

# Подготовлен с разногласиями

*Министерство экономического развития Российской Федерации еще к первому сентября 2011 года подготовило проект федерального закона «О федеральной контрактной системе», а дискуссии на его счет продолжаются и по сей день. Главным образом, как это ни странно звучит, между Минэкономразвития России и Федеральной антимонопольной службой, открыто противопоставляющей свое видение системы государственных и муниципальных закупок официальной позиции.*

**Н**апомню, что инициатором проведения реформы в сфере государственных и муниципальных закупок стал Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев. По его словам, которые отражают мнение большинства правоприменителей, ситуация с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями»<sup>1</sup>.

В контексте такой оценки ситуации и был заложен вектор на «работу над новой редакцией закона о госзакупках — более продуманной и более современной».

Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе», разработанный Минэкономразвития, расширяет предмет правового регулирования в сфере государственного и муниципального заказа. Он охватывает все стадии формирования и удовлетворения государственных нужд — от планирования до оценки результатов размещения заказов, определяя принципы, этапы и круг их участников. Согласно проекту федеральная контрактная система (ФКС) допускает широкий выбор заказчиком способов размещения заказа, от открытого конкурса до запроса предложений, а также достаточные права как по предквалификации исполнителей, так и по расторжению уже заключенных контрактов. По мнению авторов указанной реформы (Минэкономразвития России), в ходе ее проведения должна появиться принципиально новая система, которая объединит процессы планирования государственных и муниципальных закупок, их проведения и контроля за результатами.

Федеральная антимонопольная служба, последовательно выступая против федеральной контрактной системы, предлагает совершенствовать конкурсные процедуры на базе действующего Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, разработчиком которого она являлась. Ее позиция тем самым противоречит официальному взгляду на эту проблему.

Бизнес-сообщество считает существующую систему закупок несовершенной. По мнению предпринимателей, государственный и муниципальный заказ в насто-

ящее время не помогает бизнесу, а, напротив, тормозит его развитие ввиду отсутствия среднесрочного планирования государственных и муниципальных нужд. Он не создает стимулов для повышения квалификации, мотивации для развития собственной производственной базы и внедрения инноваций и т.п.

Примечательно, что аналогичного мнения придерживаются и заказчики, поэтому все стороны — участники размещения государственного (муниципального) заказа возлагают на новый федеральный закон «О федеральной контрактной системе» большие надежды. Они связаны, прежде всего, с повышением прозрачности процедур закупок, возвращением в эту сферу добросовестных поставщиков товаров и услуг, для которых нет объективной возможности участвовать в аукционах и конкурсах по действующим правилам.

Таким образом, у ведомств (Минэкономразвития России и Федеральной антимонопольной службы) возникли разногласия по поводу того, стоит ли заменять существующий Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ новым или следует сохранить его, дополнив новым актом законодательства о контрактной системе. Кроме того, пока непонятно, какое ведомство будет контролировать функционирование федеральной контрактной системы. Председатель Счетной палаты Российской Федерации Сергей Степашин предложил создать агентство по контролю за государственными и муниципальными закупками на базе Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Как отметил глава Счетной палаты, в Росфиннадзоре работают семь тысяч хороших специалистов, которые могли бы взять на себя указанную функцию.

Министр экономического развития Российской Федерации Эльвира Набиуллина подчеркнула, что разногласия с Федеральной антимонопольной службой по проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе» носят принципиальный характер. Несмотря на это, министр выразила уверенность в том, что он будет принят в весеннюю сессию Государственной думы и уже с 1 июля 2012 года вступит в силу. Впрочем, ряд положений могут заработать в более поздние сроки — после окончания переходного периода.

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года.

В свою очередь, в Федеральной антимонопольной службе доказывают, что цели, поставленные в рамках реформы государственного и муниципального заказа, могут быть достигнуты поправками к действующему Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ. «Законопроект Минэкономразвития делает акцент на контроле результата, в зависимости от которого заказчика поощряют или наказывают. Оценить результат очень сложно. Непонятны критерии. У каждого проверяющего есть свое субъективное мнение. Для проверяющего из одного ведомства результат закупок может оказаться хорошим, для проверяющего из другого ведомства – плохим», – считает эксперт Международного центра финансово-экономического развития Евгений Красавин.

В Федеральной антимонопольной службе также считают, что, кроме результата, важны еще и контроль процесса, и усиление ответственности заказчика.

Сегодня общественное обсуждение федеральной контрактной системы практически заканчивается, проект соответствующего федерального закона официально представлен Правительству Российской Федерации. Правда, с разногласиями, потому что по некоторым принципиальным вопросам ведомства договориться так и не удалось. О том, как проект изменился после обсуждения и какие содержит принципиальные моменты, существенные для дорожного сообщества, нашему корреспонденту рассказал заместитель директора Некоммерческого партнерства дорожных проектных организаций «РОДОС» Андрей Белоусов.



*– Учтены ли в одной из последних редакций проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе», подготовленного Минэкономразвития России, пожелания дорожников?*

– С удовлетворением можно отметить, что последняя редакция проекта федерального закона соответствует ранее достигнутой в ходе многочисленных обсуждений согласованной позиции. Предложенные Минэкономразвития России положения о Федеральной контрактной системе были предметом рассмотрения 16 марта 2011 года в Госдуме на заседании «круглого стола» на тему: «Новая концепция федерального закона о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд». Именно на базе этой дискуссионной площадки были сформулированы и согласованы основные принципы и подходы по совершенствованию конкурсных процедур при осуществлении закупок для госу-

дарственных (муниципальных) нужд, в том числе в сфере архитектурно-строительного проектирования.

В последующем на парламентских слушаниях, посвященных новой редакции федерального закона о размещении заказов для государственных или муниципальных нужд: концептуальных изменений и их реализации, состоявшихся в Государственной думе 21 апреля 2011 года, основные принципы и подходы были формализованы в соответствующих рекомендациях Федеральному собранию и Правительству Российской Федерации.

В свою очередь, представители дорожного хозяйства и сообщества проектировщиков и изыскателей в этой области выработали свою позицию по совершенствованию конкурсных процедур:

- планирование государственных (муниципальных) заказов по основным группам товаров, работ и услуг;
- устранение ограничений по выбору заказчиком способов размещения государственного (муниципального) заказа;
- установления критериев и порядка определения качественных показателей государственных (муниципальных) нужд для их удовлетворения с применением высокотехнологичных (инновационных) решений;
- учет специфики архитектурно-строительного проектирования и работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства при установлении требований предварительной квалификации (по совокупности критериев: опыт, качество, способность, репутация и профессиональная подготовка) и новых способов размещения государственных (муниципальных) заказов;
- установление антидемпингового механизма;
- формирование примерных типовых контрактов в сфере архитектурно-строительного проектирования, а также на оказание услуг в сфере архитектуры и градостроительства, предусмотрев типовые контракты на подготовку документации по планировке территории, проектов планировки территории, проектов межевания территорий и градостроительных планов земельных участков.

Практически все указанные предложения авторами проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» учтены. В этом видится результат слаженной работы официальных представителей и специалистов в области дорожного хозяйства, нашего Некоммерческого партнерства, а также политической поддержки депутата Государственной думы Мартина Люциановича Шаккума. Именно под эгидой возглавлявшегося им в то время Комитета Госдумы по строительству и земельным отношениям состоялись указанные выше мероприятия по обсуждению предстоящей реформы государственного и муниципального заказа.

*– В чем принципиально отличается порядок проведения конкурсов, устанавливаемый федеральной контрактной системой, от порядка, который регламентирует Федеральный закон № 94-ФЗ?*

— Основное преимущество ФКС в отличие от действующего закона касается критериев оценки конкурсных предложений. Согласно проекту эти критерии будут касаться не только цены, но и предстоящих расходов на ремонт и эксплуатацию (использование результатов работ), качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупок, гарантийных обязательств поставщика, предлагаемых им сроков исполнения обязательств по контракту. С учетом критерия оценки заявок (предложений) участников процедур закупок «квалификация» все указанные критерии в совокупности позволят говорить о главной достигаемой цели при размещении государственного или муниципального заказа — повышении ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования бюджетных средств.

Достижимые при размещении государственного или муниципального заказа цели положены в основу федеральной контрактной системы и, по замыслу авторов проекта закона, должны стать одним из принципов ее функционирования.

Остается только пожелать, чтобы Правительство Российской Федерации после принятия федеральной контрактной системы предусмотрело своим нормативным правовым актом (такое полномочие дается проектом федерального закона) случаи размещения государственных и муниципальных заказов на осуществление дорожной деятельности, при которых будет допускаться использование критерия «квалификация участников процедур закупок».

Аналогичное пожелание касается и предполагаемого делегирования Правительству Российской Федерации права установления требований к участникам закупок, созвучных указанным выше критериям оценки заявок, а именно:

- наличия необходимой профессиональной подготовки;
- наличия финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- наличия оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- управленческой компетентности;
- опыта и деловой репутации;
- трудовых ресурсов для исполнения контракта.

Таким образом, если федеральная контрактная система будет принята, в том числе с учетом указанных основополагающих принципов и подходов по совершенствованию конкурсных процедур при осуществлении закупок для государственных (муниципальных) нужд, то, по небезосновательному мнению специалистов в области государственного управления и включаемых в этот круг специалистов в области до-

рожного хозяйства, это будет всецело содействовать открытости (прозрачности) самой системы государственных (муниципальных) закупок посредством механизма формирования и планирования государственных и муниципальных нужд; развитию конкуренции и собственной производственной базы участников размещения заказа; внедрению новых технологий; повышению профессионализма и, главное, ответственности не только исполнителя, но и заказчика за качество и результативность (эффективность) бюджетных расходов.

**— Наконец-то! А ведь сколько вокруг этого было разговоров. С введением понятия «предквалификация» согласилась Федеральная антимонопольная служба?**

— Отвечу так. В федеральной контрактной системе «предквалификация» допускается при проведении конкурса с ограниченным участием и двухэтапного конкурса. В первом случае — это способ осуществления закупок, при котором информация о закупке сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения извещения, предквалификационной документации и конкурсной документации. Победителем такого конкурса будет признаваться лицо, прошедшее предквалификационный отбор и предложившее лучшие условия исполнения контракта по итогам конкурса с ограниченным участием.

Во втором случае — это способ осуществления закупок, при котором информация о закупке также сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения извещения и только конкурсной документации. Победителем двухэтапного кон-

курса будет признаваться лицо, участвовавшее в двух этапах и предложившее лучшие условия исполнения контракта по его результатам.

Следует отметить, что к числу случаев размещения заказа посредством проведения двухэтапного конкурса проектом федерального закона «О федеральной контрактной системе» напрямую отнесены подготовка проектной документации (проведение проектных работ) и проведение изысканий. Конкретно против этого Федеральная антимонопольная служба не возражает. В то же время она настаивает на том, что при размещении заказа всегда найдутся добросовестные поставщики, поэтому главное для заказчика при выборе подрядчика — снизить начальную (максимальную) цену контракта. Из этого следует общий подход ФАС к торгам — во главе угла должен быть электронный аукцион на понижение цены, и объекты капитального строительства не должны быть исключением.

Но ведь именно в отношении объектов капитального строительства заказчик в первую очередь должен думать не столько о цене, сколько об обеспечении соответствующих показателей качества, функциональ-

**“ Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе», разработанный Минэкономразвития, расширяет предмет правового регулирования в сфере государственного и муниципального заказа. Он охватывает все стадии формирования и удовлетворения государственных нужд — от планирования до оценки результатов размещения заказов, определяя принципы, этапы и круг их участников. ”**

ных характеристиках и потребительских свойств объекта, гарантийном сроке, затратах на эксплуатацию и т.п. Ведь в данном случае цена определяется при подготовке проектной документации и, возможно, корректируется или, так сказать, оптимизируется на этапе прохождения экспертизы. И только располагая данными о наличии необходимой профессиональной подготовки участника размещения заказа, наличии у него оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта, его управленческой компетентности, опыта и деловой репутации, трудовых ресурсов, можно предположить (допустить) некоторый процент снижения начальной (максимальной) цены контракта.

Электронный аукцион не сможет удовлетворить этим условиям, так как всегда будет механически регистрировать наименьшие по стоимости предложения его участников с большой вероятностью того, что в результате исполнения государственного (муниципального) контракта будут снижены качественные, функциональные характеристики и потребительские свойства объекта торгов. При этом дополнительный запрос обоснования понижения начальной (максимальной) цены не является панацеей.

О понижении первоначальной цены заказа в диапазоне 25–30% в том, что касается строительства, реконструкции или капитального ремонта объектов капитального строительства, вообще говорить странно, потому что ее определяет не заказчик, вернее, не столько он.

Как отмечалось выше, есть проектная документация. Лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, организует и координирует работы по ее подготовке и несет ответственность за ее качество и соответствие требованиям технических регламентов.

Проектная документация должна соответствовать по составу ее разделов и требований к ним постановлению Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», иметь положительное заключение экспертизы и содержать в том числе технико-экономические показатели и характеристики проектируемого объекта капитального строительства; сметную документацию — сводку затрат, сводный сметный расчет стоимости строительства, объектные и локальные сметные расчеты (сметы), сметные расчеты на отдельные виды затрат.

Поэтому сегодня, соглашаясь, как это предписывает закон, со снижением цены, мы потенциально соглашаемся с пониженными качественными, функциональными характеристиками и потребительскими свойствами будущего объекта капитального строительства. Для таких объектов не цена должна быть

решающим критерием торгов, а качество, экономическая эффективность и целесообразность, а также способность подрядчика, его репутация и профессиональная подготовка. При этом цена должна быть оптимальной для соблюдения всех этих требований. В этом же смысле электронный аукцион не может быть единственным способом размещения заказа на объекты капитального строительства и дорожные работы в частности.

Принципиально важно то, что именно такие подходы заложены в предложенной федеральной контрактной системе.

Что же касается предквалификации, то вся имеющаяся правоприменительная практика, относящаяся к размещению государственного и муниципального заказа, убеждает нас в том, что в ряде случаев это просто необходимо. В действующем Федеральном

законе от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ применение этой законодательной нормы возможно только в части научно-исследовательских работ. Распространение ее на все виды работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, позво-

лит подрядчику на этапе конкурса обосновать свои конкурентные преимущества. Если этого положения в окончательной редакции проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» не будет, всегда найдутся желающие сделать игру на понижение своим бизнесом начальной (максимальной) цены контракта в ущерб интересам государства со всеми вытекающими последствиями, вплоть до срыва контракта или непосредственного причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу, окружающей среде и т.п. вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

— *Какие еще возможности предоставит заказчику федеральная контрактная система?*

— Заказчику предоставляется право выбора способа размещения заказа в определенных самой федеральной контрактной системой рамках при соблюдении принципа ответственности за результативность осуществления закупок и эффективность расходования бюджетных средств.

Очень важно, что заказчики, их должностные лица будут обязаны обеспечивать достижение ожидаемого наиболее выгодного для заказчика результата осуществления закупок товаров, работ и услуг в соответствии с запланированным объемом подлежащих удовлетворению государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах, а также эффективность расходования бюджетных средств на указанные цели.

Должностные лица заказчиков будут нести за свои действия (бездействие), в том числе за достижение

**“ По мнению предпринимателей, государственный и муниципальный заказ в настоящее время не помогает бизнесу, а, напротив, тормозит его развитие ввиду отсутствия среднесрочного планирования государственных и муниципальных нужд. Он не создает стимулов для повышения квалификации, мотивации для развития собственной производственной базы и внедрения инноваций и т.п. ”**

запланированных результатов процедур закупок для государственных и муниципальных нужд, персональную ответственность.

Против права выбора способа размещения заказа ФАС также возражает, утверждая, что предоставление такого права заказчику изначально приведет к неэффективным результатам, а значит, нарушению принципа конкурентности, не принимая во внимание того, что одновременно с предоставлением права выбора вменяется и ответственность. Федеральная антимонопольная служба настаивает на электронном аукционе, полагая, что нужно просто отрегулировать, «более точно настроить» этот механизм, все, что можно, довести до автоматизма и усилить ответственность (финансовую) исполнителя за исполнение контракта. В качестве ограничительной меры для достижения ожидаемого результата Федеральная антимонопольная служба предлагает не допускать демпинг начальной (максимальной) цены контракта, в том числе для объектов капитального строительства, более чем... на 30%!!!

Вдумаемся: выполняя это требование, мы признаем, что изначально и проектировщик, и заказчик, и, подчеркиваю, государственная экспертиза ошиблись или допустили погрешность в своих расчетах на 30%. Но здравый смысл подсказывает, что такую неточность, кратно превышающую статистическую погрешность, можно квалифицировать как должностное преступление или преднамеренное действие в коррупционных целях.

Даже если и говорить об электронном аукционе в отношении объектов капитального строительства, то оправданна другая цифра – разница между начальной (максимальной) и предлагаемой ценой контракта не более чем в 10%: именно на такой процент заказчику позволено действующим Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ менять стоимость контракта в процессе его исполнения. К сожалению, в федеральной контрактной системе предусмотрен «компромиссный вариант» – 25%. По нашему мнению, эту цифру необходимо максимально снижать.

– *Вы ничего не сказали о позиции Минфина.*

– Финансовое ведомство склоняется к позиции Минэкономразвития России и предлагает дополнительно усилить финансовую ответственность посредством повышения ответственности исполнителя по контракту, например, увеличивая размер залога. Подчеркну, что учет позиции ФАС, а значит, и сохранение электронного аукциона в качестве единственного способа размещения государственного или муниципального заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), связанных с объектами капитального строительства, не приведет к качественному изменению системы государственных и муниципальных закупок.

– *Против каких еще предложений возражает Федеральная антимонопольная служба?*

– По мнению ФАС, в случае принятия федеральной контрактной системы потребуется внесение существенных изменений в ряд основополагающих актов

законодательства, и главным образом в Гражданский кодекс Российской Федерации, в котором целый параграф посвящен поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, а также в отраслевое законодательство, в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ и в Кодекс об административных правонарушениях.

На мой взгляд, это не может быть существенным аргументом против принципиального изменения действующей системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, поскольку она заслуживает именно этого. Ведь большинство согласилось с тем, что эта система не отвечает насущным потребностям экономики и государства, а также порождает много противоречий, сводя весь процесс государственных закупок к соблюдению процедур без видимого или осязательного результата. Эту систему нужно менять, причем независимо от того, какой пласт законодательства придется пересматривать. Вспомним в связи с этим, что не так давно и в Конституцию Российской Федерации – основной закон страны! – вносились изменения.

– *Предусмотрено ли проектом закона о Федеральной контрактной системе планирование закупок?*

– Для этого предусматривается так называемый сводный прогноз государственных нужд в товарах, работах и услугах на долгосрочный период. Это аналитический документ, содержащий научно и нормативно обоснованные представления об основных направлениях и приоритетах обеспечения государственных нужд в товарах, работах и услугах, который, по замыслу Минэкономразвития России, должен формироваться на основании прогнозов государственных нужд в товарах, работах и услугах, включенных в состав государственных программ. Заказчики будут обязаны обеспечивать достижение наиболее выгодного результата осуществления закупок. В противном случае должностные лица заказчиков понесут за свои действия персональную ответственность.

– *Что не вошло в федеральную контрактную систему, но, по вашему мнению, целесообразно было бы включить в законопроект?*

– Первое. Общее положение о возможности заключения контрактов полного цикла (комплексных государственных (муниципальных) контрактов), включая контракты на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог, заключаемых на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств и долгосрочных целевых программ.

Второе. Допустимый уровень демпинга начальной (максимальной) цены контракта на электронном аукционе для объектов капитального строительства (если такой способ размещения государственного (муниципального) заказа выберет сам заказчик) необходимо существенно снизить и довести до уровня максимум в 10%. ☹

Сергей Филимонов