсутствии для этого оснований, предусмотренных настоящей статьей, заключенный по результатам процедуры размещения контракта у единственного источника государственный (муниципальный) контракт может быть признан недействительным в установленном законодательством порядке.

3. Размещение контракта у единственного источника может проводиться государственным (муниципальным) заказчиком без разрешения соответствующего органа, осуществляющего контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, если:

а) вследствие чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств возникла срочная потребность в определенных товарах (работах, услугах), в связи с чем применение иных способов размещения контракта нецелесообразно с учетом затрат времени, и предполагаемая цена государственного контракта (с учетом расходов на доставку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов, других обязательных платежей и иных расходов, подлежащих оплате за счет государственного (муниципального) заказчика) не превышает 500 тысяч рублей. Чрезвычайность и непредотвратимость обстоятельств должна подтверждаться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

б) предметом контракта являются товары (работы, услуги), реализуемые субъектами естественных, в том числе локальных естественных монополий, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

в) предполагаемая цена государственного контракта (с учетом расходов на доставку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов, других обязательных платежей и иных расходов, подлежащих оплате за счет государственного (муниципального) заказчика) не превышает 60 тысяч рублей. В случае, если контракт признается повторным по отношению к ранее заключенному в соответствии с пунктом 2 статьи 7 настоящего Федерального закона, он может быть заключен только с соблюдением правил, предусмотренных пунктом 4 статьи 7 настоящего Федерального закона;

г) размещаются контракты на предприятиях уголовно-исполнительной системы, в организациях, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 процентов при условии, что цена контракта не превышает 500 тысяч рублей. При этом приобретаемые товары должны производиться указанными предприятиями и организациями;

д) приобретаются культурные ценности в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

е) осуществляются поставки товаров из государственного материально-го резерва.

4. Размещение контракта у единственного источника может проводиться государственным (муниципальным) заказчиком с предварительного

письменного разрешения соответствующего органа, осуществляющего контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, если:

а) вследствие чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств возникла срочная потребность в определенных товарах (работах, услугах), в связи с чем применение иных способов размещения контракта нецелесообразно с учетом затрат времени, и предполагаемая цена государственного контракта (с учетом расходов на доставку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов, других обязательных платежей и иных расходов, подлежащих оплате за счет государственного (муниципального) заказчика) превышает 500 тысяч рублей. Чрезвычайность и непредотвратимость обстоятельств должна подтверждаться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

б) в случае, если ранее для размещения данного государственного (муниципального) контракта проводился конкурс, признанный несостоявшимся в порядке, предусмотренном статьей 36 настоящего Федерального закона, и соответствующий орган, осуществляющий контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, принял решение о нецелесообразности проведения повторного конкурса с учетом затрат времени и средств для проведения повторного конкурса при наличии объективных ограничений конкуренции на соответствующем рынке;

в) если предметом контракта являются исключительные права (за исключением прав на фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания, коллективный знак, наименование места происхождения товара) либо товары (оборудование, технология), в отношении которых единственный поставщик обладает исключительными правами (за исключением прав на фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания, коллективный знак, наименование места происхождения товара) и отсутствует равноценная замена этих исключительных прав либо товаров (оборудования, технологии);

г) государственным (муниципальным) заказчиком, ранее заключившим контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд с определенным исполнителем, установлено, что дополнительные закупки, по соображениям стандартизации или ввиду необходимости обеспечения совместимости с ранее закупленными товарами, работами или услугами, должны быть произведены у того же исполнителя. При этом объем дополнительной закупки не должен превышать меньшей из следующих двух сумм: половины стоимости ранее заключенного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание

услуг для государственных (муниципальных) нужд либо 500 тысяч рублей. В случае, если дополнительные закупки признаются повторными по отношению к ранее осуществленным в соответствии с пунктом 2 статьи 7 настоящего Федерального закона, они могут осуществляться только с соблюдением правил, предусмотренных пунктом 4 статьи 7 настоящего Федерального закона.

5. Заключение государственного (муниципального) контракта при размещении контракта у единственного источника осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусмотренными настоящей статьей.

6. При размещении государственного (муниципального) контракта у единственного источника государственный (муниципальный) заказчик обязан вести протокол, в который включаются:

а) обоснование выбора указанного способа размещения государственного контракта;

б) при размещении контракта у единственного источника по основаниям, предусмотренным пунктом 4 настоящей статьи – письменное разрешение соответствующего органа, осуществляющего контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, на применение данного способа закупки;

в) копия заключенного государственного (муниципального) контракта.

Протокол размещения государственного (муниципального) контракта у единственного источника подписывается всеми должностными лицами государственного (муниципального) заказчика, ответственными за размещение данного государственного (муниципального) контракта, и хранится не менее трех лет.

Глава VIII. Обеспечение соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, при проведении процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов

Статья 46. Способы обеспечения соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов,

при проведении процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов

Соблюдение нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, при проведении процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов обеспечивается следующими способами:

- путем осуществления прокурорского надзора за соблюдением нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;
- путем осуществления финансового контроля исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- путем создания уполномоченных исполнительных органов государственной власти (исполнительных органов местного самоуправления) для осуществления контроля за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов;
- путем установления претензионного, административного и судебного порядка обжалования действий или бездействия государственных (муниципальных) заказчиков, организаторов конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, и уполномоченных органов, осуществляющих координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, при размещении государственных (муниципальных) контрактов;
- путем признания недействительными в судебном порядке конкурса и заключенного по его итогам государственного (муниципального) контракта либо контракта, заключенного по итогам иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта, в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- путем установления ответственности должностных лиц государственных (муниципальных) заказчиков, организаторов конкурса, а также членов сформированной ими конкурсной комиссии, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушения нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов.

Статья 47. Формы обжалования процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов

1. Каждый соискатель имеет право обжаловать в претензионном, административном или судебном порядке действия или бездействие государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, если, по мнению соискателя, такие действия или бездействие противоречат настоящему Федеральному закону и иным нормативным правовым актам, регулирующим отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, и нарушают его права и законные интересы.

При этом соискатели не могут обжаловать выбор способа размещения контракта для государственных (муниципальных) нужд, предусмотренного настоящим Федеральным законом.

Каждый соискатель имеет право обжаловать в судебном порядке решение соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, принятое по результатам рассмотрения жалобы на действия или бездействие государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, если, по мнению соискателя, такое решение противоречит настоящему Федеральному закону и иным нормативным правовым актам, регулирующим отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, и нарушают его права и законные интересы.

2. Должностные лица государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, принимающие или принимавшие участие в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта, или члены конкурсной комиссии, не согласные с решениями государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, вправе обжаловать их в административном порядке, если, по их мнению, такие решения противоречат настоящему Федеральному закону и иным нормативным правовым актам, регулирующим отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд.

3. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе обжаловать действия или бездействие госу-

дарственного (муниципального) заказчика в судебном порядке путем подачи иска о признании недействительными конкурса и заключенного по его итогам государственного (муниципального) контракта либо контракта, заключенного по итогам иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта.

4. Государственный (муниципальный) заказчик или организатор конкурса вправе обжаловать решения соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, в судебном порядке, если, по его мнению, такие решения противоречат настоящему Федеральному закону и иным нормативным правовым актам, регуливающим отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд.

5. Государственный (муниципальный) заказчик вправе обжаловать в судебном порядке действия конкурсной комиссии при наличии оснований для признания конкурса недействительным.

6. Обжалование действий или бездействия государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, в претензионном и административном порядке допускается до момента заключения государственного (муниципального) контракта. С момента заключения государственного (муниципального) контракта все споры, связанные с обжалованием действий (бездействия) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, рассматриваются только в судебном порядке.

7. Под претензионным порядком обжалования в целях настоящего Федерального закона понимается подача соискателем претензии непосредственно государственному (муниципальному) заказчику.

8. Под административным порядком обжалования в целях настоящего Федерального закона понимается подача жалобы соответствующему органу, осуществляющему контроль за проведения процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов.

Статья 48. Содержание претензии

1. Претензия, подаваемая соискателем государственному (муниципальному) заказчику в письменной форме, должна содержать:

а) наименование государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, действия которого обжалуются;

б) наименование (имя) лица, подающего претензию, его местонахождения (местожительства), почтовый адрес и способ связи с ним (телефон, факс, электронная почта и т.п.);

в) указание на действия или бездействие государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, обжалуемые соискателем, а также основания, по которым соискатель считает, что данные действия или бездействие являются неправомерными и нарушают его права и законные интересы.

2. Лицо, подающее претензию, вправе приложить к претензии документы, подтверждающие обоснованность претензии. В этом случае в претензии должен быть приведен полный перечень прилагаемых к ней документов.

3. Претензия подписывается подающим ее лицом или его представителем. В случае подписания претензии представителем соискателя к претензии должны быть приложены документы, подтверждающие его полномочия на подписание претензии.

Статья 49. Принятие претензии к рассмотрению и возвращение претензии без рассмотрения

1. Государственный (муниципальный) заказчик обязан незамедлительно выдать соискателю расписку в получении претензии, если она представлена через представителя, либо направить ее с помощью средств связи в течение суток с момента ее получения.

2. Государственный (муниципальный) заказчик обязан принять претензию к рассмотрению, а в случаях, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи, вернуть ее соискателю без рассмотрения, в течение суток с момента ее поступления.

3. Претензия возвращается соискателю без рассмотрения в следующих случаях:

- а) претензия подана лицу, не уполномоченному ее рассматривать;
- б) претензия не содержит сведений, предусмотренных пунктом 1 статьи 48 настоящего Федерального закона;
- в) претензия не подписана, либо подписана лицом, полномочия которого не подтверждены документами, приложенными к претензии;
- г) претензия подана после заключения государственного (муниципального) контракта;
- д) соответствующим уполномоченным органом, осуществляющим контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, принята к рассмотрению жалоба того же соискателя с тем же предметом и основанием;

е) судом принят к рассмотрению иск того же соискателя с тем же предметом и основанием.

4. Государственный (муниципальный) заказчик обязан письменно сообщить соискателю, подавшему претензию, об основаниях возвращения претензии.

5. Одновременно с возвращением претензии соискателю, подавшему претензию, государственный (муниципальный) заказчик информирует об этом соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов.

Статья 50. Рассмотрение претензии

1. После получения и принятия претензии государственный (муниципальный) заказчик обязан немедленно уведомить соискателя, подавшего претензию, соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, должностных лиц государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса или членов сформированной ими конкурсной комиссии, чьи действия обжалуются, а также всех прочих соискателей (далее – «заинтересованные лица») о содержании, времени и месте рассмотрения претензии с указанием их права присутствовать при этом.

После принятия претензии к рассмотрению и вплоть до ее рассмотрения по существу заключение государственного (муниципального) контракта не допускается. При необходимости государственный (муниципальный) заказчик вправе приостановить вплоть до рассмотрения претензии по существу иные процедуры размещения государственного (муниципального) контракта.

2. Соискатель, интересы которого затронуты или могут быть затронуты в результате рассмотрения претензии, должностные лица государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса или члены сформированной ими конкурсной комиссии, чьи действия обжалуются, имеют право участвовать в процедуре рассмотрения претензии путем направления письменного отзыва на претензию. Отзыв на претензию должен содержать обязательные реквизиты, указанные в статье 48 настоящего Федерального закона.

3. Претензия должна быть рассмотрена государственным (муниципальным) заказчиком не позднее семи календарных дней со дня ее поступления.

4. Решение по претензии оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения по претензии в срок до трех рабочих дней высылается за-

интересованным лицам либо выдается представителям указанных лиц под расписку.

Статья 51. Отказ от претензии

1. Соискатель, подавший претензию, вправе отказаться от нее в любое время до окончания рассмотрения поданной им претензии по существу. Соискатель, отказавшийся от поданной им претензии, не вправе повторно подавать претензию по тем же основаниям.

2. Государственный (муниципальный) заказчик обязан проинформировать всех заинтересованных лиц об отказе лица, подавшего претензию, от указанной претензии.

Статья 52. Обжалование в административном порядке

1. Обжалование действий или бездействия государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, в административном порядке допускается в следующих случаях:

- если соискатель не обжаловал действия или бездействие государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, в претензионном порядке;
- если соискатель обжаловал действия или бездействие государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, в претензионном порядке, но не согласен с решением государственного (муниципального) заказчика по поданной им претензии;
- если лицо, подавшее отзыв на претензию, не согласно с решением государственного (муниципального) заказчика по результатам рассмотрения претензии;
- если должностное лицо государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, принимающее или принимавшее участие в процедуре размещения государственного (муниципального) контракта, или член сформированной ими конкурсной комиссии, не согласны с решениями государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, принятыми в процессе размещения государственного (муниципального) контракта.

2. Жалоба, подаваемая в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, оформляется в том же порядке, что и претензия. В случае, если жалоба подается на решение, принятое по результатам рассмотрения претензии, к ней должно прилагаться соответствующее решение.

3. Соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, обязан незамедлительно выдать лицу, подающему жалобу, расписку в ее получении, если жалоба представлена через представителя, либо направить такую расписку с помощью средств связи в течение суток с момента ее получения.

Жалоба должна быть принята к рассмотрению или возвращена подавшему ее лицу в срок не более 3 календарных дней с момента ее поступления с обоснованием причин возвращения. Жалоба возвращается подавшему ее лицу без рассмотрения в случаях, предусмотренных подпунктами «а»–«г» и «е» пункта 3 статьи 49 настоящего Федерального закона.

4. Соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, обязан рассмотреть поступившую жалобу в течение 14 календарных дней с момента ее поступления с обязательным информированием государственного (муниципального) заказчика и иных заинтересованных лиц о времени и месте ее рассмотрения с указанием их права присутствовать при этом. При рассмотрении жалобы государственный (муниципальный) заказчик и иные заинтересованные лица пользуются правами, предоставленными им пунктом 2 статьи 50 настоящего Федерального закона.

5. Лицо, подавшее жалобу, вправе отказаться от нее в любое время до окончания рассмотрения поданной им жалобы по существу с соблюдением правил, предусмотренных статьей 51 настоящего Федерального закона.

6. После принятия жалобы к рассмотрению и вплоть до ее рассмотрения по существу заключение государственного (муниципального) контракта не допускается. При необходимости соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе дать государственному муниципальному заказчику обязательное для исполнения предписание о приостановлении вплоть до рассмотрения жалобы по существу иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта.

7. Соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе истребовать у государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, любую информацию и документы, необходимые для рассмотрения жалобы.

8. По результатам рассмотрения жалобы соответствующий уполномоченный орган, осуществляющий координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе принять одно или несколько из следующих решений:

а) признать жалобу необоснованной;

б) обязать заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированную ими конкурсную комиссию, совершивших незаконные действия, прекратить их и (или) устранить их последствия;

в) обязать заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированную ими конкурсную комиссию, совершить действия, которые они должны были совершить в соответствии с законодательством;

г) обязать заказчика или организатора конкурса, в том числе сформированную ими конкурсную комиссию, возместить убытки, понесенные соискателем, направившим жалобу, в результате незаконных действий заказчика или организатора конкурса;

д) распорядиться о приостановлении процедуры размещения контракта вплоть до устранения выявленных нарушений;

е) распорядиться о приостановлении процедуры размещения контракта вплоть до вынесения решения судом при наличии оснований к признанию конкурса недействительным;

ж) распорядиться о прекращении процедуры размещения контракта за исключением конкурса в случае, если государственный (муниципальный) заказчик применил способ размещения государственного (муниципального) контракта, не подлежащий применению в соответствии с настоящим Федеральным законом, либо если допущенные в ходе процедуры размещения контракта существенные нарушения норм настоящего Федерального закона давали бы основания к признанию государственного (муниципального) контракта, заключенного по итогам этой процедуры, недействительным, если бы такой контракт был заключен.

9. Решение по жалобе оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения по жалобе в срок до трех дней высылается государственному (муниципальному) заказчику, организатору конкурса и иным заинтересованным лицам либо выдается представителям указанных лиц под расписку.

10. Государственный (муниципальный) заказчик, организатор конкурса или иное заинтересованное лицо, не согласное с решениями соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, вправе обжаловать указанные решения в судебном порядке.

Статья 53. Обжалование в судебном порядке

1. Обжалование в судебном порядке действий (бездействия) государственных (муниципальных) заказчиков, организаторов конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, а также уполномоченных органов, осуществляющих координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

2. Обжалование действий (бездействия) государственного (муниципального) заказчика, организатора конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссии, в претензионном или административном порядке не является обязательным условием для обращения в суд.

Статья 54. Особенности рассмотрения дел, связанных с обжалованием процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов в судебном порядке

1. Дело, связанное с обжалованием процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, должно быть рассмотрено судом по существу не позднее двух календарных месяцев с момента поступления указанного дела в суд.

2. Исковая давность по делам, связанным с обжалованием процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, определяется в один календарный год с момента заключения по ее итогам государственного (муниципального) контракта.

Статья 55. Признание недействительными результатов процедур размещения государственного (муниципального) контракта

1. Решением суда по иску соискателя, соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов, либо государственного (муниципального) заказчика конкурс и заключенный по его итогам государственный (муниципальный) контракт либо государственный (муниципальный) контракт, заключенный по итогам иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта, могут быть признаны недействительными в случаях, прямо предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в иных случаях, когда существенные нарушения норм настоящего Федерального закона, допущенные в ходе процедур размещения государственного (муниципального) контракта государственным (муниципальным) заказчиком или организатором конкурса, в том числе сформированной ими конкурсной комиссией, отрази-

лись или могли отразиться на результатах процедуры размещения государственного (муниципального) контракта. Существенными нарушениями норм настоящего Федерального закона, которые отразились или могли отразиться на результатах процедуры размещения государственного (муниципального) контракта, признаются, в частности, нарушения, предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 11 настоящего Федерального закона.

2. Признание недействительными конкурса и заключенного по его итогам государственного (муниципального) контракта, либо государственного (муниципального) контракта, заключенного по итогам иных процедур, по основаниям, предусмотренным настоящей статьей, влечет ответственность должностных лиц государственного (муниципального) заказчика в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 56. Ответственность за нарушение нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов

Должностные лица государственных (муниципальных) заказчиков, организаторов конкурса, а также члены сформированной ими конкурсной комиссии, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления несут ответственность за нарушение нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при размещении государственных (муниципальных) контрактов, в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а в случаях, когда такие правонарушения влекут уголовную ответственность – в порядке, предусмотренном Уголовным кодексом Российской Федерации.

Глава IX. Заключительные и переходные положения

Статья 57. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней с момента его официального опубликования.

Статья 58. Признание утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием настоящего Федерального закона

Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признать утратившим силу Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказа-

ние услуг для государственных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г., № 19, ст. 2302).

Статья 59. Переходные положения

1. Поручить Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении в соответствие с настоящим Федеральным законом в части положений, регулирующих порядок размещения государственных заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, следующих законодательных актов:

– Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994 г., № 34, ст. 3540);

– Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994 г., № 32, ст. 3303);

– Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 1, ст. 3);

– Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 1, ст. 6).

2. Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент Российской Федерации
Москва, Кремль

Приложение 3. Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях (в части регулирования процедур закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд)»

Статья 1. Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823) следующие изменения и дополнения:

1. Статью 71 изложить в следующей редакции:

«Все закупки товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями осуществляются на основе государственных или муниципальных контрактов, заключаемых в письменной форме, за исключением контрактов на сумму, не превышающую 60 тысяч рублей, исполняемых при самом их совершении. Факт заключения контракта на сумму, не превышающую 60 тысяч рублей, исполняемого при самом его совершении, должен быть удостоверен товарным чеком или иным документом, подтверждающим оплату товара».

2. В статье 72:

- В пункте 1 слова «уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования» исключить.
- После слов «предусмотренных в расходах соответствующего бюджета» дополнить словами «и бюджетах государственных внебюджетных фондов».
- Пункт 2 изложить в следующей редакции:
- «Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральным законом.». В пункте 4 слова «производство работ» заменить словами «выполнение работ». После слов «за счет средств соответствующего бюджета» дополнить словами «и государственных внебюджетных фондов».

- Пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Отношения, связанные с государственными и муниципальными контрактами, регулируются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, не противоречащими соответствующим нормативным правовым актам Российской Федерации».

3. Статью 73 озаглавить «Реестры государственных и муниципальных контрактов» и изложить в следующей редакции:

«1. Государственные и муниципальные заказчики обязаны вести реестры государственных и муниципальных контрактов в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2. Уполномоченные исполнительные органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, исполнительные органы и должностные лица местного самоуправления, осуществляющие координацию процедур размещения государственных (муниципальных) контрактов и контроль за их проведением, ведут сводные реестры государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых государственными (муниципальными) заказчиками за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

3. Обобщенные данные сводного реестра государственных и муниципальных контрактов подлежат представлению в соответствующий законодательный (представительный) орган в составе отчетности об исполнении бюджета».

Статья 2. Внести в Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.) следующие изменения и дополнения:

1. В статье 3.5 часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать двадцать пять МРОТ, на должностных лиц – пятьдесят МРОТ, на юридических лиц – одну тысячу МРОТ.

Административный штраф за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Фе-

дерации, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства Российской Федерации, законодательства о размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, о рекламе, об охране окружающей природной среды, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, налагаемый на должностных лиц и юридических лиц, может быть установлен с превышением размеров, указанных в абзаце первом настоящей части, но не может превышать для должностных лиц двести МРОТ, для юридических лиц – пять тысяч МРОТ».

2. Статью 3.11 изложить в следующей редакции:

«1. Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать *должности государственной (муниципальной) службы*, руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

2. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

3. Дисквалификация может быть применена к *государственным (муниципальным) служащим*, лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим».

2. Дополнить Кодекс статьей 15.16.1 следующего содержания:

«Статья 15.16.1. Нарушение установленного порядка размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

1. Нарушение порядка размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, установленного Федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и другими нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных

и муниципальных нужд, должностными лицами государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса или членами конкурсной комиссии, не повлекшее последствий, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти до ста МРОТ.

2. Нарушение порядка размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, установленного Федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и другими нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, должностными лицами государственного (муниципального) заказчика или организатора конкурса, или членами конкурсной комиссии, повлекшее признание недействительными конкурса и заключенного по его итогам государственного (муниципального) контракта либо контракта, заключенного по итогам иных процедур размещения государственного (муниципального) контракта, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до двух лет.

3. Нарушение должностным лицом уполномоченного органа государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или местного самоуправления, осуществляющего координацию процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и контроль за их проведением, обязанностей, установленных Федеральным законом «О размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и другими нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, или злоупотребление им своими правами, повлекшее причинение ущерба государственному (муниципальному) заказчику или соискателям государственного (муниципального) контракта, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда либо дисквалификацию на срок от одного года до трех лет».

3. Пункт 3 части 1 статьи 22.1 изложить в следующей редакции:

«3) федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, **а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления**».

4. Часть первую статьи 23.1 после слов «статьями 15.3 – 15.12,» дополнить словами «частью третьей статьи 15.16.1.».

5. Дополнить Кодекс статьей 23.7.1 следующего содержания:

«Статья 23.7.1 Органы, осуществляющие координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

1. Органы, осуществляющие координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями первой и второй статьи 15.16.1 настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации, от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, вправе:

1) руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации, его заместители;

2) руководители структурных подразделений уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации, их заместители;

3) руководители территориальных органов уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Российской Федерации, их заместители.

3. Рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение ра-

бот, оказание услуг для нужд субъектов Российской Федерации, от имени органов, указанных в части первой настоящей статьи, вправе руководитель уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации, и его заместители.

4. Рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных при размещении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, от имени органов, указанных в части первой настоящей статьи, вправе руководитель уполномоченного органа местного самоуправления или уполномоченное должностное лицо, осуществляющее координацию и контроль за проведением процедур размещения контрактов на приобретение товаров (выполнение работ, оказание услуг) для муниципальных нужд, его заместители).

6. Изложить часть 4 статьи 28.3 в следующей редакции:

«4. Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 2 и 3 настоящей статьи, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

7. Изложить статью 28.4 в следующей редакции:

«Статья 28.4. Возбуждение дел об административных правонарушениях прокурором

1. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 – 5.25, 5.45, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 15.10, частью 3 статьи 15.16.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.9, 20.26 настоящего Кодекса, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

2. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление, которое должно содержать сведения, предусмотренные статьей 28.2 настоящего Кодекса. Указанное постановление выносится в сроки, установленные статьей 28.5 настоящего Кодекса».

Статья 3. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней с момента его официального опубликования.

Список нормативно-правовых актов

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ;
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ;
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ;
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ;
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ;
7. Федеральный Закон РФ «О медицинском страховании граждан в РФ» от 28.06.1991 № 1499—1;
8. Федеральный закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1;
9. Федеральный Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1;
10. Федеральный закон РФ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ;
11. Федеральный закон РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ;
12. Федеральный закон РФ «О государственном материальном резерве» от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ;
13. Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ;
14. Федеральный закон РФ «О конкурсах на размещение заказов, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ;
15. Федеральный закон РФ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ;
16. Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. № 305;

17. Постановление Правительства РФ «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)» от 26 сентября 1997 г. № 1222;
18. Постановление Правительства РФ «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения» от 13.10.1999 г. № 1160;
19. Постановление Правительства РФ «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий» от 13.10.1999 № 1158;
20. Постановление Правительства РФ «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» от 15.08.2001 № 584;
21. Постановление Правительства РФ «О проведении в 2002 – 2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств» от 14 января 2002 г. № 6;
22. Приказ Минэкономразвития РФ «Об утверждении положения об осуществлении контроля за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» от 29.12.2000 № 130;
23. Письмо Государственного комитета РФ по вопросам архитектуры и строительства «О концепции ценообразования в строительстве в условиях развития рыночных отношений» от 22 октября 1993 г. № БЕ-19-21/12;
24. Постановлением Госстроя России «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» от 11 февраля 1998 г. № 18-15;
25. Письмо Госстроя России «Об отчислениях на создание сметно-нормативной базы» от 15 апреля 1998 г. № БЕ-19-10/12;
26. Приказ Госстроя России «Об аккредитации органов по ценообразованию в строительстве» от 30 апреля 1998 г. № 17-108;
27. Постановление Госстроя России «Об утверждении «Примерного положения о региональном центре по ценообразованию в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве в республиках, входящих в состав Российской Федерации в краях, областях, национальных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 12.05.99 г. № 34;

28. Письмо Госстроя РФ «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» от 3 февраля 2003 г. № НК-568/10;
29. Постановление Госстроя России «О введении в действие методических рекомендаций по использованию ФЕР-2001» от 30 апреля 2003 г. № НЗ-2626/10;
30. Письмо Госстроя «О переходе на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» от 11 сентября 2003 г. № НК-5636/10;
31. Распоряжение Росавтодора «О введении технических спецификаций на виды работ при строительстве, реконструкции и ремонте автомобильных дорог и искусственных сооружений на них» от 23.10.2000 № 177-р;
32. Закон Иркутской области «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Иркутской области» от 7 мая 2001 г. № 22-ОЗ;
33. Постановление Главы администрации Иркутской области «О проведении конкурсов на подрядные работы по проектированию, ремонту, реконструкции и строительству объектов социально-производственного назначения для государственных нужд Иркутской области» от 4 марта 2002 г. № 27-ПГ;
34. Постановление Главы администрации Иркутской области «Об утверждении положения о присвоении, подтверждении лишения звания «Поставщик продукции для областных государственных нужд» от 9 октября 2001 г. № 45/123-ПГ;
35. Постановление Губернатора Иркутской области «Об утверждении формы реестра закупок продукции для областных государственных нужд» от 13 августа 2001 г. № 418-ПГ;
36. Решение ГД г. Иркутска «О муниципальном заказе г. Иркутска» от 28.03.2002 № 186-16гД (3);
37. Постановление Администрации Псковской области «Об организации закупки продукции для государственных нужд на территории Псковской области» от 20 декабря 1997 г. № 321;
38. Постановление Псковской городской Думы «О Положении о муниципальном заказе в городе Пскове» от 30.04.2002 № 608;
39. Решение Великолукской городской Думы «О муниципальном заказе и закупках для муниципальных нужд в городе» от 31.01.2002 № 4;
40. Постановление Администрации г. Великие Луки «Об организации размещения заказов для муниципальных нужд» от 13.02.98 № 13;

41. Закон «О поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Коми» от 2 июля 2001 г. № 41-РЗ;
42. Указ Главы администрации Республики «О государственном заказе на подготовку государственных и муниципальных служащих» от 07.08.01 № 335;
43. Постановление Главы администрации г. Сыктывкара «Об утверждении положения об организации закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд г. Сыктывкара» от 29.12.1997 № 12/3270;
44. Закон «Об особом порядке организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд Ростовской области» от 25.10.2002 № 278-ЗС;
45. Постановление Главы администрации РО «О внесении изменений в постановление Главы администрации области от 15.07.98 № 268» от 06.02.2001 № 54;
46. Постановление Главы Администрации Ростовской области «О размещении объединенного государственного регионального заказа» от 25.01.01 № 42;
47. Постановление Администрации города Новошахтинска «Об организации закупки товаров, работ и услуг в г. Новошахтинске для муниципальных нужд» от 12.04.01 № 139;
48. Закон «О государственном заказе Ярославской области» от 30 сентября 1996 г. № 14-З;
49. Постановлением Правительства Ярославской области «О размещении заказов, финансируемых за счет средств государственного бюджета Ярославской области» от 27 марта 1998 г. № 46-п;
50. Постановление Правительства ЯО «О порядке проведения торгов (конкурсов) для осуществления работ по проектированию, содержанию, ремонту, строительству объектов, финансируемых из средств дорожного фонда» от 17.12.1997 № 259-п;
51. Постановление Администрации ЯО «О создании системы электронных закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд ярославской области» от 10.04.2002 № 62-а;
52. Постановление мэра г. Ярославля «Об утверждении положения о порядке проведения конкурсов при осуществлении закупок материалов и оборудования для нужд жилищно-коммунального хозяйства» от 20.04.1998 № 690;
53. Решение муниципалитета города Ярославля «О Положении «О муниципальном (городском) заказе» от 17.12.1997 № 138.

Библиография

1. *Баткибеков С., Гребешкова Л., Дежина И., Золотарева А. и др.* Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений. М.: ИЭПП, 2003.
2. *Баткибеков С., Золотарева А., Киреева А., Крылов В., Луговой О., Непесов К., Синельников С., Устинов А., Чеботарева Н.* Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения. М.: ИЭПП, 2003.
3. Временные методические рекомендации по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. <http://www.minfin.ru/fvr/metod/vrmetodzak.doc>
4. Договорные условия для инженерных работ, разработанные FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils). <http://www.fidic.com>
5. *Дидковская О.* Роль региональных центров ценообразования в строительстве в процессе подготовки и проведения подрядных конкурсов в строительстве // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 5–6.
6. Доклад редакционной группы Комиссии ООН по праву международной торговли от 2 июня 1994 г.
7. Доклад, представленный Минэкономразвития России на заседании Правительства РФ от 16 октября 2003 г. «О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий». http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1244
8. Законодательство ЕС. Директивы Европарламента и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. <http://europa.eu.int>; *Клячко Т. Л.* Анализ финансовых потоков в системе профессионального образования. М.: ИЭПП, 2003.
9. *Колосов А. Ф.* Тенденции развития подрядного рынка в индустриальных странах // Экономика строительства. 1995. № 10.
10. Концепция региональной системы бюджетных закупок. Отчет Фонда реструктуризации предприятий по Контракту RFTAP/QCBS/3.5 «Региональная система бюджетных закупок». Москва. 2003.

11. *Корытцев М.* Механизм формирования регионального заказа: теория и практика // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 3.
12. *Кузнецов К. В.* Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003.
13. *Нестерович Н., Смирнов В.* Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М., 2000.
14. *Нестерович Н.* Прокьюремент. Принципы организации закупки продукции для государственных нужд // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.
15. Отчет Главного контрольного управления Президента РФ. <http://www.regnum.ru/allnews/132846.html>
16. Отчет по проекту «Обзор бюджетных расходов на здравоохранение», выполненный консорциумом в составе Центра экономико-социальных исследований и ЗАО «ЮНИКОН/МС Консультационная Группа» по контракту № RFTAP/QCBS/4.3. Москва. 2001.
17. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998 г. и за девять месяцев 1999 г. на строительство и содержание Тихоокеанского флота» // Бюллетень № 41 (192) / 1999.
18. Отчет Счетной палаты «О результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1998–1999 гг. на строительство и содержание Ленинградского военного округа» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 7 (31) / 2000.
19. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах тематической проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на продовольственное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в 1999 г. и январе–сентябре 2000 г.» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 1 (37) / 2001 г.
20. Отчет Счетной палаты «О результатах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на деятельность территориальных налоговых органов Министерства РФ по налогам и сборам в Удмуртской республике» // Бюллетени Счетной палаты № 7/8 (43/44) / 2001 г.
21. Отчет Счетной палаты «О результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных на материально-техническое и военное снабжение МВД России в Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России, в Северо-Кавказском окружном управлении материально-технического и военного снаб-

жения МВД России» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 40 (276) / 2001.

22. Отчет Счетной палаты «О результатах совместной с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации проверки эффективности и целевого использования бюджетных средств всех уровней, а также внебюджетных средств, выделенных на содержание Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, в том числе в: Главном управлении Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, Государственных инспекциях безопасности дорожного движения ГВУД г. Москвы, ГВУД Московской области, ГВУД Свердловской области, ГВУД Нижегородской области, ГВУД Новосибирской области» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 9 (292) / 2002.

23. Отчет Счетной палаты «О результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных на материально-техническое и военное снабжение МВД России в Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России, в Главном финансово-экономическом управлении МВД России, в Северо-Кавказском окружном управлении материально-технического и военного снабжения МВД России» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 3 (51) / 2002.

24. Отчет Счетной палаты «Об итогах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на финансирование деятельности территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Волгоградской области за 2001 г. и I квартал 2002 г.» // Бюллетень Счетной палаты № 9 (57) / 2002.

25. Отчет Счетной палаты «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Южному таможенному управлению ГТК России» // Бюллетень Счетной палаты № 10 (58) / 2002.

26. Отчет Счетной палаты «Об итогах тематической проверки правильности расходования средств федерального бюджета на финансирование деятельности территориальных налоговых органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Волгоградской области за 2001 г. и I квартал 2002 г.» // Бюллетень Счетной палаты РФ № 19 (302) / 2002.

27. Отчет Счетной палаты «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Южному таможенному

- управлению ГТК России» // Бюллетень Счетной палаты № 26 (309) / 2002.
28. *Пономарев В. В.* Система конкурсных закупок в США // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.
29. Постановление ФАС Уральского округа от 6 ноября 2002 г. № Ф09-2716/02-ГК/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
30. Постановление ФАС Центрального округа от 24 мая 2002 г. № А68-774/ГП-38/АП-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
31. Постановление ФАС Московского округа от 19 сентября 2001 г. № КГ-А40/5102-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
32. Постановление ФАС Северо-западного округа от 25 декабря 2001 г. № А13-5569/01-16/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
33. Постановление ФАС Московского округа от 8 ноября 2001 г. № КА-А41/6292-01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
34. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17 сентября 2001г. № А42-7236/00-13-1124/01/ Информационно-правовая база «Консультант плюс».
35. Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 г. и на период до 2006 г. Доклад первого заместителя Министра финансов РФ Голиковой Т. А. на заседании Правительства 26.09.2003 г. http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1224
36. Проблемы определения стоимости работ по строительству автомобильных дорог за счет государственных средств. Научный отчет ИЭПП по контракту с Росавтодором. М., 2001.
37. *Симановский А.* Подрядные торги как средство экономической оптимизации стоимости строительства // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 5–6.
38. Совершенствование нормативной базы, регламентирующей существующую систему ценообразования. Научный отчет ИЭПП по контракту с Росавтодором. М., 2002.
39. *Сушкова С.* Закупка интеллектуальных услуг для государственных нужд. Нужны ли специализированные процедуры? // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 2002. № 7.

42. Типовой закон Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) о закупках товаров, работ и услуг. <http://www.uncitral.org/stable/ml-procure-r.pdf>
40. Чернец В. А., Чирикова А. Е., Шишкин С. В., Попович Л. Д., Потапчик Е. Г., Сурков С. В., Клячко Т. Л., Сорочкин Б. Ю., Рубинштейн А. Я. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М.: ИЭПП, 2003.
41. Хусаинов В. Э. Отражение рисков в хозяйственной деятельности ремонтно-строительных организаций // Экономика строительства. 1998. № 4.
42. Шишкин С. В. Реформа финансирования российского здравоохранения / *Научные труды ИЭПП № 25Р*. М.: ИЭПП, 2000.
43. Шишкин С. В. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. М.: ГУ–ВШЭ, 2003.
44. Экономика и управление в зарубежных странах // Информационный бюллетень. 2002. № 7.
45. Ярош О. Интернет. Реклама. Конкурс // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги», май 2000.
46. Delivering Better Services for Citizens – Executive Summary and Recommendations. Department for Transport, Local Government and the Regions UK <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>
47. Petersen, J. E. Local government finance Concepts and practices. D. R. Strachota Government Finance officers Association.
48. A Guide to the management of departmental purchasing – the treasury <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>
49. Asian Development Bank. «Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure – Roads, 2000. <http://www.adbi.org>
50. China's Government Procurement Policy Ms. Yang Ningning Project Officer, APEC Division, Department of International Trade and Economic Affairs, Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, China <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/seminar/asem2/session/p23.html>
51. Federal Acquisition regulations, USA. Версия за сентябрь 2001 г. по сайту <http://farsite.hill.af.mil/>
52. Government Procurement. Japan ministry of economy, Trade and industry <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g400018e.html>

53. Guidelines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown (Новая Зеландия) <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/ngo/default.asp>
54. Отчет Министерства финансов Швеции. http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/summary_sou2001_31.pdf.
55. Best Value and Procurement handling of workforce matters in contracting. A Consultation Paper on draft guidance. <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk>
56. Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Program. <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk>
57. National Roads Authority of Ireland «NRA policy on procurement procedures». <http://www.nra.ie>
58. *Gordon S. B.* Management of Local Public works. Ed. by S. M. Cristofano, W. S. Foster / Washington D. C. International city management association, 1986.
59. The act on public procurement 1992, Sweden <http://www.nou.se/pdf/louenglish.pdf>
60. The office of public procurement website, Poland The Act of June 10, 1994 on Public Procurement <http://www.uzp.gov.pl/>
61. US tax reform act 1986. UK Local Government (contracts) Act 1997.