

Учредитель

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ»**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Белых Н.Ю.** – губернатор Кировской области
Кузьминов Я.И. – ректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Нестеренко Т.Г. – первый заместитель министра финансов РФ
Пига Г. – доктор, профессор факультета экономики Университета города Рим «Тор Вергата»
Плотникова Н.В. – заместитель руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора
Смирнов В.И. – директор ФБНУ ИМЭИ Минэкономразвития России
Хабриева Т.Я. – директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
Шаккум М.Л. – первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству
Якобсон Л.И. – первый проректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ МЕДИАСОВЕТ

- Муравьев А.В.** – главный редактор журнала «Тендер», Республика Беларусь
Зубар В.В. – главный редактор информационного бюллетеня «Редукціон», Украина

РЕДАКЦИЯ

- Главный редактор – **Кравченко А.С.**
 Ответственный секретарь – **Скобелева И.А.**
 Оригинал-макет – **Копалин А.**
 Верстка – **Исакова И.С., Хватов С.Д.**
 Фото – **Скобелева И.А.; Shutterstock**
 Корректор – **Арефьева А.Н.**

Адрес редакции: 115230, Москва, Варшавское шоссе, д. 44а
 Телефон (499) 611-15-28 • Факс: (499) 611-24-62, 782-22-83
 e-mail: editor.goszakaz@hse.ru • www.igz.hse.ru

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Свидетельство ПИ №ФС77-47667 от 7 декабря 2011 года.

Журнал «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение»®
 Свидетельство Российской Федерации на товарный знак (знак обслуживания) № 342037.

Подписной индекс по каталогу ОАО Агентство «Роспечать» – 20147

Все права на материалы, опубликованные в номере, принадлежат журналу «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение».

Перепечатка и воспроизведение другими способами без разрешения редакции запрещены.

Редакция не несет ответственности за материалы, размещенные в рекламных объявлениях.

Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов материалов.

Присланные материалы не возвращаются.

Тираж: 3000 экземпляров

Отпечатано в типографии ООО «Первый полиграфический комбинат»

© «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение»

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

© Институт управления закупками и продажами им. А. Б. Соловьева НИУ ВШЭ

2

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

- Профессиональные стандарты и не только. **Шамрин А.Т.**

3

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

- Профессиональные стандарты. Профессиональное мнение. Опрос.
- Профессиональные стандарты. Настоящее и будущее. **Шамрин А.Т., Маслова Н.С.**

16

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- Нормирование закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. **Сергеева В.А.**

40

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ СООБЩЕСТВО

- Предпосылки создания Центра системного анализа закупок в регионе. **Загорский И.О., Жменько О.В.**
- ГОСТ Р 56002-2014 как фактор эффективного исполнения госзаказа

54

АНАЛИТИКА

- Особенности ценообразования в закупках. **Анчишкина О.В.**
- Проблемы правового регулирования контрактных отношений. Общее описание новаций Федерального закона № 44-ФЗ по сравнению с Федеральным законом № 94-ФЗ. **Джужома В.В.**
- Роль закупок в становлении инновационной экономики. **Маслова Н.С.**

76

ПРАКТИКА

- Техническое задание и проект контракта: практика приобретения продукции конкретного производителя. **Кузнецов К.В.**
- Особенности правительственных закупок и реализации поддержки российских товаропроизводителей в рамках ВТО. **Кичанов С.В.**
- Осуществление закупок у малого и среднего бизнеса в рамках 223-ФЗ. **Сухадольский Г.А., Шелоумов М.А.**
- Эффективность общественного контроля в сфере закупок. Барьеры и препятствия для участия общественных контролеров в наблюдении за процедурами закупок. Часть 2. **Джужома В.В., Погорелко М.Ю.**
- Стандарты оценки опыта и деловой репутации поставщиков: взгляд участников рынка (на примере компаний, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование и инженерные изыскания) **Гражданкин А.И., Иванов Д.С., Смирнов Н.В.**
- Анализ практики создания и функционирования контрактных служб, назначения и работы контрактных управляющих. **Илюшин Д.М.**
- Сопоставление предложений: как выбрать лучшего? **Казанцев Д.А.**
- Описание объекта закупки: проблемные вопросы теории и практики. **Пахомов Ю.Г., Пахомова Л.М.**
- Использование инструментов корпоративных закупок в контрактной системе. **Баранникова Е.С.**
- Транспортные издержки государственного строительного заказа г. Москвы. **Пискарев А.И.**

136

АРБИТРАЖ

- Неприменение устных замечаний как альтернатив штрафа в практике контроля. **Толстобоков О.Н.**

142

ЭЛЕКТРОННАЯ ТОРГОВЛЯ

- Электронная подпись — добрая фея закупок. **Фролова С.В.**





Первый проректор ВШЭ
А.Т. ШАМРИН

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И НЕ ТОЛЬКО

Революция, о которой так долго говорили большевики, свершилась: в сентябре профессиональное закупочное сообщество получило профессиональные стандарты — «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок». Профессиональные стандарты уже сегодня задают ориентиры для подготовки кадров и позволяют надеяться, что в дальнейшем провозглашенный в законе принцип профессионализма в сфере закупок будет реализован. Конечно, принятие профстандартов, которые носят пока рекомендательный характер, — лишь первый шаг. Однако начало системным изменениям положено. Нововведение существенно повысит эффективность закупочной деятельности за счет высокого уровня профессионализма заказчиков. Конечно, успех в реализации профессиональных стандартов зависит в том числе от качества образовательных программ. В связи с этим важным является вопрос об аккредитации образовательных организаций. Жизнь не стоит на месте, и уже сейчас нынешний вариант профессиональных стандартов вызывает ряд споров в экспертном сообществе. Следующими шагами должны стать практическая обкатка и уточнение положений профессиональных стандартов, а также создание центров квалификации. В настоящее время мы рассматриваем возможность создания с участием ВШЭ Совета по профессиональным квалификациям в сфере закупок. В связи с этим мы приглашаем широкую закупочную общественность принять участие в подготовительной работе по созданию Совета.

Вторая большая тема, к которой мы обращаемся в журнале, — нормирование закупок. Вступление в силу норм Федерального закона № 44-ФЗ,

регулирующих нормирование в сфере закупок, неоднократно откладывалось ввиду сложностей с разработкой и принятием подзаконных нормативных правовых актов в сфере нормирования. В конце 2014 года срок вступления в силу ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ был отложен еще на один год — до 1 января 2016 года. Однако 2016-й на пороге. И на страницах журнала мы разбираемся в том, что же нас ждет с 1 января вместе с представителем Минфина Сергеевой Вероникой Александровной.

В этом номере мы поднимаем проблему ценообразования. Практические исследования в этой области выявляют систематическое и существенное завышение цен на стандартную продукцию (производимую не специально и продаваемую на открытых коммерческих рынках), покупаемую по госзаказу, по сравнению со среднерыночными ценами на ту же продукцию. Такие данные служат тревожными сигналами о системных недоработках и позволяют говорить о том, что установленные законодательством Российской Федерации обязательные процессы и процедуры размещения заказов (в частности, обоснования НМЦК) не формируют у сторон контрактов мотивов для поиска эффективных цен. Анализ ситуации и предложения по практическому изменению ситуации вы найдете на страницах нашего журнала.

В журнале, как всегда, вы также найдете разбор административной практики и полезную практическую информацию. Спасибо, что были с нами в 2015 году! Надеемся, что и в наступившем 2016 году наш журнал позволит вам находить ответы на самые трудные вопросы регулирования закупочной деятельности. ■

ПРОФЕС- СИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ МНЕНИЕ

Приказами Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н и № 626н утверждены профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок». Как принимает профессиональное сообщество эти нововведения?

1. Как вы оцениваете принятые в сентябре 2015 года профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок», «Эксперт в сфере закупок»?
2. На ваш взгляд, в какой мере трудовые функции, прописанные в профессиональных стандартах, соответствуют профессиональным задачам, решаемым соответствующими специалистами?
3. Как вы думаете, обеспечит ли введение стандартов профессиональный уровень специалистов, необходимый для успешного функционирования закупочных систем?



ГУТОВА Наталья Владимировна,

начальник управления
муниципального заказа
г. Челябинск



**ВОРОЖЕЙКИНА
Анфиса Вячеславовна,**

к.п.н., заместитель директора МБУ
«Челябинский учебно-консультаци-
онный центр профессионализации
кадров в сфере закупок»



**КАШКАРЕВА
Марина Алексеевна,**

начальник отдела регулирования
контрактной системы г. Челябинск

Формирование контрактной службы как профессиональной, полномочной и ответственной структуры должно включать весь объем понятий, норм, компетенций, а также полный цикл развития, присущий любой профессии. Этот цикл включает в себя как минимум:

- включение наименования профессии «специалист по закупкам» (либо аналогичного) в Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих;
- профессиональную подготовку на основании профессиональных стандартов;
- обеспечение возможности принятия специалистов и экспертов в сфере закупок в штат учреждения на выделенные должности контрактных управляющих, руководителей и сотрудников контрактных служб;
- проведение на систематической основе профессиональной переподготовки и повышения квалификации с учетом профессиональных стандартов;
- сертификация;
- периодическая аттестация;
- введение оценки текущей деятельности специалистов в сфере закупок, принятие решения о материальном и нематериальномощрении с учетом показателей деятельности.

Введение профессиональных стандартов без выполнения остальных шагов значительно сужает область их применения и снижает эффективность. 1. Принятие профессиональных стандартов как один из элементов формирования системы контрактных служб и контрактных управляющих оцениваем положительно. Наибольшее значение это

имеет для профессиональной подготовки и переподготовки кадров, поскольку внедрение четких требований к квалификации работников и конкретизация выполняемых ими трудовых функций выступает своеобразным ориентиром при организации обучения, процедурах оценивания результатов образования и аттестации кадров в сфере закупок. Профессиональные стандарты мы рассматриваем как инструмент, способный обеспечить четкую связь между требованиями работодателей и системой подготовки специалистов и экспертов в сфере закупок.

Мы считаем, что принятые профессиональные стандарты в дальнейшем составят основу государственных образовательных стандартов среднего и высшего образования и позволят систематизировать содержание программ повышения квалификации кадров в сфере закупок. 2. На наш взгляд, прописанные в профессиональных стандартах трудовые функции в целом соответствуют профессиональным задачам, решаемым соответствующими специалистами. Отраженные в стандартах трудовые функции представляют совокупность обобщенных трудовых функций, выполнение которых (в комплексе) способствует реализации целей закупочной деятельности учреждений. Каждая из обобщенных функций интегрирует комплекс трудовых функций, которые, в свою очередь, декомпозируются на трудовые действия, умения и знания.

Исходя из принятых стандартов, трудовые функции распределяются между всеми сотрудниками, вовлеченными в процесс организации закупок. Такой подход требует рациональной комплектации штатов при формировании кон-

трактной службы и адекватного распределения зон ответственности между ними.

Вместе с тем в реальной практической деятельности заказчиков довольно часто все представленные трудовые функции выполняет один специалист – «универсал», что, в свою очередь, требует комплексного подхода к организации профессионального обучения и повышения квалификации такой категории специалистов как контрактные управляющие.

Наиболее проблемным является то, что в отсутствие профессии закупщика в квалификационном справочнике, а также в отсутствие выделенных должностей, по факту обязанности контрактного управляющего возлагаются на работников, не имеющих ни должных знаний, ни необходимых полномочий – завхозы, методисты, коменданты и так далее. Возникает разрыв между регулированием контрактной системы, которое в целом осуществляется на высоком уровне и исполнителями, для которых обязанности специалистов в области закупок являются вторичными.

3. Любая система, в том числе и контрактная, требует эффективного функционирования всех элементов, одним из которых являются профессиональные стандарты. Мы думаем, что подготовка квалифицированных кадров для сферы закупок, с учетом принятых стандартов, должна обеспечить приемлемый профессиональный уровень специалистов, необходимый для успешного функционирования закупочных систем. При этом осуществление профессиональной подготовки и переподготовки должно осуществляться на регулярной основе.



**ДОРОШЕНКО
Татьяна Геннадьевна,**

к.э.н., доц., директор Центра профессионального образования ФГБОУ ВПО «БГУЭП»

1. Профессиональные стандарты разработаны для реализации принципа профессионализма заказчика, определенного Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», и указывают, какие навыки, образование и опыт работы должны быть у работников соответствующих специальностей.

Вместе с тем оценить достоверность данного прогноза можно будет лишь после того, как специалисты, подготовленные по профессиональным стандартам «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок», непосредственно приступят к исполнению своих профессиональных обязанностей.

Кроме того, необходима регулярная оценка профессиональных качеств уровня не только профессиональной подготовки, но и применения знаний, навыков и компетенций в ежедневной практике сотрудника контрактной службы. Это невозможно без повсеместного внедрения сертификации и аттестации руководителей и сотрудников контрактных служб, контрактных управляющих. При этом затраты на прохождение сертификации должны быть минимизированы, поскольку большое количество муниципальных заказчиков сегодня – малобюджетные учреждения, а небольшой объем финансирования требует от работника профессионализма и опыта при планировании и осуществлении закупок для достижения поставленных целей.

Необходимо также отметить, что существует дисбаланс между сообществом поставщиков, где службы, принимающие участие в закупках, профессионализированы и контрактными службами государственных и муниципальных учреждений, где существуют вышеуказанные ограничения.

Таким образом, решение задач профессионализации кадров в контрактной системе необходимо проводить на комплексной основе с учетом полного цикла профессиональной деятельности работников.

Принятие этих профессиональных стандартов позволяет сформировать общую стратегию развития рынка труда и системы образования в сфере закупок.

Внедрение профессиональных стандартов даст возможность провести оценку профессиональных качеств действующих сотрудников контрактных служб и комиссий, даст толчок к дальнейшему

развитию системы подготовки и оценки профессиональных кадров в системе государственных, муниципальных и корпоративных закупок. Этот процесс связан с развитием процедур аттестации и сертификации кадров, в том числе прошедших обучение до внедрения соответствующих профессиональных стандартов.

Работодатели должны руководствоваться их положениями как ориентировочными критериями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций. Образовательные учреждения при разработке профессиональных образовательных программ для подготовки соответствующих специалистов в сфере закупок также будут учитывать положения данных профессиональных стандартов в содержании программ.

В практической реализации положений профессиональных стандартов возможно выявление и корректировка трудовых действий, необходимых умений, знаний и уровней квалификации сотрудников контрактных служб и комиссий. Полагаем, что профессии «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» определяют статус работников в службах заказчиков.

2. В соответствии со ст. 15 и 57 ТК РФ под трудовой функцией понимается:

- работа по должности в соответствии со штатным расписанием;
- работа по определенной профессии, специальности с указанием квалификации;
- конкретный вид поручаемой работнику работы.

В качестве примера рассмотрим профстандарт «Специалист в сфере закупок», который определяет следующие трудовые функции:

1. Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд – сбор данных о потребностях, ценах на товары, работы, услуги; подготовка закупочной документации, обработка результатов закупки и заключение контракта.

2. Осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд – составление планов и обоснование закупок; осуществление процедур закупок.

3. Экспертиза результатов закупок, приемка контракта – проверка соблюдения условий контракта; проверка качества представленных товаров, работ, услуг.

4. Контроль в сфере закупок – мониторинг в сфере закупок; аудит и контроль в сфере закупок.

В соответствии с определением, данным в ТК РФ профстандарт определяет работу по специальности с указанием квалификации сотрудника от 5 до 8 и конкретный вид выполняемой им работы.

При этом важно обратить внимание на то, каким образом трудовые функции распределены

между специалистами различных уровней квалификации. Несмотря на то, что обеспечение закупок (самая низкая из возможных квалификация в сфере закупок – 5) предполагает осуществление несложных, в основном технических функций, стандартом установлено, что, например, в рамках обеспечения закупок специалист должен разработать документацию о закупке, сформировав для этого обоснование начальной цены, техническое задание и проект контракта и проанализировать заявки участников закупки и т.д. Трудовую функцию – осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд – выполняют специалисты с уровнем квалификации 6, которые, в свою очередь, также должны обосновывать начальную цену, разрабатывать проекты контрактов и т.д., то есть некоторые трудовые действия специалистов разного уровня дублируют друг друга (например – начальная цена должна обосновываться как обеспечивающим закупку специалистом, так и осуществляющим ее).

Кроме того, из буквального толкования, требования стандарта не позволяют специалисту с пятым-седьмым уровнем выполнить все функции для осуществления закупки.

Так, специалист, обеспечивающий закупку, реально не может провести эту закупку, так как функциями осуществления закупок наделен специалист более высокой квалификации. Из этого следует, что у заказчика с небольшим совокупным годовым объемом закупок контрактным управляющим может работать один специалист с самым высоким уровнем квалификации (8) либо несколько специалистов с разным уровнем квалификации (5–8).

3. Чтобы получить ответ на этот вопрос, надо развернуть цепочку понятий. В соответствии с ТК РФ (ст. 195.1) «профессиональные стандарты» – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. В свою очередь, «квалификация» – это уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника.

Разворачиваем цепочку далее. Необходимый уровень знаний, умений и навыков можно обеспечить только путем реализации образовательных программ. В итоге мы приходим к понятию «результат обучения», которое указывает на индивидуальные достижения, знания и практические умения, приобретенные и продемонстрированные человеком после успешного завершения обучения. То есть результаты обучения, соответствующим образом структурированные и сгруппированные в профессиональных стандартах, и образуют квалификацию. Следовательно, ключевым вопросом является: «Насколько результаты обучения от ре-

ализуемых в настоящее время образовательных программ специалистов соответствуют утвержденным профессиональным стандартам?»

При подготовке специалистов в сфере закупок главный упор делается в большей степени на программы дополнительного профессионального образования. Оценить их качество достаточно сложно ввиду того, что на государственном уровне отсутствуют единые образовательные стандарты по дополнительному профессиональному образованию в сфере закупок. Каждая образовательная организация самостоятельно определяет, разрабатывает и утверждает содержание таких программ подготовки.

По мнению Национального агентства развития квалификаций Российского союза промышлен-

ников и предпринимателей, профессиональные и образовательные стандарты являются одними из элементов единой национальной системы квалификаций – комплекса взаимосвязанных документов, обеспечивающих взаимодействие сфер профессионального образования и труда в целях повышения качества подготовки работников.

На наш взгляд, введение профессиональных стандартов обеспечит должный уровень подготовки специалистов только в том случае, если реализуемые образовательные программы будут давать результаты в виде знаний, умений, навыков, соответствующих квалификационным требованиям таких стандартов и будут контролироваться не только внутри образовательной организации, а и внешне.



**ЗАГОРСКИЙ
Иван Олегович,**

к.э.н., директор Дальневосточного отделения НАИЗ

1. Давно пора!
2. Профессиональные стандарты нуждаются в доработке в расчете на различные условия:

- компетенции муниципального служащего заказчика в условиях ограниченных ресурсов (в первую очередь трудовых)
- компетенции специалиста заказчика, работающего с уполномоченным органом или специализированной организацией

3. Время покажет. Специалистов и так мало, к тому же немалое число чиновников отказываются от должности контрактного управляющего, вплоть до увольнения. Однако учить надо, причем учить до определенного уровня, по определенным программам. В этом успех.



**ПАХОМОВА
Лариса Михайловна,**

к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, гражданского и предпринимательского права, заведующая Региональным центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок НИУ ВШЭ-Пермь

1. Принятие профессиональных стандартов – важнейшее мероприятие для кадрового обеспечения

системы госзакупок. Без них работа с кадрами была обречена на вечное «хобби», – кому нра-

вится и есть время, тот выполняет работу. Теперь есть законное основание для большинства работодателей принимать на работу, по сути, на новую должность.

2. Стандарты в целом отвечают потребностям по трудовым функциям.



СУХАДОЛЬСКИЙ Георгий Александрович,

к.ф.-м.н., член правления, председатель Экспертного совета Некоммерческого партнерства «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»

1. Думаю, это существенный шаг вперед в рамках определения компетенции специалистов, их квалификации и умений. Это также определенная попытка разделить компетенции по уровню знаний и по уровню должностей.

Вместе с тем нужно признать, что требования стандартов сформулированы единообразно для закупок для «государственных, муниципальных и корпоративных нужд» без какого-либо разделения в требованиях к различным специалистам как по указанным сферам, так и по профилям деятельности организаций (завод-производитель, ритейлер, маленькая частная компания, оборонное предприятие, инфраструктурная монополия и др.). Однако указанные сферы регламентируются различным законодательством. То, что должен знать и уметь специалист, работающий в рамках 44-ФЗ в сфере государственного заказа, отличается от необходимых знаний специалиста, работающего по 223-ФЗ. У корпоративных закупок вообще другая идеология, другие стратегии взаимодействия с поставщиками. В рамках описания трудовых функций есть условие, что специалист должен обязательно уметь работать в Единой информационной системе. Тогда как, например, для коммерческой компании навык работы в ЕИС вообще не нужен. Так что замечательно, что стандарты появились, но для практического применения они нуждаются в дальнейшей доработке.

Остаются без ответа и многие вопросы, например, относительно контролирующих органов. Сотрудники ФАС России, Счетной палаты, Росфиннадзора, Прокуратуры, проверяющие закупочную деятельность, в какой степени они должны соответствовать стандарту, по каким параметрам?

3. Если стандарты сделать не рекомендательными, а обязательными по всем позициям, это укрепит трудовые функции работников контрактных служб. Но основная проблема – соотношение с нормами по гражданской и муниципальной службе. Этого соотношения пока нет.

Если подойти формально, то можно сделать следующий вывод: чтобы сотрудник ФАС России имел право на проведение плановых или внеплановых проверок, он не просто должен иметь опыт проведения закупок не менее 5 лет, что теоретически было бы очень неплохо, но и в т.ч. на руководящих должностях – не менее двух лет, что уже совсем вряд ли исполнимо.

Недавно была конференция по профессиональным квалификациям. Прозвучали сообщения по пилотным проектам, которые уже прошли апробацию. Часто проблема не в том, чтобы сформулировать суть требований к специалистам, а в том, чтобы сформулировать их таким образом, чтобы в дальнейшем иметь возможность верифицировать, насколько специалисты соответствуют требованиям. Упомянутые два стандарта для закупщиков еще не апробированы, это еще только предстоит.

2. Рынок закупщиков очень разнообразен. Если идти «сверху», то структура, будь то компания или государство, должна решать в первую очередь задачи, которые перед ней стоят. У кого-то задача – зарабатывание прибыли, у кого-то – обеспечение инфраструктурной деятельности, у кого-то – обеспечение надежности (например у электроэнергетиков) и т.д. Система закупок должна ориентироваться именно на эти главные задачи. Доходя до конкретных специалистов, понимаем, что у них должны быть разные показатели эффективности для того, чтобы исполнять задачи, которые перед ними стоят. Функции могут быть разные. У кого-то – обеспечение максимальной конкурентности. Тогда основная задача – поиск дополнительных поставщиков. У кого-то – развивать малый бизнес. Для этого нужно быть не столько специали-

стом по закупкам, сколько специалистом по бизнесу, помогать малому бизнесу развиваться в рамках соответствующих программ партнерства. Подход должен быть более дифференцированным. Основа заложена. Дальше надо смотреть, что вписывается в эти стандарты, что нет. Возьмем, например, закупки в сфере оборонного заказа. Там есть гостайна. Можно предположить, что там должны работать не только специалисты по закупкам, но и специалисты по защите информации. Специалисты должны понимать конечные цели, для чего работает предприятие. Где-то выходить не на конкурентные процедуры, а именно на прямое взаимодействие со смежниками. Если в коммерческих терминах – то управлять цепочками поставок. Должно быть разное наполнение знаний и умений.

Кроме отрасли, должны также учитываться номенклатура, категории продукции, особенности самих закупочных ситуаций. Какие-то типовые закупки, например закупки канцелярии, требуют одной компетенции, а сложные проектные, со значительными социальными последствиями

и анализом альтернативных решений – совсем другой.

3. Сами по себе стандарты, естественно, не обеспечат. Стандарты — это требования, рамки. Должна быть полностью налажена структура их реализации. Кто и как будет учить, чтобы специалист стал соответствовать данным требованиям? Должны быть учебные учреждения, причем не однодневки и не уровня «пересказал то, что только сегодня сам в законе прочитал». Кто проверит специалиста на соответствие установленным требованиям? Должны быть центры оценки квалификации, которые будут проверять, насколько специалист понял, как применять те или иные нормы или требования, насколько он может применить имеющиеся знания на практике. При этом система и выставления требований, и обучения, и оценки квалификации должна постоянно обновляться и актуализироваться со временем. Ведь очень многое в закупках зависит не только от специалиста, но и от макроэкономической ситуации, и от развития технологий в России и за рубежом, и от многого иного. Система должна быть «живой». ■



ПРОФЕС- СИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК. НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ



ШАМРИН
Александр Тихонович,

первый проректор НИУ ВШЭ



МАСЛОВА
Наталья Сергеевна,

директор Института управления
закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

Ряд экспертов одним из основных факторов, оказывающим негативное влияние на эффективность функционирования системы закупок, называют недостаточную обеспеченность процесса квалифицированными кадрами. Добиться эффективности функционирования системы закупок как каждого отдельного заказчика, так и системы закупок нашей страны в целом без обеспечения системы закупок квалифицированными кадрами невозможно. Поэтому одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип профессионализма заказчика, предусматривающего осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

В целях обеспечения принципа профессионализма заказчика в рамках контрактной системы в сфере закупок к работникам контрактной службы, равно как и к контрактным управляющим, устанавливается законодательное требование о том, что такие работники должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. После вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) изменения коснулись и квалификационных требований, предъявляемых в отношении состава комиссии по осуществ-

лению закупок, заказчик должен включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Однако повышение спроса на образовательные услуги в сфере закупок, обусловленное новыми требованиями в отношении профессионализации закупок, определило не только значительное увеличение потребности в образовательных услугах в сфере закупок, но и связанное с этим значительное расширение конкуренции на рынке образовательных программ. Большое количество организаций реализует образовательные программы в сфере закупок, зачастую не имея возможностей для обеспечения необходимого качества предоставляемых программ. В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (далее – Закон об образовании) содержание дополнительной профессиональной программы определяется организацией, осуществляющей образовательную деятельность (если иное не установлено федеральными законами). В результате обучающиеся по программам в сфере закупок получают различные уровни и перечни профессиональных компетенций в сфере закупок, зачастую недостаточные для успешного решения профессиональных задач.

Таким образом, следует констатировать, что на сегодняшний день установленные Федеральным законом № 44-ФЗ требования в отношении наличия образования в сфере закупок у работников, занятых в сфере закупок, оказались недостаточно эффективными для решения проблемы обеспечения системы закупок квалифицированными

кадрами и, как следствие, не улучшили ситуацию в целом.

Обеспечить необходимый уровень квалификации специалистов, занятых в сфере закупок, достаточный для решения возлагаемых на таких специалистов профессиональных задач призваны профессиональные стандарты, которые применяются¹:

а) работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;

б) образовательными организациями профессионального образования при разработке профессиональных образовательных программ;

в) при разработке в установленном порядке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Следует отметить, что, согласно положениям Трудового кодекса Российской Федерации, с июля 2016 г. характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах и обязательность применения которых не установлена Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда (ст. 195.3).

Таким образом, профессиональные стандарты, представляющие собой характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, на сегодняшний день играют решающую роль в обеспечении качества осуществления отдельных видов профессиональной деятельности, в том числе соответствующие профессиональные стандарты были приняты и в сфере закупок.

Приказами Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10 сентября 2015 г. были утверждены профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок» и профессиональный стандарт «Эксперт в сфере закупок», соответственно приказ № 625н и приказ № 626н.

Как было отмечено выше, указанные профессиональные стандарты становятся основой для принятия решений при формировании системы закупок организации, в том числе решений о распределении функциональных обязанностей, связанных с осуществлением закупок, между работниками организации. Кроме того, профессиональные стандарты в сфере закупок позволят обеспечить качество образовательных программ в сфере закупок, достаточное обучающемуся для решения возлагаемых на него задач, так как, согласно положениям ч. 9 и ч. 10 ст. 75 Закона об образовании, содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, а программы профессиональной переподготовки разрабатываются в том числе на основании профессиональных стандартов.

Безусловно, принятие профессиональных стандартов в сфере закупок вносит значительный вклад в обеспечение одного из основных принципов контрактной системы – принципа профессионализма заказчика.

Вместе с тем ряд положений утвержденных профессиональных стандартов вызывает вопросы.

В связи с тем, что на положениях профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» должны будут основываться все государственные, муниципальные и корпоративные заказчики в рамках организации закупочной деятельности, прежде всего представляется необходимым уделить внимание содержанию указанного профессионального стандарта.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке профессионального стандарта, утвержденными Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. № 170н, под видом профессиональной деятельности понимается совокупность обобщенных трудовых функций, имеющих близкий характер, результаты и условия труда. В связи с вышеуказанным возникает вопрос в целесообразности объединения в рамках одного вида профессиональной деятельности трудовых функций, связанных с осуществлением закупок и трудовых функций, связанных с проведением контрольных мероприятий, так как результаты реализации и характер этих функций, как и условия труда, различные. Также различные условия труда для случаев осуществления закупок для государственных/муниципальных закупок и для корпоративных закупок, так как в настоящее время в нашей стране используются различные подходы к законодательному регули-

рованию закупочной деятельности данных групп заказчиков. В этой связи представляется необходимым объединение в рамках одного вида профессиональной деятельности государственных/муниципальных и корпоративных закупок.

Представляется, что ряд трудовых действий, предусмотренных в рамках обобщенной трудовой функции «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд», требуют более высокого уровня квалификации, чем 5-й уровень, установленный в соответствии с рассматриваемым профессиональным стандартом. В рамках трудовой функции «Подготовка закупочной документации» определяются основные параметры закупки (требования к объекту закупки, требования к участникам закупки и порядок оценки, размер начальной (максимальной) цены контракта, условия контракта). То есть осуществляются действия, от качества и профессионализма которых в основном зависят результативность и эффективность закупки. Действия, присущие обобщенной трудовой функции «Осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд», которой присвоен более высокий уровень квалификации (6), осуществляются в соответствии с условиями, определенными в рамках обобщенной трудовой функции «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд».

Трудовое действие «Осуществление мониторинга поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заказчиков в сфере закупок», предусмотренное в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции, требует уточнения в части необходимости мониторинга заказчиков.

К трудовой функции «Обработка результатов закупки и заключение контракта» ошибочно отнесены действия, связанные с исполнением контракта, такие как, например: «Публичное размещение отчетов, информации о неисполнении контракта, о санкциях, об изменении или о расторжении контракта за исключением сведений, составляющих государственную тайну», «Подготовка документа о приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта», «Организация осуществления оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта».

Перечень знаний, установленных относительно трудовых функций, не всегда соответствует предусмотренным в рамках функции трудовым действиям. Так, например, для трудовой функции «Обработка результатов закупки и заключение контракта» требуются следующие знания: «Особенности составления закупочной докумен-

тации», «Методы определения и обоснования начальных максимальных цен контракта», хотя соответствующие трудовые действия предусмотрены другой трудовой функцией, а именно «Подготовка закупочной документации».

Обобщенная трудовая функция «Осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд» включает в себя следующие трудовые функции: «Составление планов и обоснование закупок», «Осуществление процедур закупок».

Трудовая функция «Составление планов и обоснование закупок» предусматривает выполнение трудовых действий, связанных с подготовкой документов планирования. В рамках описываемой трудовой функции отсутствуют упоминания о трудовых действиях, связанных с нормированием в сфере закупок, а также с обоснованием закупки при формировании плана-графика. Кроме того, на этапе планирования решаются такие важные вопросы, как, например, выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), формирование лотов, расчет объемов закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций и прочее. Указание на трудовые действия, связанные с решением вышеуказанных задач, в стандарте отсутствует.

Возникает вопрос о целесообразности включения в перечень необходимых для выполнения трудовой функции знаний особенностей составления закупочной документации, так как соответствующие трудовые действия в рамках функции не предусмотрены.

Трудовое действие «Выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)» ошибочно включено в трудовую функцию «Осуществление процедур закупок», так как способ определяется на этапе формирования плана-графика. При этом отсутствуют трудовые действия, связанные с работой на электронной торговой площадке.

Возникает вопрос о целесообразности включения в перечень необходимых для выполнения трудовой функции знаний особенностей составления закупочной документации, так как соответствующие трудовые действия в рамках функции не предусмотрены. Также не ясна логика включения относительно описываемой трудовой функции знаний порядка согласования и формирования требований ккупаемым товарам, работам, услугам, так как соответствующие требования должны быть установлены на этапе подготовки документации о закупке.

Обобщенная трудовая функция «Экспертиза результатов закупок, приемка контрактов» включает в себя следующие трудовые функции: «Про-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23.6971 от 27.10.2015 № 01-02-01/02-61718), размещены на сайте Минфина России по адресу http://minfin.ru/ru/performance/budget/nz_fgo/

верка соблюдения условий контракта», «Проверка качества представленных товаров, работ, услуг». Для данной обобщенной трудовой функции установлен 7-й уровень квалификации.

Из пояснительной записки к рассматриваемому профессиональному стандарту следует, что обобщенная трудовая функция «Экспертиза результатов закупок, приемка контрактов» отнесена к 7-му квалификационному уровню, «поскольку подразумевает соответствующий уровень полномочий и ответственности (компетенции): определение стратегии, управление процессами и деятельностью, в том числе инновационной, с принятием решения на уровне крупных организаций или подразделений, ответственность за результаты деятельности крупных организаций или подразделений». При этом на практике профессиональные задачи, связанные с приемкой результатов по контрактам, зачастую решают рядовые сотрудники организации, которые в большей степени являются специалистами в области объекта закупки, нежели в сфере закупок.

Требования, установленные к опыту практической работы (4 года), на практике зачастую не реализуемы. Возникает вопрос о причинах определения более жестких требований по опыту практической работы в сфере закупок для выполнения обозначенной функции, чем в отношении обобщенных трудовых функций «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд» и «Осуществление процедуры закупок», включающих трудовые функции, связанные с определением стратегии закупок, с планированием, хотя в рамках контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком (приемка контракта), работники действуют в соответствии с условиями контракта, определенными на этапе подготовки документации о закупке.

Целесообразность выделения в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции различных трудовых функций вызывает сомнения, так как соблюдение требований к качеству поставляемой продукции является одним из условий соблюдения условий контракта в целом.

В какой части в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции необходимы знания по составлению закупочной документации, особенностей ценообразования, порядка установления ценообразующих факторов и выявления качественных характеристик, влияющих на стоимость товаров, работ, услуг (по направлениям), методологии проведения проверки (экспертизы) закупочной процедуры и документации, не совсем понятно.

К трудовым действиям функции «Проверка качества представленных товаров, работ, услуг» отнесено «Осуществление подготовки материалов

для рассмотрения дел об обжаловании действий (бездействия) Заказчика и для выполнения претензионной работы», при этом необходимость осуществления соответствующих действий может возникнуть на всех этапах закупочного цикла, а не только в процессе исполнения контракта.

Проведенный анализ утвержденных профессиональных стандартов в сфере закупок позволяет сделать вывод о том, что профессиональные стандарты нуждаются в корректировке. Несмотря на выявленные недостатки, утверждение профессиональных стандартов в сфере закупок является актуальной и необходимой мерой, способствующей достижению целей Федерального закона № 44-ФЗ и обеспечению обозначенных законом принципов.

Логическим продолжением деятельности по разработке и утверждению профессиональных стандартов является аттестация и сертификация специалистов с использованием таких стандартов. Вопросы о необходимости проведения аттестации в сфере закупок и порядке ее реализации вызывают много споров.

Во исполнение поручения Правительства, направленного на формирование системы подготовки и аттестации в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, на базе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» было организовано совещание при участии заинтересованных органов исполнительной власти, федеральных университетов и иных образовательных учреждений, реализующих программы дополнительного профессионального образования в сфере закупок, в том числе в рамках совещания рассматривался вопрос о необходимости аттестации специалистов в сфере закупок. Мнения участников совещания в отношении организации независимой аттестации в сфере закупок разделились. Некоторые участники не только выразили согласие в том, что касается решения о введении единой системы государственной аттестации специалистов в сфере закупок, но и подтвердили готовность выступить площадкой для проведения эксперимента по созданию центров аттестации. Ряд участников выразили поддержку решению об аттестации специалистов в сфере закупок, но государственной аттестации, а независимой общественной. Другие участники выразили сомнение в целесообразности независимой аттестации по причине того, что введение данного механизма не соответствует действующему законодательству, кроме того, повлечет за собой дополнительные бюджетные расходы на функционирование системы аттестации, а также расходы заказчиков, обусловленные необходимостью обеспечения аттестации работников организации, занятых в осуществлении закупок.

При принятии решения об организации аттестации специалистов в сфере закупок необходимо учитывать дефицит кадрового обеспечения системы закупок для государственных и муниципальных нужд, имеющий место в настоящее время.

Также следует отметить, что сотрудники организаций-заказчиков сегодня зачастую не мотивированы на выполнение дополнительных функций, связанных с осуществлением закупок, из-за высокого уровня административной ответственности, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

В этой связи отрицательный результат, полученный по результатам аттестации, может являться предпочтительным для работника, так как будет являться основанием для исключения возможности вменения в обязанности такого работника функций, связанных с осуществлением закупок. Таким образом, на сегодняшний день существует риск, что установление требования об обязательной аттестации специалистов в сфере закупок может создать дополнительные препятствия в кадровом обеспечении закупочных структур для государственных и тем более для муниципальных заказчиков.

Вместе с тем проведение аттестации работников позволяет работодателю оценить профессиональную пригодность работников, задействованных в процессе осуществления закупок, в том числе наличие у работника теоретических знаний и навыков, необходимых и достаточных для

успешного решения профессиональных задач, связанных с осуществлением закупок. Результаты такой оценки в целях обеспечения эффективности и результативности функционирования системы закупок заказчика должны использоваться при формировании организационной структуры системы закупок заказчика, при распределении функциональных обязанностей, связанных с осуществлением закупок, между работниками.

Принятие профессиональных стандартов в сфере закупок – это только первый шаг на пути становления системы профессиональных квалификаций в сфере закупок. Много вопросов, связанных с применением профессиональных стандартов, еще предстоит решить. В целях формирования и поддержки системы профессиональных квалификаций в определенных областях профессиональной деятельности на общероссийском уровне предусмотрено создание советов по профессиональным квалификациям, к полномочиям которых в том числе относятся разработка, актуализация и организация применения профессиональных стандартов. В настоящее время Совет по профессиональным квалификациям в сфере закупок отсутствует.

Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день создание Совета по профессиональным квалификациям в сфере закупок, обеспечивающего эффективное применение профессиональных стандартов с учетом потребностей и возможностей работодателей, является первоочередной задачей, которую необходимо решить в целях эффективного применения профессиональных стандартов в сфере закупок. ■



НОРМИРОВАНИЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД

ЧАСТЬ 1.
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
О НОРМИРОВАНИИ



СЕРГЕЕВА
Вероника Александровна,

к.э.н., начальник отдела Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов РФ, доцент кафедры финансового менеджмента в государственном секторе департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук, НИУ ВШЭ

Вступившим в силу с 1 января 2014 г. Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) введены нормы, регламентирующие отдельные вопросы планирования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (гл. 2 Федерального закона № 44-ФЗ). Указанные нормы сосредоточены в одной главе и рассматривают ряд инструментов, используемых при планировании: формирование планов закупок и планов-графиков, обоснование закупок, нормирование в сфере закупок, общественное обсуждение.

В этой связи введенный ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ институт нормирования закупок является составной частью планирования

закупок товаров, работ, услуг (Рис. 1). При этом одной из целей введения нормирования в сфере закупок наряду с обоснованием закупок стало определение показателей планов закупок и планов-графиков.

В структуру актов о нормировании входят нормы, имеющие различные объекты правового регулирования, в этой связи можно выделить три группы актов (Рис. 2).

Первая группа норм регламентирует порядок разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержание указанных актов и обеспечение их исполнения.

Вторая группа актов устанавливает правила определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (далее – нормирование затрат).

Третья группа актов определяет правила установления требований к закупаемым заказчиками

Рисунок 1.
Планирование закупок

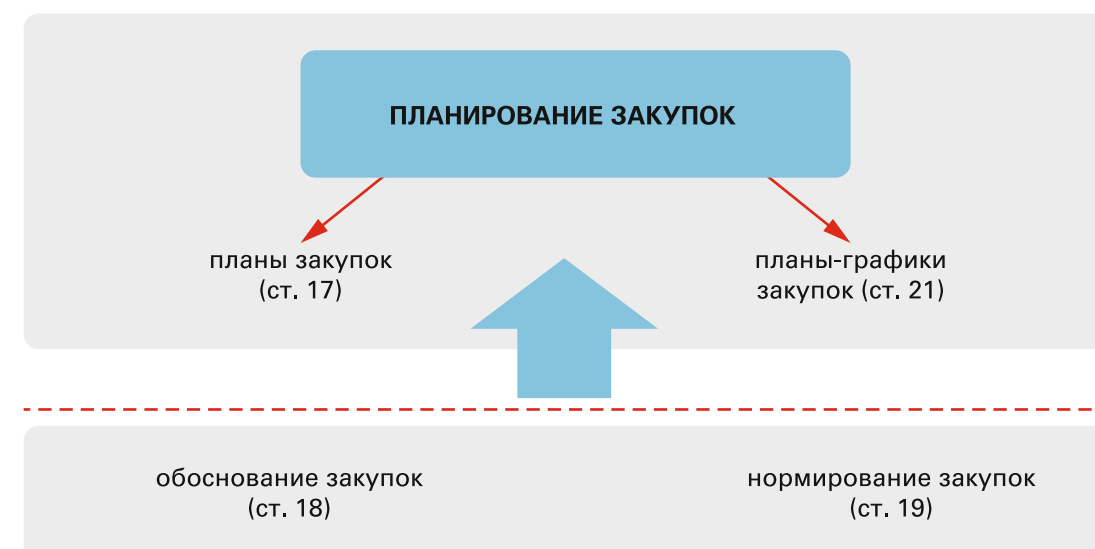
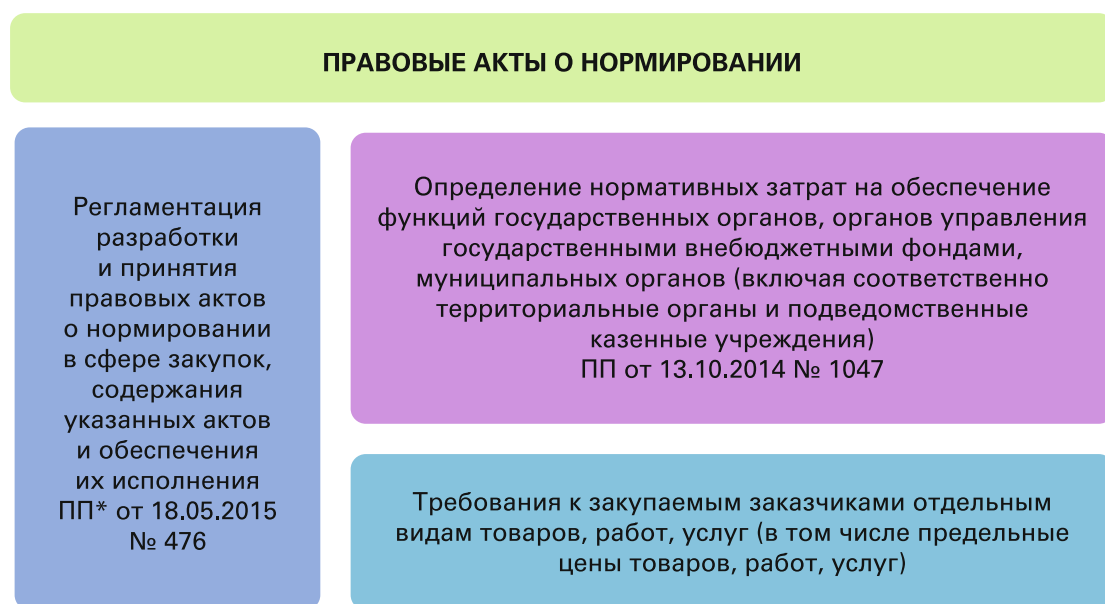


Рисунок 2.

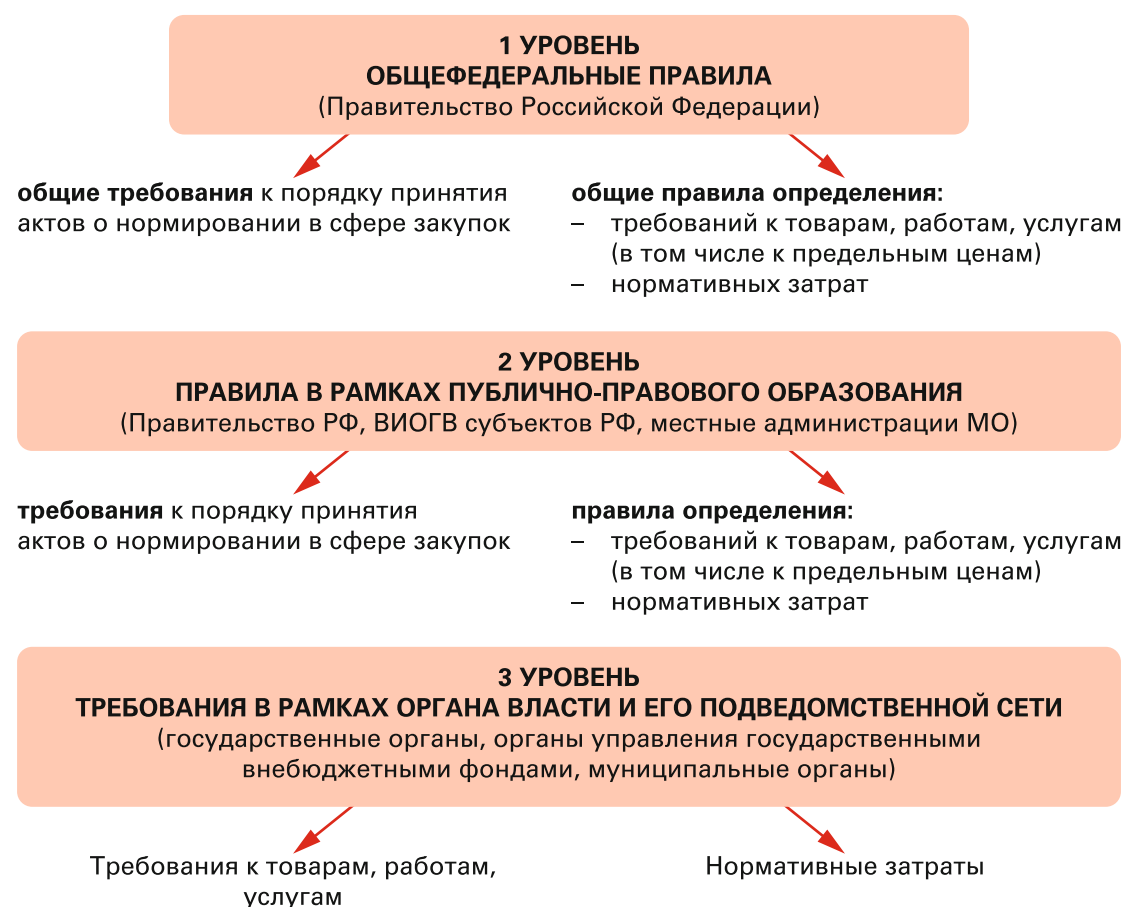
Нормирование в сфере закупок: нормативное правовое регулирование



* ПП – постановление Правительства Российской Федерации

Рисунок 3.

Нормирование в сфере закупок: нормативное правовое регулирование



отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (далее – нормирование свойств товаров).

Разграничение компетенции по подготовке вышеперечисленных актов установлено ч. 3, 4 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ (Рис. 3).

Правительство Российской Федерации уполномочено установить общие для всех публично-правовых образований требования к подготовке нормативных правовых актов, а также определить правила нормирования для федеральных органов, федеральных государственных учреждений.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют правила подготовки и содержание актов о нормировании, утверждаемых органами власти субъектов Российской Федерации для себя, своих территориальных органов (подразделений), государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

Местные администрации муниципальных образований ответственны за формирование института нормирования в муниципальных образованиях, утверждают акты о порядке принятия актов о нормировании и правила определения нормативных затрат, а также требования к товарам, работам, услугам, закупаемым муниципальными заказчиками и муниципальными бюджетными учреждениями.

В целом в системе нормирования в сфере закупок предусматривается два вида (или направления) нормирования, из которых в силу положений ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ нормирование затрат может применяться самостоятельно, а нормирование свойств товаров

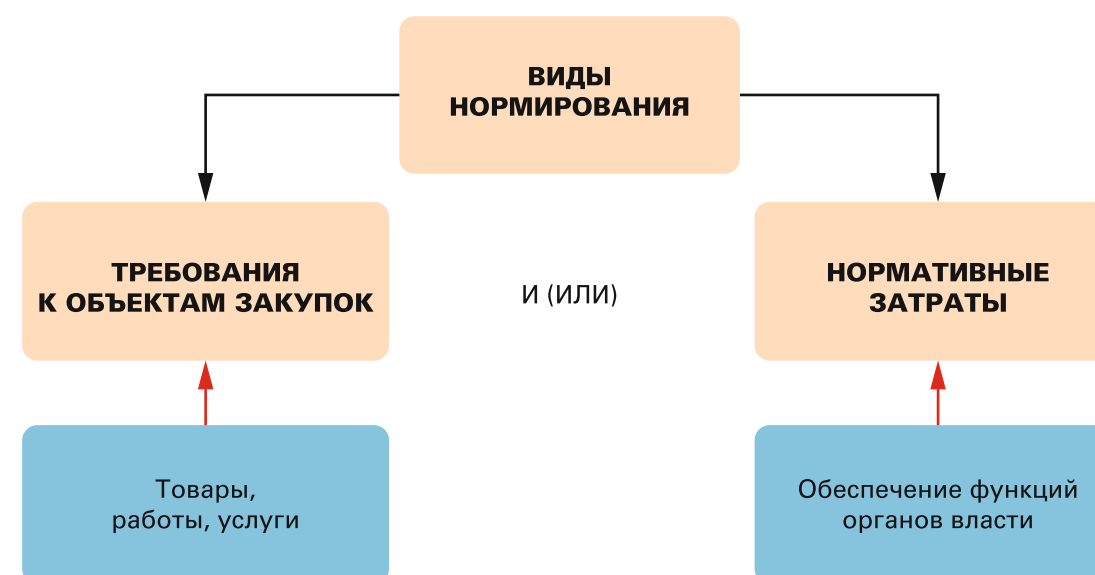
(Рис. 4) используется наряду с нормированием затрат. То есть положения ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ будут реализованы, а нормирование введено, если установлены правила определения нормативных затрат. Введение требований к товарам является дополнением к нормированию затрат, использование которого обусловлено накоплением необходимого материала в области товарооборота.

Под нормированием затрат понимается определение предельных объемов затрат на закупки товаров, работ, услуг в денежном выражении на обеспечение функций конкретного должностного лица (групп должностных лиц), исходя из установленных правил расчета, а также используемых при расчете нормативов (в том числе нормативов цены и нормативов количества).

Нормирование свойств товаров – это определение значений свойств товара, которые обуславливают его пригодность для эксплуатации в целях оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения функций, а также товарных свойств, не обуславливающих такую пригодность, а также установление значения товарных свойств (характеристик), оказывающих преимущественное влияние на стоимость товара (работы, услуги).

Каждое из направлений нормирования имеет собственный субъектный состав (Рис. 5).

И если положения об определении нормативных затрат распространяются исключительно на органы власти и государственные (муниципальные) казенные учреждения (предполагается, что с 2016 г. к таким субъектам будут также отнесены государственные корпорации в части средств, предоставляемых из бюджета), то установлен-

Рисунок 4.
Виды нормирования

ные требования к свойствам товаров, работ, услуг обязаны применять при осуществлении закупок также государственные (муниципальные) бюджетные учреждения.

Акты о нормировании, регламентирующие требования к подготовке правовых актов о нормировании, а также акты, устанавливающие правила определения нормативных затрат, в настоящее время приняты Правительством Российской Федерации (Рис. 6).

Акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие требования к свойствам товаров, также приняты Правительством Российской Федерации, что делает их доступными для изучения:

- актом первого уровня является Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении общих правил определения требований к покупаемым заказчиками отдельным видам товаров,

принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 (далее – Общие требования к актам о нормировании), предусматривается, что общие акты о нормировании (Постановления Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 и от 02.09.2015 № 926) и правила нормирования (к которым на федеральном уровне относятся Постановления Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479, от 20.10.2014 № 1084, от 02.09.2015 № 927) принимаются в форме нормативных правовых актов.

Представляется, что акты о нормировании затрат и нормировании свойств товаров, принятые государственными органами и муниципальными органами (главными распорядителями бюджетных средств), являются техническими актами в значении, указанном в п. 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, ут-

вержденных Приказом Минюста РФ от 04.05.2007 № 88, и соответственно такие акты не подлежат направлению на регистрацию.

Для удобства дальнейшего восприятия предлагается классифицировать все принимаемые акты в зависимости от их содержания. Несмотря на то что положениями ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ и процессуальные акты (то есть акты, регламентирующие порядок принятия других актов о нормировании) и акты, определяющие существенные характеристики нормирования, называются правилами нормирования, в дальнейшем предлагается процессуальные акты называть правилами нормирования, а содержательные – актами о нормировании (Рис. 7).

Акты о нормировании, регламентирующие нормирование свойств товаров, подлежат обязательному предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов при государственных органах, органах управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органах (п. 3 Общих требований к актам о нормировании). К актам о нормировании, опре-

Рисунок 5.

Субъекты регулирования норм об определении нормативных затрат и требований к товарам (работам, услугам)

НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ	ТРЕБОВАНИЯ К СВОЙСТВАМ ТОВАРОВ
Президент (губернатор, глава муниципального образования)	Президент (губернатор, глава муниципального образования)
Органы исполнительной власти	Органы исполнительной власти
Законодательные (представительные) органы	Законодательные (представительные) органы
Судебные органы	Судебные органы
Органы надзора и аудита	Органы надзора и аудита
Казенные учреждения	Казенные учреждения
	Бюджетные учреждения

работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее – Общие требования к товарам);

- актом второго уровня является Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927 «Об определении требований к покупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее – Федеральные требования к товарам).

Предметом постановлений Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 и от 19.05.2015 № 479 является процедура подготовки и принятия актов о нормировании в первом случае устанавливающих общефедеральные положения (например Постановление Правительства Российской Федерации от 13.12.2014 № 1047), во втором – регулирующих закупки в целях обеспечения нужд отдельного публично-правового образования (например Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 или приказ (распоряжение) федерального органа исполнительной власти, утверждающее нормативные затраты на обеспечение функций). Общими требованиями к порядку разработки и при-

Рисунок 6.

Общие правила нормирования и правила нормирования, установленные в целях обеспечения федеральных нужд

РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ АКТОВ О НОРМИРОВАНИИ

1-й уровень

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»

2-й уровень (федеральный)

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»

НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ

1-й уровень

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов»

2-й уровень (федеральный)

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений»

деляющим нормирование затрат, требование об обязательном обсуждении на заседаниях общественных советов не относится.

Причина такого различия в подходах к нормативному правовому регулированию связана с оказываемым воздействием на негосударственный сектор экономики. Нормирование затрат

относится к актам, регулирующим правоотношения исключительно в среде сектора государственного управления. Нормирование свойств товаров непосредственно затрагивает интересы производителей и продавцов на товарных рынках, является дополнительным инструментом воздействия на экономику предприятий.

Рисунок 7.
Нормирование в сфере закупок: нормативно-правовое регулирование



Реализация правовой нормы об общественном обсуждении может проводиться двумя способами.

Первый способ заключается в том, что может быть задействован механизм, изложенный в ст. 13 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в соответствии с положениями которой общественные советы создаются при федеральных органах исполнительной власти, при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и могут создаваться при органах местного самоуправления.

Указанные общественные советы при федеральных органах исполнительной власти по общему правилу формируются на конкурсной

основе, организатором конкурса является Общественная палата Российской Федерации, а требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации. Состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации.

Наряду с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» деятельность общественных советов на федеральном уровне также регламентируется Фе-

деральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст. 20), Указом Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». Особое место в системе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных советов, занимает Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение), подготовленный Общественной палатой Российской Федерации совместно с Открытым правительством и утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4 (документ дорабатывается).

Порядок формирования общественных советов органами власти субъекта Российской Федерации или муниципальными органами Федерации законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ не установлен. В этой связи правовую основу деятельности общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации составляют законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а на муниципальном уровне – акты органов местного самоуправления.

Единым для действующих в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ общественных советов является требование о недопустимости включения в состав совета лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации.

Дополнительные требования к деятельности общественных советов при рассмотрении ими вопросов нормирования в сфере закупок устанавливаются подпунктом «г» п. 6 Общих требований к актам о нормировании, в соответствии с которым актом Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций устанавливается порядок рассмотрения на заседаниях общественных советов проектов актов, регулирующих нормирование свойств товаров.

Применение механизма общественных советов, созданных в рамках Федерального закона № 212-ФЗ, на федеральном уровне ограничено также нормами Порядка разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанием указанных актов и обеспечением их исполнения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479 (далее – Федеральные требования к актам о нормировании).

Так, п. 3 Федеральных требований к актам о нормировании установлено, что в состав общественного совета входят представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. Если предположить, что такими представителями могут являться сотрудники органа власти, работающие по трудовому договору, с которыми не заключается служебный контракт (например сотрудник, занимающий должность главного консультанта согласно штатному расписанию органа), то вопрос об их внеконкурсном назначении в состав общественного совета следует рассматривать с точки зрения их «временного членства», то есть только при рассмотрении общественным советом актов о нормировании, регулирующих нормирование свойств товаров, указанные лица будут участвовать в заседании совета и принятии им решений.

В вышеприведенном пункте Федеральных требований к актам о нормировании указано, что в общественный совет должен входить представитель органов, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. Основанием для определения такого органа является номенклатура товаров (работ, услуг), позволяющая установить орган, ответственный за развитие соответствующего сектора экономики.

Например, если актом о нормировании устанавливаются значения характеристик (свойств) планшетных компьютеров, автотранспортных

средств, то уполномоченными органами будут Минпромторг России, ФАС России. В случае установления актом о нормировании значений характеристик (свойств) инвалидных кресел-колясок уполномоченными органами будут Минздрав России, ФАС России.

Вторым способом формирования общественного совета для рассмотрения проектов актов о нормировании является регламентация в акте Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации и местной администрации, устанавливающей требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, порядка создания и функционирования общественных советов при органах власти для рассмотрения актов о нормировании.

Представляется, что второй способ регулирования позволяет создать единый для всех органов общественный совет или использовать уже созданные консультационные органы по отраслям экономики.

В соответствии с п. 6 Общих требований к актам о нормировании правила нормирования помимо положений об общественных советах должны также содержать:

- требования к правовой форме, порядку согласования актов о нормировании, срокам их утверждения и размещения в единой информационной системе в сфере закупок;
- случаи внесения изменений в акты о нормировании;
- требование об обязательном обсуждении отдельных актов о нормировании в целях осуществления общественного контроля, а также порядок такого обсуждения.

Правила нормирования федерального уровня (Федеральные требования к актам о нормировании) во исполнение указанных требований предусматривают, что акты о нормировании, принимаемые Правительством Российской Федерации для федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, разрабатываются в форме постановлений, то есть являются нормативными правовыми актами. Указанные постановления Правительства Российской Федерации и изменения в них готовятся финансовым органом (Минфином России) по согласованию с органами, уполномоченными в сфере экономики и защиты конкуренции (Минэкономразвития России и ФАС России).

Представляется, что вопрос о том, являются ли акты о нормировании федеральных государственных органов, органов управления государ-

ственными внебюджетными фондами Российской Федерации нормативными правовыми (то есть устанавливающими нормы права для неопределенного круга лиц) или правовыми (то есть предусматривающими правила для ограниченного круга лиц) Федеральными требованиями к актам о нормировании, решен в пользу последнего варианта, поскольку все положения, посвященные актам о нормировании федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, регламентируют работу именно с правовыми актами. Необходимо отметить, что акты о нормировании федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации устанавливают положения, применимые исключительно подведомственными учреждениями и территориальными органами, которые не распространяются на иных лиц.

Вместе с тем требования к форме актов о нормировании федеральных государственных органов устанавливаются Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009. При этом, как уже отмечалось в настоящей статье, указанные акты не подлежат государственной регистрации. Кроме того, в соответствии с п. 3 Федеральных требований к актам о нормировании указанные акты могут содержать ссылку на утвержденный руководителем перечень или таблицу. Такие акты должны согласовываться с субъектами бюджетного планирования.

Федеральные требования к актам о нормировании не устанавливают специальный срок для принятия актов о нормировании, предусматривающих нормирование свойств товаров.

Для актов о нормировании, регламентирующих нормирование затрат, срок принятия установлен до 1 июня текущего финансового года. При этом изменения, внесенные в указанные правовые акты, могут применяться для обоснования объекта и (или) объектов закупки, только если они внесены до представления субъектами бюджетного планирования возвратного распределения бюджетных ассигнований.

Указанная норма направлена на обеспечение взаимосвязи бюджетного процесса с закупочным процессом, подтверждая, что формирование планов закупок и планов-графиков будет происходить в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов (часть ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ).

При формировании обоснований бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг базой для такого обоснования должен являть-

ся проект плана закупок заказчика. Формируя проект плана закупок, необходимо ответить на вопрос: почему мы вправе приобрести именно этот объект закупок? И такой вопрос появляется только при наличии сведений об имеющемся в распоряжении заказчика объеме финансового обеспечения.

Таким образом, акты о нормировании, регламентирующие нормирование затрат, могут приниматься сроком на год или быть бессрочными, но установленное п. 13 Федеральных требований к актам о нормировании положение обязывает федеральные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации внести изменения в указанные акты до 1 июня года, в котором данные акты будут использоваться для обоснования бюджетных ассигнований.

Еще одно требование к срокам, установленное Федеральными требованиями к актам о нормировании, заключается в обязательности их ежегодного пересмотра.

Порядок такого пересмотра постановлением не определен, что позволяет федеральным государственным органам, органам управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации использовать возможность внесения изменений в указанные акты по необходимости. То есть ежегодно в порядке, установленном для обсуждения актов на общественном совете, рассматривается вопрос о внесении изменений в акты о нормировании или об отсутствии оснований для внесения изменений в указанные акты. В случае, если внесения изменений не требуется, решение одобряется общественным советом.

Требования к ежегодному пересмотру актов о нормировании обусловлены изменением ценовых предложений на соответствующих товарных рынках (в части нормирования затрат), а также факторами, влияющими на изменение товарных свойств (например научно-техническим прогрессом).

Утвержденные акты о нормировании федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации подлежат размещению в течение 7 рабочих дней со дня принятия в единой информационной системе в сфере закупок.

Порядок рассмотрения актов федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации о нормировании, предусматривающих нормирование свойств товаров, на общественных советах предусматривает предшествующее семидневное общественное обсуждение данных актов (п. 4, 5 Федеральных требований к актам о нормировании).

На поступившие предложения федеральный государственный орган, орган управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов в соответствии с положениями ст. 10–12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Указанные предложения и ответы на них размещаются в информационной системе в трехдневный срок со дня оформления ответа.

Размещение проекта указанного акта, предложений по нему и ответов на них осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 913 «Об утверждении Положения о размещении заказов на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» (далее – постановление № 913).

В соответствии с п. 2.23 Порядка регистрации заказчиков и иных лиц, на которых распространяется действие Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за исключением поставщиков (подрядчиков, исполнителей), на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru), утвержденного приказом Казначейства России от 25.03.2014 № 4н, для размещения вышеназванной информации на официальном сайте федеральный государственный орган должен обладать полномочием «орган, устанавливающий правила нормирования». Для получения такого полномочия необходимо обратиться в орган Федерального казначейства по месту нахождения.

После общественного обсуждения указанный проект акта рассматривается на заседании общественного совета при федеральном государственном органе, органе управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации, который принимает одно из следующих решений, оформляемых протоколом совета (размещается в единой информационной системе в течение трех дней со дня принятия):

а) о необходимости доработки проекта правового акта;

б) о возможности принятия правового акта.

Одобренный общественным советом правовой акт принимается федеральным государственным органом, органом управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации и размещается в единой информационной системе в течение 7 дней со дня принятия.

При размещении актов о нормировании в единой информационной системе необходимо учитывать положения ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ о том, что сведения, составляющие государственную тайну, в единой информационной системе не размещаются (Рис. 8).

Рассмотренные требования к принятию правовых актов о нормировании распространяются только на правовые акты, принимаемые после 1 января 2016 г., то есть после вступления в силу постановлений 496 и 497. До указанной даты особенности принятия правовых актов о нормировании не установлены.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о распространении нормирования на государственные корпорации, признаваемые ст. 3

Федерального закона № 44-ФЗ государственными заказчиками, и на учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения, являющиеся в соответствии с законодательством Российской Федерации наиболее значимыми учреждениями, которые также в соответствии со ст. 3 и 15 Федерального закона № 44-ФЗ являются заказчиками.

В этой связи необходимо учитывать положения ч. 1 и 2 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми под нормированием подразумеваются требования к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам. То есть, поскольку корпорации и особо значимые учреждения являются заказчиками, то требования для закупаемых ими товаров, работ, услуг должны быть утверждены (нормирование свойств товаров). При этом, несмотря на то, что соответствующие положения не нашли отражения в Федеральных требованиях к актам о нормировании, представляется, что такие юридические лица будут сами утверждать ведомственные перечни, исходя из закупаемых ими и подведомственными бюджетными учреждениями товаров, работ, услуг.

Рисунок 8.

Требования к актам Правительства РФ и ФОИВ о нормировании (постановление № 479)

Требования к актам
Правительства РФ (2-й уровень)



Форма - постановление

Готовит МФ по согласованию с МЭР и ФАС

Общественное обсуждение, на общественных советах только требования к товарам

Требования к актам ГРБС
(3-й уровень)



Не является НПА, могут предусматривать право руководителя утверждать нормативы

Согласовываются с субъектами бюджетного планирования

Общественное обсуждение, на общественных советах только требования к товарам

Нормативные затраты утверждаются до **1 июня текущего** финансового года, используются для обоснования объекта или объектов закупок

Изменения, внесенные в утвержденные нормативные затраты после представления субъектами бюджетного планирования распределения БА **не учитываются**

Требования к товарам и нормативные затраты пересматриваются не реже раза в год

ЧАСТЬ 2. НОРМИРОВАНИЕ ЗАТРАТ (НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ)

ОБЩИЕ ПРАВИЛА НОРМИРОВАНИЯ ЗАТРАТ

Основу правового регулирования нормирования затрат составляют принятые в реализацию нормы ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ. Общие требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 (далее – постановление № 1047, Общие правила нормирования затрат) (акт первого уровня), акты высших исполнительных органов государственной власти, местных администраций муниципальных образований об утверждении правил определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения) (акты второго уровня) и акты органов власти (органов местного самоуправления), государственных внебюджетных фондов утверждают нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (акты третьего уровня).

К актам второго уровня, регламентирующим нормирование затрат для федеральных

государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации относится Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений», утвердившее Требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений (далее – постановление № 1084, Федеральные правила нормирования затрат).

По состоянию на 1 декабря 2015 г. акты третьего уровня приняты 74 федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, 4 государственными органами Российской Федерации (Счетная палата Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и др.)¹.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 114 Федерального закона № 44-ФЗ планирование закупок, обоснование и нормирование закупок вступают в силу с 1 января 2016 г.

¹ По данным мониторинга, проводимым Минфином России (письма от 31.03.2015 № 01-02-01/02-17874, от 01.06.2015 № 01.02.01/02-31658, от 14.08.2015 № 01-02-01/02-46971, от 27.10.2015 № 01-02-01/02-61718), размещены на сайте Минфина России по адресу http://minfin.ru/ru/performance/budget/nz_fgo/

Представляется, что нормирование и обоснование входят в общий для них правовой институт планирования закупок. В этой связи положения ч. 24 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ о досрочном введении обязанности заказчиков использовать отдельные элементы института планирования могли быть реализованы высшими органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований) путем принятия нормативного правового акта.

Для государственных заказчиков, действующих от имени Российской Федерации, нормативное закрепление указанное решение получило в п. 2 и 3 постановления 1084, в соответствии с положениями которых срок введения в силу нормирования затрат для федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации – 1 января 2015 г.

Принятое решение позволило Правительству Российской Федерации подготовить систему нормирования затрат для обоснования закупок при формировании планов закупок (норма вступает в силу с 1 января 2016 г. и применяется при формировании планов закупок на 2017 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.), выявить недостатки процессов, рассмотреть полученные результаты. Кроме того, проведена апробация использования указанного элемента института планирования в бюджетном процессе при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

Возможность принятия решений в области нормирования затрат обеспечивается введением мониторинга, предмет которого будет изменяться в зависимости от стадии реализации нормирования затрат.

Представляется, что на первом этапе процесс внедрения нормирования затрат должен пройти стадию определения «правил игры», то есть формирования нормативного регулирования, позволяющего субъектам праворегулирования определиться с правами и обязанностями. Предметом мониторинга данной стадии являются полнота и качество подготовки правовых актов о нормировании. Особенно актуален такой мониторинг будет в системах регулирования, отнесших полномочия по утверждению актов о нормировании затрат к компетенции главных распорядителей бюджетных средств.

В настоящее время предметом мониторинга, проводимого Минфином России, являются:

- количество принятых актов (показатель мониторинга отражает возможность реализации нормирования затрат. Чем выше значение утвержденных нормативных затрат, тем более реализуемым становится процесс нормирования);

- количество актов, размещенных на ООС (показатель мониторинга отражает публичность и доступность информации о деятельности органов власти. Показывает обеспечение степени вовлеченности гражданского общества в государственное управление);
- соответствие указанных актов требованиям законодательства Российской Федерации (включает анализ соответствия приведенной классификации нормативных затрат, полноту содержания нормативов цены и количества, наличие в акте порядка расчета. Показатель мониторинга отражает применимость акта. Соответствие акта выявленным ключевым показателям позволяет использовать его для обоснования бюджетных ассигнований и обоснования планов закупок. Отклонение хотя бы по одному из указанных показателей влечет невозможность использования акта);
- возможность использования акта при формировании обоснований бюджетных ассигнований (для определения указанного показателя требуется установить соотношение между количеством затрат, правила расчета которых соответствуют установленным требованиям, и количеством затрат, расчет которых произвести не представляется возможным. Объем затрат, которые невозможно использовать при обосновании бюджетных ассигнований на закупки, показывает степень обоснованности расходов на закупки в составляемом бюджете).

Периодичность проведения мониторинга на данной стадии должна определяться высшим исполнительным органом. Для федерального уровня применена квартальная периодичность.

На этапе формирования нормативного регулирования базовым показателем мониторинга является показатель по количеству главных распорядителей, принявших акты о нормировании. Объясняется такой подход тем, что после установки «правил игры» можно рассуждать об их качестве, проводить их доработку и совершенствование. Если «правил игры» нет, то процесс не может быть реализован вовсе. В этой связи результаты данного этапа мониторинга по годовому циклу должны быть предметом рассмотрения высшего исполнительного органа, по итогам которого целесообразно принять решение об оценке исполнения ведомством поручений высшего исполнительного органа (Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования).

Следующим этапом, который будет проходить процесс нормирования затрат, является этап внедрения.

Предметом мониторинга данного этапа будут:

- количество изменений в акты о нормировании затрат, размещенных на ООС;
- соответствие актов органов власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами о нормировании затрат (изменений, вносимых в указанные акты) требованиям законодательства Российской Федерации;
- возможность использования акта при формировании обоснований бюджетных ассигнований;
- количество актов, при подготовке которых использованы единые формульные расчеты;
- выявление средних значений нормативов цены и нормативов количества, а также отклонений от указанных значений;
- количество органов, обеспечивших использование нормирования затрат в бюджетном планировании.

На первом и втором этапе процесс нормирования затрат методами мониторинга будет связан с изучением документов, представление регулярной отчетности, текущей статистикой.

Представляется, что заключительным этапом, позволяющим говорить, что процесс нормирования запущен, будет использование нормирования затрат.

К показателям данного этапа мониторинга могут быть отнесены:

- количество изменений в акты о нормировании затрат, размещенных на ООС;
- соответствие актов органов власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами о нормировании затрат (изменений, вносимых в указанные акты) требованиям законодательства Российской Федерации;
- количество органов, в отношении которых выдано предписание о необоснованности закупки (количество представлений);
- выявление средних значений нормативов цены и нормативов количества, а также отклонений от указанных значений;
- количество направлений затрат, в отношении которых принято решение о централизации закупок;
- динамика изменений цен государственных контрактов по направлениям затрат;
- количество направлений затрат, по которым с позиции участников закупок установлен норматив цены, значительно отличающийся от рыночных цен.

На третьем этапе мониторинга вышеперечисленные методы будут дополнены методом анкетирования, проводимого среди участников закупок.

Описанная система мониторинга позволит выявить формирующиеся недостатки процесса нормирования затрат (риски) и своевременно предпринять меры по их устранению.

Результаты мониторинга позволят Правительству Российской Федерации подготовить изменения в постановления № 1047 и № 1084, направленные на:

- формирование структурированной классификации затрат;
- предоставление отдельным органам государственной власти самостоятельно устанавливать для себя правила нормирования затрат, соответствующие Общим правилам нормирования затрат;
- уточнение порядка формульного расчета по отдельным направлениям затрат;
- изменение утвержденных нормативов количества по затратам на приобретение автотранспорта контрольными органами.

Общие правила нормирования затрат приняты в реализацию пп. 2 ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ и устанавливают положения, обязательные для актов второго и третьего уровней любого публично-правового образования (см. Рис. 3).

Общие правила нормирования затрат определяют перечень субъектов, применяющих нормативные затраты, содержание нормирования затрат, взаимосвязь нормирования затрат с бюджетным процессом (Рис. 9).

Общие правила нормирования затрат устанавливают компетенцию высших исполнительных органов на определение порядка расчета нормативных затрат, в том числе предусматривают право данных органов делегировать указанные полномочия главным распорядителям бюджетных средств. То есть высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований в правовых актах второго уровня вправе определить виды, группы или направления затрат, порядок расчета которых должны установить главные распорядители бюджетных средств, утверждая нормативные затраты для себя и подведомственных казенных учреждений. Указанный подход в отношении федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации Федеральными правилами нормирования затрат реализован, например, в отношении затрат на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе

Рисунок 9.

Нормирование затрат в контрактной системе в сфере закупок

ОБЩИЕ ПРАВИЛА ОПРЕДЕЛЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ
(постановление № 1047)

когда и кем применяются нормативные затраты

взаимосвязь нормативных затрат с бюджетом

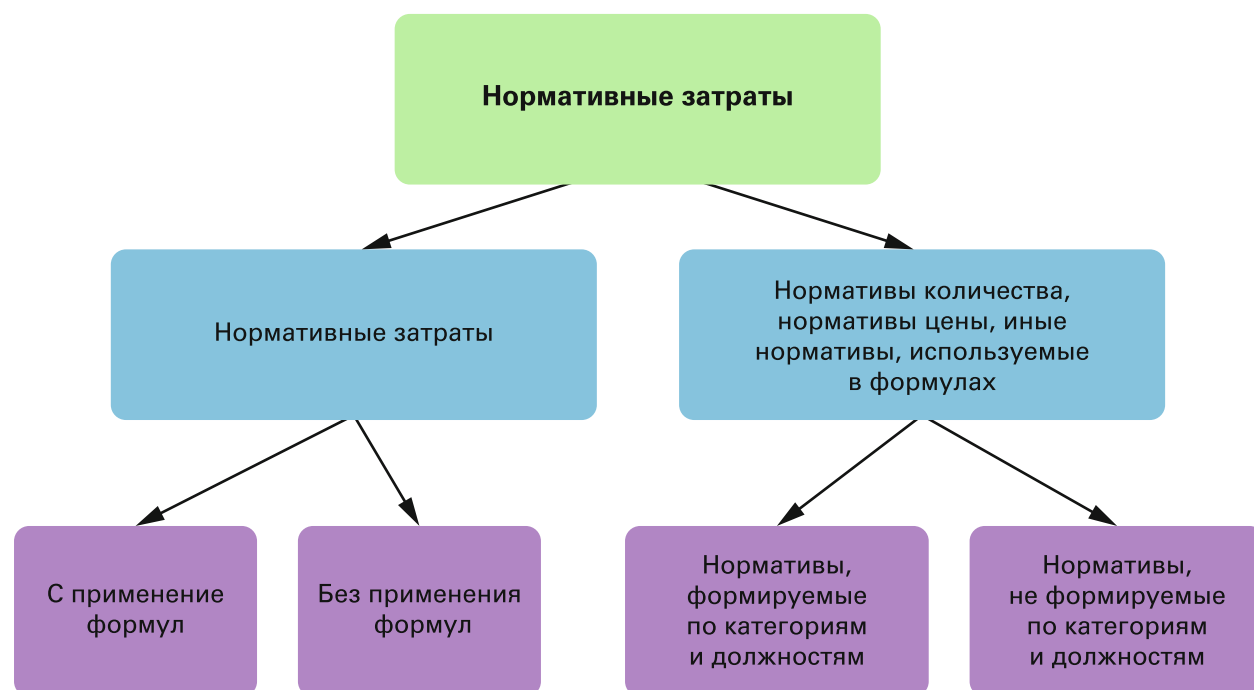
исходя из чего устанавливать порядок расчета нормативных затрат

классификация нормативных затрат

порядок определения показателя численности основных работников, применяемого при необходимости для расчета нормативных затрат

Рисунок 10.

Структура нормирования затрат



в рамках государственного оборонного заказа или затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (п. 3 Федеральных правил нормирования затрат).

При определении порядка расчета нормативных затрат по Общим правилам нормирования затрат приоритет предоставляют формульному расчету (п. 5 Общих правил нормирования затрат). Наряду с формульным расчетом может использоваться расчет, не использующий формулы, в отношении которого должен быть установлен порядок его применения (Рис. 10).

В Федеральных правилах нормирования затрат формульный расчет установлен, например, для затрат на информационно-коммуникационные технологии, а для затрат на капитальный ремонт установлен порядок расчета, не использующий формулы (п. 1–35, 103 Положения об определении нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений, являющиеся приложением к Федеральным правилам нормирования затрат (далее – Федеральное положение о нормировании затрат).

П. 4 Общих правил нормирования затрат устанавливается норма, определяющая место и роль нормативных затрат в бюджетном процессе:

общий объем затрат, связанных с закупкой товаров, работ и услуг, рассчитанный на основе нормативных затрат, не может превышать объема лимитов бюджетных обязательств, доведенных до органов как получателей средств соответствующего бюджета на закупку товаров, работ и услуг в рамках исполнения бюджета.

Ключевым словом в приведенной формулировке является слово «рассчитанных», так как показывает, что акты второго и третьего уровней должны позволить рассчитать объем затрат по тому или иному направлению затрат, используя учетные данные заказчика. То есть указанные акты не могут установить суммы, направляемые на приобретение товаров, работ, услуг, поскольку такой подход не учитывал бы данные хозяйственной деятельности отдельного заказчика и не отражал нормирование его деятельности.

Показательными с указанной точки зрения являются акты об утверждении нормативных затрат федеральных государственных органов, в основном утверждающих нормативы цены и нормативы количества, используемые в формульных расчетах (например Приказ Минкультуры России от 29.06.2015 № 1850).

Вместе с тем формулировка п. 4 Общих правил нормирования затрат нуждается в пояснении. Расчет, произведенный заказчиком – получателем

бюджетных средств, не является основанием для того, чтобы соответствующие бюджетные ассигнования были предусмотрены. Произведенный государственным (муниципальным) заказчиком расчет необходим для того, чтобы обосновать предусматриваемый ему объем бюджетных ассигнований, и именно в этой связи объем рассчитанных затрат не может превышать первоначально доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований, а после утверждения бюджета – доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Еще одним важным элементом Общих правил нормирования затрат является вводимая классификация нормативных затрат, позволяющая сопоставлять показатели по затратам различных государственных органов и органов местного самоуправления (Рис. 11).

Обязательными для применения всеми органами являются виды и группы нормативных затрат, а также направления затрат, установленные п. 6–16 Общих правил нормирования затрат.

Направления затрат, не предусмотренные Общими правилами нормирования затрат, вводятся актами второго уровня (см. Рис. 3). При этом представляется, что в случае, если введенные актом второго уровня направления затрат не позволяют отнести к ним затраты на приобретение определенных товаров, работ, услуг, то право определения дополнительных направлений затрат может быть предоставлено органам главным распорядителем бюджетных средств, утверждающим акты третьего уровня (Рис. 12).

Единичными для всех государственных (муниципальных) видов затрат являются:

- затраты на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения горюче-смазочными материалами и вещевого обеспечения органов в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны вне рамок государственного оборонного заказа;
- затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе в рамках государственного оборонного заказа;
- затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- затраты на информационно-коммуникационные технологии;
- затраты на капитальный ремонт государственного (муниципального) имущества;
- затраты на финансовое обеспечение строительства, реконструкции (в том числе с элементами реставрации), технического перевооружения объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в госу-

Рисунок 11.
Классификация в нормировании затрат в сфере закупок



Рисунок 12.
Направления затрат* по группе затрат «Затраты на услуги связи»

- нормативные затраты на абонентскую плату;
- нормативные затраты на повременную оплату местных, междугородних и международных телефонных соединений;
- нормативные затраты на оплату услуг подвижной связи;
- нормативные затраты на передачу данных с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и услуг интернет-провайдеров для планшетных компьютеров;
- нормативные затраты на передачу данных с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и услуг интернет-провайдеров;
- нормативные затраты на электросвязь, относящуюся к связи специального назначения, используемой на региональном уровне;
- нормативные затраты на электросвязь, относящуюся к связи специального назначения, используемой на федеральном уровне;
- нормативные затраты на оплату услуг по предоставлению цифровых потоков для коммутируемых телефонных соединений;
- нормативные затраты на иные услуги связи в сфере информационно-коммуникационных технологий.

*Направления затрат определяются актами о нормировании 2-го уровня, а в установленных ими случаях – актами 3-го уровня

дарственную (муниципальную) собственность;

- затраты на дополнительное профессиональное образование работников;
- прочие затраты (в том числе затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) и реализации государственных (муниципальных) функций).

В рамках каждого вида затрат выделены обязательные для всех группы затрат. Например, по виду затрат «Затраты на информационно-коммуникационные технологии» предусмотрены следующие группы затрат:

- затраты на услуги связи;
- затраты на аренду;
- затраты на содержание имущества;
- затраты на приобретение прочих работ и услуг, не относящихся к затратам на услуги связи, аренду и содержание имущества;
- затраты на приобретение основных средств;
- затраты на приобретение нематериальных активов;
- затраты на приобретение материальных запасов в сфере информационно-коммуникационных технологий;
- иные затраты в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Для отдельных групп Общими правилами нормирования затрат выделяются направления, например, для группы затрат «Затраты на приобретение нематериальных активов» вида затрат «Затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы включают» предусмотрены следующие направления затрат:

- затраты на приобретение исключительных прав на ноу-хау и объекты смежных прав;
- затраты на приобретение исключительных прав на научные разработки и изобретения;
- иные затраты на приобретение нематериальных активов в рамках выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Поскольку одним из назначений нормативных затрат является обоснование доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований в части планируемых бюджетных ассигнований на закупку, необходимо иметь в виду, что на закупку товаров, работ, услуг планируются бюджетные ассигнования не только по виду расходов классификации расходов бюджетов 200 «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд», но и по соответствующим подгруппам и элементам следующих групп видов расходов: 300 «Социальное обеспечение и иные выплаты населению», 400 «Капитальные вложения в объекты государ-

Рисунок 13.
Использование нормативных затрат в бюджетном планировании



п 4 ПП 1047

Форма ОБАС, предоставляемая ГРБС в МФ

Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.					
Наименование получателя средств федерального бюджета	2015	2016	2017	2018	Объем принятых бюджетных обязательств, подлежащих исполнению за пределами планового периода, тыс. рублей
ПБС 1	5500	5500	5500	5500	0
ПБС 2	5000	5000	5000	5000	0

Определяется по данным, предоставленным получателем бюджетных средств

ственной (муниципальной) собственности», 800 «Иные бюджетные ассигнования».

Представляется, что обоснование бюджетных ассигнований на закупки должно базироваться на перечне разнесенных на коды Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) групп объектов закупки, извещение о закупке которых (приглашение принять участие в определении поставщика (исполнителя, подрядчика) планируется разместить в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) (направить участникам закупки) в очередном финансовом году и плановом периоде (Рис. 13).

При этом именно нормативные затраты являются одним из способов определения правомерности включения группы объектов закупки в указанный перечень и соответственно планирования на его приобретение бюджетных ассигнований (Рис. 14).

Задача органов власти и органов управления государственными внебюджетными фондами – определить значения показателей, установлен-

ных высшими исполнительными органами государственной власти (местными администрациями муниципальных образований) для расчета нормативных затрат на обеспечение функций для себя, своих территориальных органов (подразделений) и подведомственных казенных учреждений (которые в бюджетном процессе обладают полномочиями получателей бюджетных средств).

Указанные значения позволяют получателям бюджетных средств, вводя в утвержденные формулы показатели собственной финансово-хозяйственной деятельности, рассчитанные на основании установленных ГРБС значений, получить предметную номенклатуру закупок и соответствующий ей объем нормативных затрат.

После утверждения закона (решения) о бюджете в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств названная предметная номенклатура, вошедшая в обоснования бюджетных ассигнований, сформирует план закупок, объекты которого будут обоснованы нормативными затратами (п. 4 Общих правил нормирования затрат).

Рисунок 14.

Информация ПБС, формируемая с использованием НЗ

3. Сведения о закупках федерального государственного заказчика (за исключением зарубежного аппарата)*															
3.1.2. Объем финансового обеспечения на осуществление закупки															
Получатель бюджетных средств 1															
Код товара (работы, услуги) по ОКПД - 26.20															
Наименование товара (работы, услуги) по ОКПД – компьютеры и периферийное оборудование															
Год (планируемый год) размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	Код бюджетной классификации								Объем финансового обеспечения по объекту закупки						
	глава по БК	раздел / подраздел	целевая статья расходов			вид расходов	КОСГУ	Дополнительный аналитический признак	Код строки	на 2016 год (на текущий финансовый год)	на 2017 год (на очередной финансовый год)	на 2018 год (на первый год планового периода)	на 2019 год (на второй год планового периода)	за пределами планового периода	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
2016	100	0106	39	392	00190	242	310	иное	001	750	0	0	0	0	
								Итого по КБК	002						
										750	0	0	0	0	
								Итого по году размещения		750	0	0	0	0	0
Всего								750	0	0	0	0	0		

Расчетная численность ПБС	Установленный норматив количества	Установленный норматив цены	Фактическое наличие товара
39 человек	1 рабочая станция на 1 чел.	30 000 рублей	11 рабочих станций

Нормативные затраты = (39*1-11)*30 000= 840 000 руб.

Доведенные ПОФР - 750 000 руб. и общий объем нормативных затрат не может их превышать. Таким образом, количество закупаемых рабочих станций равно 25.

П. 16 Общих правил нормирования затрат предусмотрены положения, которые надлежит учитывать при установлении формульного расчета:

а) установленные государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами и муниципальными органами нормативы материально-технического обеспечения указанных органов, их территориальных органов и находящихся в их ведении казенных учреждений;

б) сроки эксплуатации (в отношении основных средств);

в) численность работников;

г) остатки основных средств и материальных запасов;

д) цену единицы планируемых к приобретению товаров, работ и услуг.

Сведения, предусмотренные подпунктами «а» и «д», являются нормативами количества и цены, необходимость включения которых в акты о нормировании затрат органов власти, органов управления государственными внебюджетными

фондами установлена, например, подпунктом «б» п. 22 Федеральных требований к актам о нормировании, п. 5 Федеральных правил нормирования затрат.

Вопрос о порядке учета предусмотренных п. 16 Общих правил нормирования затрат показателей при установлении формульного расчета относится к компетенции высших исполнительных органов и должен быть реализован в актах второго уровня (см. Рис. 3).

Еще одно требование, установленное Общими правилами нормирования затрат, касается утверждения правила определения численности. Данный показатель наряду с нормативами количества и цены используется в формульном расчете и требует определения методологии расчета (Рис. 15).

Безусловно, не все затраты подлежат нормированию, исходя из численности. Например, при расчете затрат на проведение текущего ремонта, на содержание прилегающей территории, предусмотренных п. 61, 62 Федерального положения

Рисунок 15.

Условия использования нормативов

Затраты на приобретение мебели. Кресло для персонала

Количество планируемых к приобретению товаров (основных средств и материальных запасов) определяется с учетом фактического наличия количества товаров, учитываемых на балансе (п. 7 ПП 1084)



о нормировании затрат, показатель численности не используется. Затраты, рассчитываемые на единицу численности, должны основываться на положениях п. 17, 19–22 Общих правил нормирования затрат, предусматривающих, что для федеральных органов государственной власти (государственных органов), государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, используя показатель расчетной численности основных работников.

Показатель расчетной численности работников определяется, исходя из увеличения фактической численности не более чем на 10% (Рис. 16).

В случае если полученное значение расчетной численности превышает значение предельной численности, при определении нормативных затрат используется значение предельной численности.

Показатель расчетной численности основных работников для государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, не относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны, определяется по формуле, установленной для федеральных государственных органов, не относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны, если актами второго уровня высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или местных администраций муниципальных образований, не установлен иной порядок расчета показателя.

Норматив цены (цена единицы планируемых к приобретению товаров, работ и услуг) в соответствии с п. 22 Общих правил нормирования затрат определяется органом в акте третьего уровня с учетом положений ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Такой подход означает использование для определения норматива цены предусмотренных ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ методов определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)).

Вместе с тем норматив цены не является единственным источником для формирования начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), поскольку не учитывает контрактные условия (например объем или сроки поставки, наличие или отсутствие условий об авансировании и об обеспечении исполнения контракта) и является ориентировочным значением цены единицы продукции, сложившейся на рынке.

В этой связи норматив цены по сути является референтной (среднерыночной) ценой, полномочия по определению которой возложены на главных распорядителей бюджетных средств.

Представляется, что такой подход может рассматриваться как переходная норма в отношении формирования реестра референтных цен.

В настоящее время каждый главный распорядитель бюджетных средств, утверждая нормативы цены, создает такой реестр, применяемый подведомственными органами и казенными учреждениями, используя собственный опыт, навыки и профессионализм. Индивидуальный подход главных распорядителей бюджетных средств к утверждению нормативов цены влечет существенное различие в значениях таких нормативов на однородные товары, работы, услуги. Такие различия на данном этапе выравниваются благодаря действиям общественного контроля.

Дополнительной помощью главным распорядителям бюджетных средств в процессе определения нормативов цены может являться создание каталога товаров, работ, услуг, предусмотренного ст. 23 Федерального закона № 44-ФЗ (если каталог будет содержать информацию производителя (продавца) о ценах за единицу).

Впоследствии после определения структуры реестров складывающаяся система формирования реестров референтных цен может быть трансформирована в формирование единого реестра на основе аутсорсинга, подразумевающего передачу полномочий главных распорядителей бюджетных средств информационно-ценовым агентствам, являющимся профессиональными участниками процесса сбора и обработки ценовой информации.

Далее рассмотрим вопросы подготовки актов о нормировании федеральными органами государственной власти (государственными органами) и органами управления государственными фондами Российской Федерации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА НОРМИРОВАНИЯ ЗАТРАТ

Методология, изложенная в Общих правилах нормирования затрат, реализуется и развивается в актах второго уровня, к которым относятся Федеральные правила нормирования затрат.

Федеральные правила нормирования затрат ввели досрочную обязанность нормирования в части затрат для федеральных органов государственной власти (государственных органов) и органов управления государственными фондами Российской Федерации (далее – ГРБС) начиная с 1 января 2015 г.

Рисунок 16.

Правила определения значения численности при использовании указанного показателя в расчетах нормативных затрат

При определении нормативных затрат используется показатель расчетной численности основных работников ($Ч_{оп}$)

1. Для государственных и муниципальных органов: $Ч_{оп} = (Ч_с + Ч_р + Ч_{нот}) \times 1,1$
2. Для государственных органов, относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны:
 $Ч_{оп} = (Ч_с + Ч_р + Ч_{нот} + Ч_{воен} + Ч_{спецзв}) \times 1,1$
3. Для государственных внебюджетных фондов: $Ч_{оп} = Ч_ф \times 1,1$

-
- $Ч_с$ – фактическая численность служащих;
 - $Ч_р$ – фактическая численность работников, замещающих должности, не являющиеся должностями службы;
 - $Ч_{нот}$ – фактическая численность работников, денежное содержание которых осуществляется в рамках новой системы оплаты труда;
 - $Ч_{воен}$ – фактическая численность работников органа власти, являющихся военнослужащими;
 - $Ч_{спецзв}$ – фактическая численность сотрудников, имеющих специальные звания;
 - 1,1 – коэффициент, который может быть использован на случай замещения вакантных должностей.

Рисунок 17.

Определение порядка расчета

НОРМАТИВЫ ЦЕНЫ И КОЛИЧЕСТВА ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

- в случае если в формулах используются нормативы цены и количества товаров, работ, услуг, органы власти должны их установить (если нормативы не определены в приложениях № 1 и 2 к Правилам определения нормативных затрат);
- в случае если нормативы цены и количества товаров, работ, услуг определены пунктом 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1084, то такие нормативы формируются по категориям или группам должностей (исходя из специфики функций и полномочий федерального государственного органа, должностных обязанностей его работников)

В соответствии с п. 2 Федеральных правил нормирования затрат ГРБС должны были до 31 декабря 2014 г. утвердить нормативные затраты на обеспечение собственных функций, функций его территориальных органов и подведомственных казенных учреждений (далее – подведомственные ПБС).

При этом до 2017 г. ГРБС могут определять нормативные затраты с использованием формул, предусмотренных Федеральном положением о нормировании затрат, или вправе утвердить иной порядок расчета нормативных затрат.

Начиная с 2017 г. не допускается использование иного порядка расчета в отношении нормативных затрат, для которых Федеральным положением о нормировании затрат установлен формульный расчет.

Таким образом, Федеральные правила нормирования затрат предусмотрели преимущественно формульный порядок расчета нормативных затрат, установили соответствующие формулы и закрепили за ГРБС право для расчета нормативных затрат, в отношении которых Правительством Российской Федерации не установлен порядок расчета, установить собственный порядок расчета (п. 3 Федеральных правил нормирования затрат) (Рис. 17).

В соответствии с четвертым абзацем п. 3 Федеральных правил нормирования затрат порядок расчета нормативных затрат должен учитывать национальные стандарты, технические регламенты, технические условия и иные документы, а также учитывать регулируемые цены (тарифы). Данная формулировка позволяет говорить о том, что:

- устанавливаемые нормативы количества должны быть научно-обоснованными, отвечать экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям;
- при установлении нормативов цены на товары (работы, услуги), цены на которые регулируются, норматив цены должен соответствовать регулируемой цене.

П. 4 и 5 Федеральных правил нормирования затрат при расчете нормативных затрат обязывают ГРБС использовать нормативы цены и количества, если указанные нормативы не установлены названными правилами, при этом в случае если нормативы поименованы в п. 5 Федеральных правил нормирования затрат, такие нормативы разрабатываются и утверждаются как индивидуальные (установленные для каждого работника) и (или) коллективные (установленные для нескольких работников) по категориям или группам должностей (исходя из специфики функций и полномочий федерального государственного органа, должностных обязанностей его работников).

К указанным нормативам относятся:

- а) количества абонентских номеров пользовательского (оконечного) оборудования, подключенного к сети подвижной связи;
- б) цены услуг подвижной связи;
- в) количества SIM-карт;
- г) цены и количества принтеров, многофункциональных устройств и копировальных аппаратов (оргтехники);
- д) количества и цены средств подвижной связи;
- е) количества и цены планшетных компьютеров;
- ж) количества и цены носителей информации;
- з) количества и цены расходных материалов для различных типов принтеров, многофункциональных устройств, копировальных аппаратов (оргтехники);
- и) перечня периодических печатных изданий и справочной литературы;
- к) количества и цены транспортных средств;
- л) количества и цены мебели;
- м) количества и цены канцелярских принадлежностей;
- н) количества и цены хозяйственных товаров и принадлежностей;
- о) количества и цены материальных запасов для нужд гражданской обороны.

Перечисленные нормативы в актах о нормировании затрат подразделяются по двум направлениям: индивидуальные или коллективные (например на каждого работника или на отдел численностью до пяти человек), по категориям или группам должностей (например работники категории «руководители» и работники центрального аппарата)

Подразделение нормативов по категориям или группам должностей, предусмотренных пунктами «б», «д», «к», осуществлено в приложениях № 1 и 2 к Федеральному положению о нормировании затрат и должно соблюдаться в актах ГРБС о нормировании затрат. Такие нормативы предусмотрены в качестве индивидуальных.

Основой для установления нормативов количества является решение ГРБС о материально-техническом обеспечении той или иной деятельности, принимаемое с учетом вышеназванных стандартов (Рис. 18).

При определении нормативов цены устанавливаются среднерыночная стоимость единицы продукции (при использовании метода анализа рынков), регулируемые цены (тарифный метод), сметные нормативы (проектно-сметный метод), предельные цены (нормативный метод), расчетная стоимость единицы продукции (затратный метод).

Предусмотренная до 2017 г. отсрочка в использовании формул не распространяется на сле-

дующие затраты, указанные в п. 26, 27, 61, 93, 94 Федеральных правил нормирования затрат, на приобретение (выполнение):

- средств подвижной связи;
- планшетных компьютеров;
- транспортных средств;
- мебели;
- (текущего ремонта помещений).

Для нормирования указанных затрат применение определенных Федеральными правилами нормирования затрат формул обязательно.

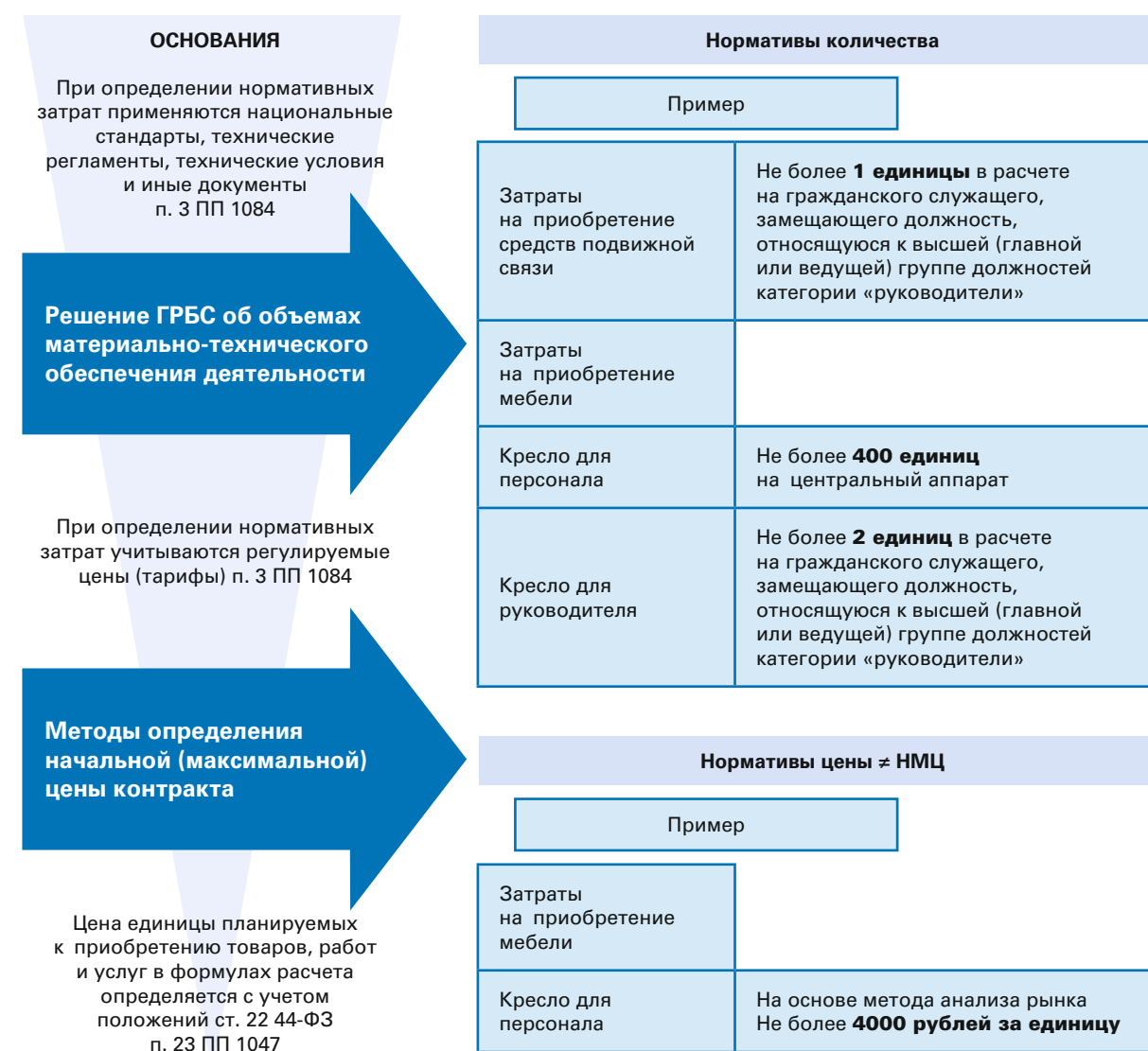
Порядок расчета, установленный Федеральными правилами нормирования затрат, учитывает также фактическое наличие количества товаров (основных средств и материальных запасов), учитываемых на балансе соответственно у федерального государственного органа, его территориальных органов и подведомственных им

казенных учреждений (п. 6 Федеральных правил нормирования затрат), определяемое с учетом установленного срока полезного использования в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете или исходя из предполагаемого срока их фактического использования (если товар относится к основным средствам).

В отношении работ (услуг) количество определяется с учетом периодичности их выполнения (оказания), если такая периодичность в отношении соответствующих работ (услуг) не определена нормативными правовыми (правовыми) актами.

Завершает Федеральные правила нормирования затрат требование о размещении актов ГРБС о нормировании затрат в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг. ■

Рисунок 18.
Основания для определения нормативов



ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ ЦЕНТРА СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА ЗАКУПОК В РЕГИОНЕ



ЗАГОРСКИЙ
Иван Олегович,

к.э.н., директор Дальневосточного отделения НАИЗ,
общественный омбудсмен по закупкам в Хабаровском крае



ЖМЕНЬКО
Ольга Викторовна,

директор ООО «Консалтинговая компания ГОСЗАКАЗ»

Прежде чем вести разговор о создании Центра системного анализа, необходимо описать сложившуюся ситуацию в ряде регионов России. Есть основания полагать, что большинство руководителей наших республик, краев и областей не имеют развернутой аналитической информации о закупках, осуществляемых в их регионе. Речь идет обо всех закупках в рамках контрактной системы, относимых к валовому региональному продукту при расчете его по затратам. Несомненно, информация о произведенных затратах бюджета в разрезе статей расходов доступна для анализа, но брать ее за основу для развития контрактной системы в регионе невозможно – она не отражает сути закупочных процедур, не дает представления об исполнениях контрактов и, что главное, не дает понимания, как сделать закупки более эффективными. Не вызывает сомнения, что информация региональных уполномоченных органов является системной и качественной, в этом случае имеет место другая проблема – полнота охвата выборки ограничена либо количеством обслуживаемых ими заказчиков, либо их полномочиями. Из этой выборки зачастую выпадают закупки федеральных и муниципальных органов власти, результаты контрольных мероприятий, в том числе проводимых региональными органами власти в отношении своих подведомственных организаций, анализ эффективности мероприятий по развитию конкуренции, хотя проводимые

мероприятия самими уполномоченными органами высокопрофессиональны и полезны для всех субъектов рынка государственных и муниципальных закупок.

Из года в год количество упущенной информации накапливается, что крайне негативно влияет на принятие управленческих решений, основанных на данных, не отражающих действительное положение дел. Все было бы проще, если бы единая информационная система позволяла систематизировать выходные данные с высокой степенью автоматизации. Однако на сегодняшний день на сайте закупок не только не организована автоматизация, но и часть данных вообще отсутствуют в публичном доступе. Возможно, кто-то скажет, что информация, необходимая для анализа, находится в открытом доступе в сети Интернет. Однако в действительности она разбросана по ведомственным сайтам заказчиков, часто устаревшая, бесконечно тяжело искомая и порой недостоверная.

Как было бы прекрасно использовать специальный программный продукт, который бы позволял строить графики и диаграммы, запросто выгружая данные с сайта закупок. Сегодня это, к сожалению, только мечты, и аналитическая работа – тяжелый и кропотливый труд, возложенный на плечи людей, выкапывающих информацию отовсюду и всеми возможными способами. Работа таких людей сопряжена с множеством звонков и запросов на всевозможные уровни власти, ежедневной работой в Интернете и постоянным изучением различных документов.



Еще один нюанс – концентрация серьезных аналитических организаций в западной части страны является серьезной проблемой отдаленных регионов. Информация имеет свойство постоянно накапливаться, поэтому ее анализ необходимо проводить постоянно и на высоком уровне, не проигрывая в глубине исследования и широте выборки. Ценообразование в регионах нашей родины имеет порой существенные отличия, чаще не в пользу провинций. Отсюда еще одна проблема: в регионах нет и не развиваются аналитические организации, профилирующиеся на Контрактной системе, работа которых была бы до-ступна по цене и качеству. В этих условиях складывается необходимость, плавно переходящая в острую, создания в каждом регионе Центра системного анализа закупок как субъекта подготовки управленческих решений, направленных на долгосрочное развитие экономики.

Если говорить о функционале, необходимо отметить, что подготовка аналитических материалов не единственный продукт центра. В его обязанности могут входить также:

- общий ежемесячный анализ закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд в регионе по установленной форме
- общий ежемесячный анализ закупочной деятельности лиц, осуществляющих закупки в рамках 223-ФЗ на территории региона по установленной форме
- подготовка отраслевых аналитических отчетов в рамках контрактной системы по запросам
- разработка модельных решений для поставщиков, осуществляющих различные виды деятельности (дифференцировано по ОКПД) по участию в государственных и муниципальных закупках
- прогнозирование рыночных тенденций
- анализ результатов решений, принятых органами власти, влияющими на рынок государственных и муниципальных закупок
- анализ воздействия нормативно-правовых актов на рынок закупок
- разработка рекомендаций к решениям по развитию конкуренции для субъектов малого предпринимательства.

Для исполнения вышеуказанных функций центру необходимо:

- взаимодействовать с региональным УФАС, региональной и муниципальными прокуратурами, иными контрольными органами различных уровней власти для получения информации, необходимой для составления отчетов
- запрашивать и получать от органов государственной и муниципальной власти, струк-

турных подразделений, иных организаций информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления деятельности

- привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных работ научные организации, экспертов и специалистов
- взаимодействовать для выполнения отдельных работ с научно-исследовательскими и иными организациями, а также с представителями научного сообщества и экспертами
- участвовать в установленном порядке в проводимых федеральными органами исполнительной власти мероприятиях по вопросам, относящимся к сфере деятельности центра
- осуществлять публикации информационно-аналитических материалов
- пользоваться доступом к общедоступным документам и информации, необходимым для выполнения центром своих функций
- устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации но-менклатуру и цены (тарифы) на предоставляемые центром платные услуги
- заключать с российскими и иностранными юридическими и физическими лицами договоры, не противоречащие целям и предмету деятельности центра
- участвовать в деятельности ассоциаций, союзов, фондов и иных некоммерческих организаций в Российской Федерации и за рубежом в соответствии с законодательством Российской Федерации
- приобретать и арендовать имущество, необходимое для обеспечения деятельности центра.

Среди результатов работы центра должны быть, на наш взгляд, анализ закупочных процедур и общей экономической системы региона дифференцированно по муниципальным районам и округам.

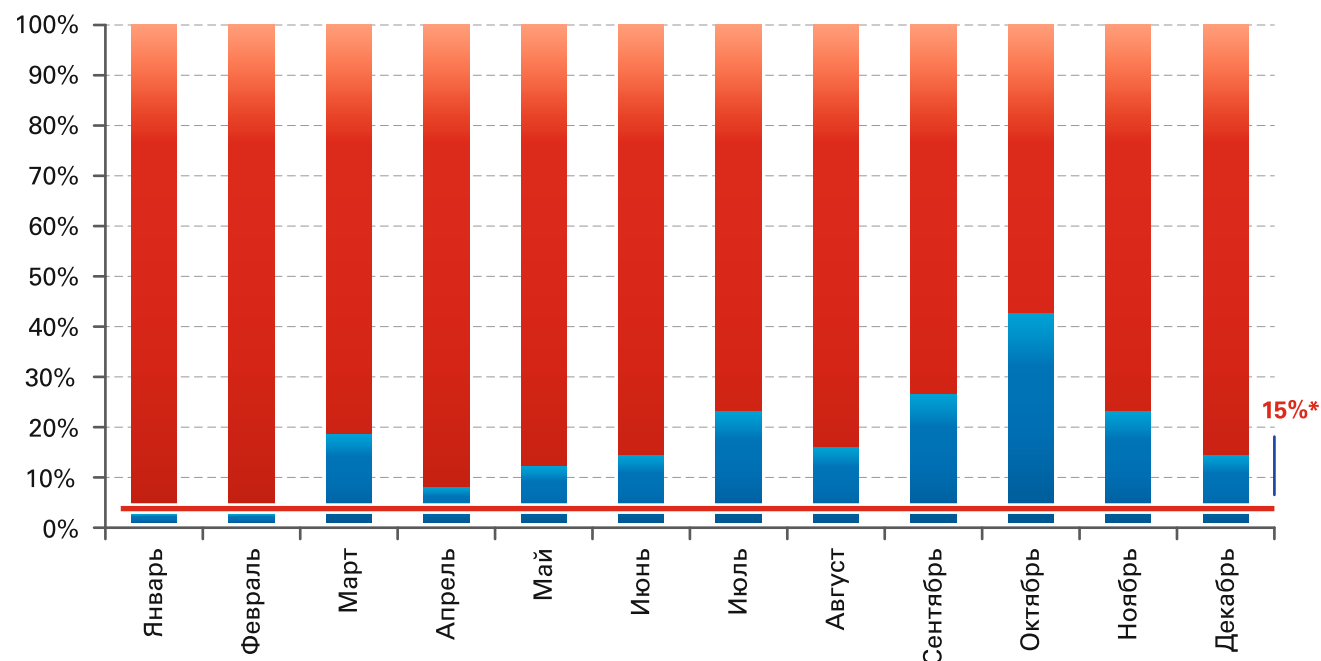
Приведем извлечения из аналитического исследования, проведенного на территории Хабаровского края, в рамках поручения Совета по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата Хабаровского края, как пример того, что может выполнять Центр системного анализа закупок.

В данном разделе представлен анализ закупок товаров (работ, услуг) проведенных в рамках Федерального закона от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по типам участников торгов в разрезе бюджетов муниципальных образований Хабаровского края в течение 2014 г. Количественные показатели представлены в Таблице 1.

Таблица 1.
Анализ закупок товаров (работ, услуг)

№ п/п	Муниципальные образования Хабаровского края	Количество организаций заказчиков	Количество организаций участников	Количество организаций участников СМП, зарегистрированных на территории Хабаровского края	Доля СМП в общем количестве участников
1	Хабаровск – городской округ	161	863	391	45%
2	Хабаровский район	23	188	121	64%
3	Амурский район	42	176	77	44%
4	Аяно-Майский район	7	19	6	32%
5	Бикинский район	36	121	50	41%
6	Ванинский район	29	88	26	30%
7	Верхнебуреинский район	59	130	54	42%
8	Вяземский район	78	230	111	48%
9	Комсомольский район	32	109	58	53%
10	Комсомольск-на-Амуре – городской округ	152	438	186	42%
11	Лазо имени район	76	173	96	55%
12	Нанайский район	34	43	19	44%
13	Николаевский район	42	100	46	46%
14	Охотский район	26	54	25	46%
15	Полины Осипенко имени район	14	62	27	44%
16	Советско-Гаванский район	50	167	74	44%
17	Солнечный район	55	147	54	37%
18	Тугуро-Чумиканский район	6	26	11	42%
19	Ульчский район	56	118	47	40%
ИТОГО		983	3252	1479	45%

Рисунок 1.
Доля закупок, проведенных для СМП (по сумме НМЦК)



* минимальная доля закупок у СМП, социально ориентированных некоммерческих организаций совокупного годового объема закупок, установленная ст. 30 44-ФЗ

Рисунок 2.
Распределение объемов закупок по видам конкурентных процедур

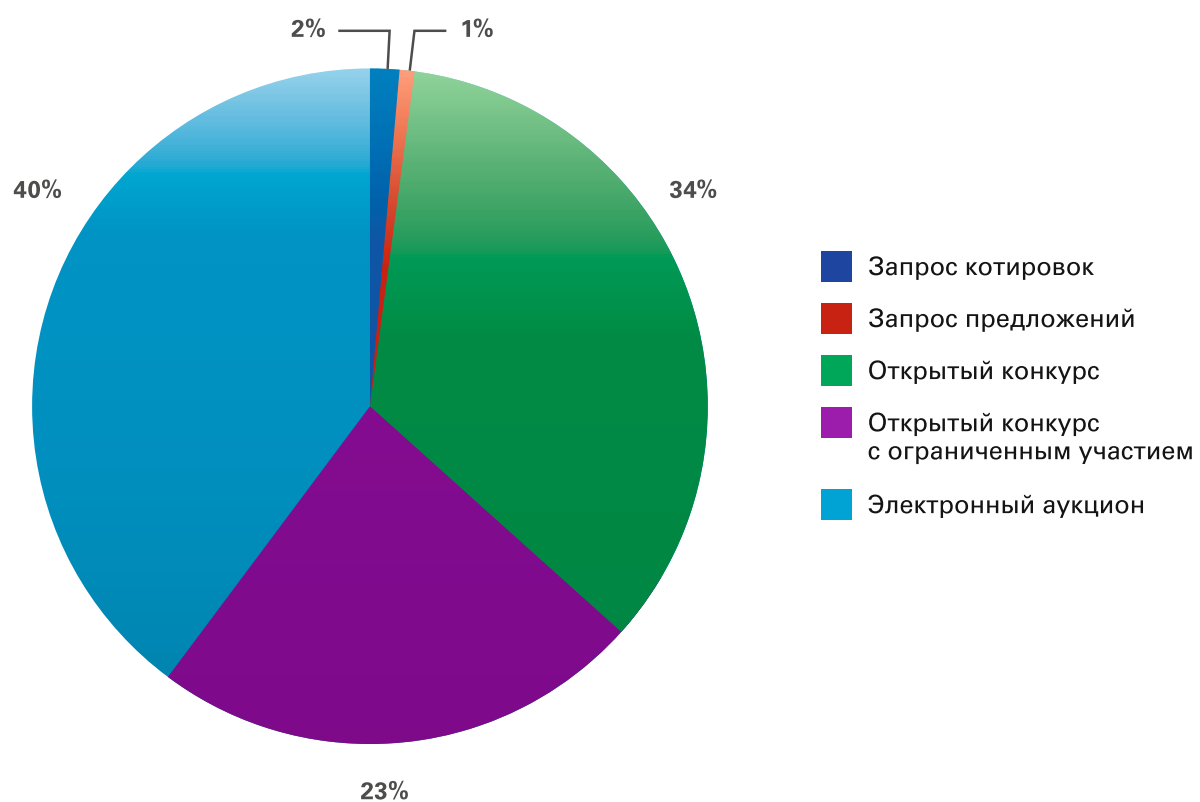


Рисунок 1 наглядно показывает неоднородность проведения организаторами закупок мероприятий по созданию преимуществ субъектам малого предпринимательства.

Среди возможных причин возникновения подобной неоднородности можно указать:

- распределение потребностей заказчиков, объективно обусловленных сезонностью проводимых работ;
- укрупнение закупок определенной отраслевой ориентации и массовая публикация подобных процедур в определенный период финансового года;
- особенности ведения отчетности и бюджетирования муниципальных организаций (в т.ч. перераспределение трудовых ресурсов на оформление требуемых документов для закрытия отчетных периодов).

На Рисунке 2 наглядно показаны основные способы размещения закупок (заказов), которыми являются:

- электронный аукцион (40%);
- открытый конкурс (34%);
- открытый конкурс с ограниченным участием (23%).

Диаграмма, изображенная на Рисунке 3, наглядно иллюстрирует долю закупок, проведенных для СМП в общем объеме процедур в зависимости от способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Анализ заключенных контрактов с субъектами малого предпринимательства по итогам проведенных закупок (статус завершенности которых подтвержден на официальном сайте) на примере городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре» приведен в Таблице 2.

Рисунок 3.
Закупки, проведенные для СМП в общем объеме вида процедур

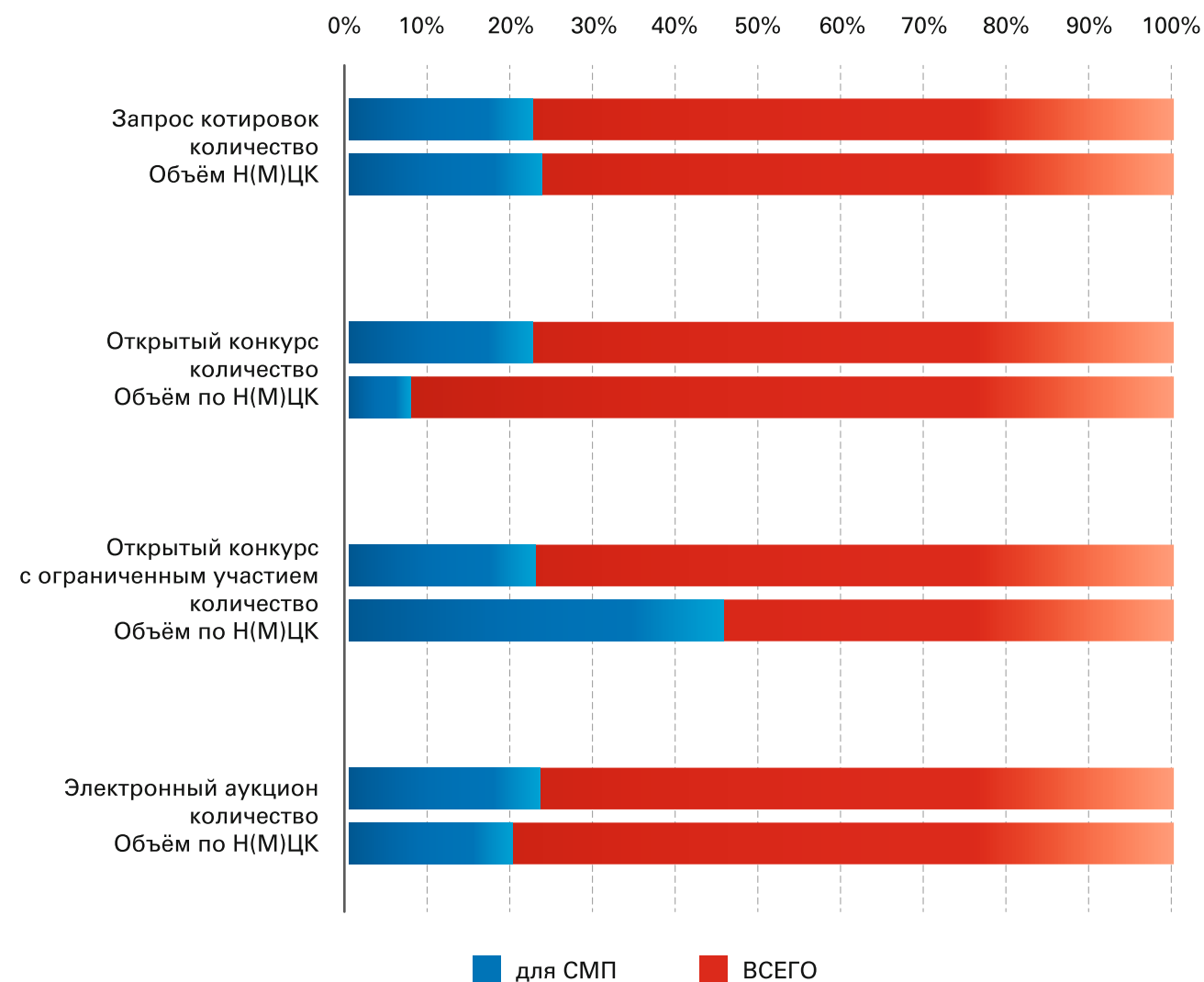


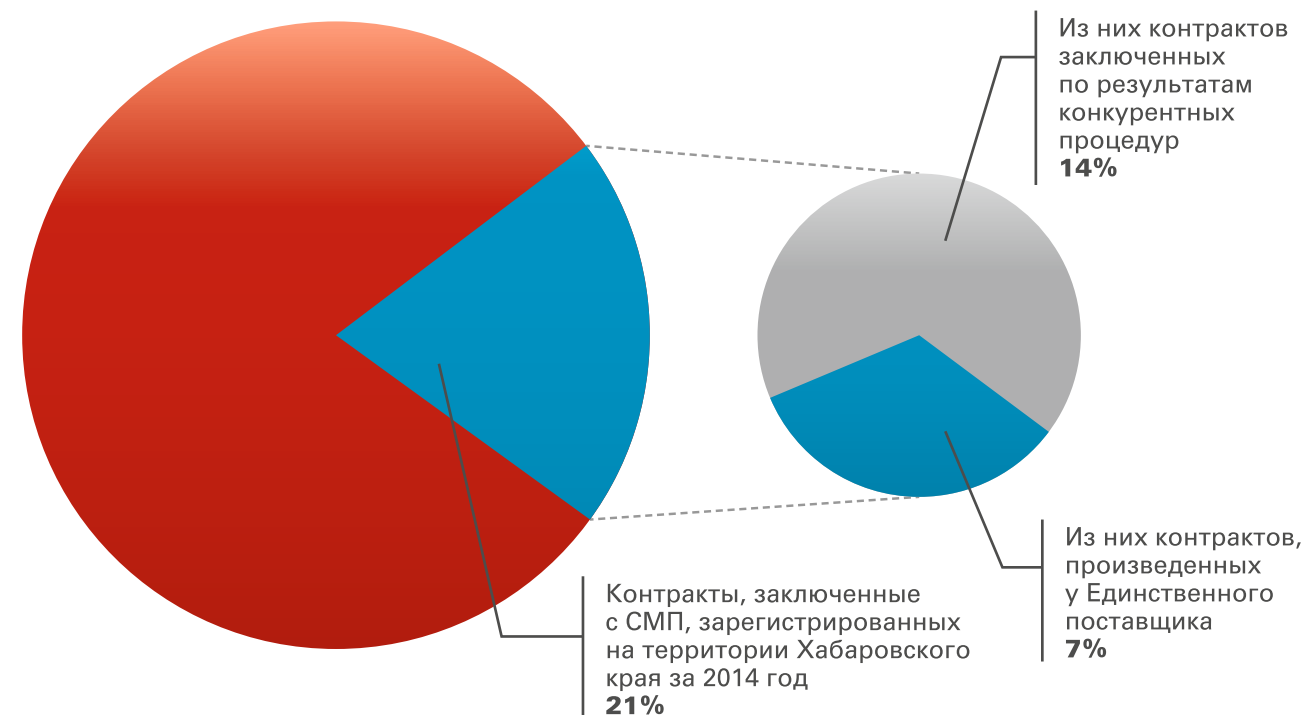
Таблица 2.
Контракты, заключенные с СМП

Показатель	Количество, шт.	Сумма, руб.	Доля от общего объема (руб.), %
Контракты, заключенные МО за 2014 год	1171	2926 746 399	
Контракты, заключенные с СМП, зарегистрированными на территории Хабаровского края за 2014 г.	456	614 364 006	21%
Из них контрактов, произведенных у единственного поставщика	82	199 318 007	7%
Из них контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур	374	415 045 999	14%
Контракты, заключенные с СМП, зарегистрированными на территории МО	Данные о СМП не предоставлены		-

Таблица 3.
Анализ жалоб, поданных в УФАС по Хабаровскому краю

Жалобы, поданные в УФАС по Хабаровскому краю		
Количество процедур, проведенных на территории Хабаровского края, шт.	42 223	
Количество рассмотренных жалоб, шт.	458	
Отношение количества жалоб к количеству процедур	1%	
Решение по жалобе	Кол-во, шт.	Доля в общем количестве
Признана необоснованной	331	72%
Признана обоснованной	73	16%
Признана обоснованной (частично)	54	12%
Решение о выдаче предписания	Кол-во, шт.	Доля в общем количестве
Выдать предписание	105	23%
Предписание не выдавать	353	77%

Рисунок 4.
Контракты, заключенные с субъектами малого предпринимательства городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре»



Интенсивность допущения нарушений в сфере закупок заказчиками оценена, исходя из информации о жалобах на действия (бездействие) заказчиков, рассмотренных Управлением Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю, учтенной в Реестре жалоб (Таблица 3).

Подобная информация может быть получена Центром системного анализа на основании соглашений с муниципальными районами и городскими округами, с территориальными управлениями федеральных органов власти, с фили-

алами и представительствами государственных корпораций, с контролирующими органами. Оставшуюся часть можно анализировать на основании данных с сайта закупок (в будущем с ЕИС). Деятельность центра позволит всем субъектам рынка государственных и муниципальных закупок принимать управленческие решения на основании открытых, систематизированных данных, что, в свою очередь, позволит развивать контрактную систему более эффективно и планомерно. ■



ГОСТ Р 56002-2014 КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛНЕНИЯ ГОСЗАКАЗА

10 декабря в Москве состоялось расширенное заседание Технического комитета по стандартизации 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий».



Процесс стандартизации оценки нематериальных критериев поставщиков позволяет более полно использовать возможности контрактной системы в части повышения качества получаемых при закупках услуг. Первым опытом обеспечения прозрачности, исчислимости и объективности оценки нематериальных активов компаний через стандартизацию стало принятие и применение ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций». Данный национальный стандарт действует уже более года.

10 декабря в Москве состоялось расширенное заседание Технического комитета по стандартизации 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий», на котором обсуждали внедрение данного стандарта в практику государственного заказа.

В расширенном заседании приняли участие представители федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, экономических институтов и аналитических центров страны, саморегулируемых организаций, общероссийских объединений, в том числе представители Росстандарта, Национального объединения строителей и др.





«Практика применения стандарта в регионах России за год показала, что он востребован. Компании с высоким индексом деловой репутации, рассчитанным по методике ГОСТ Р 56002-2014, качественно выполняют взятые на себя обязательства», – отметил в своем докладе председатель ТК 066 Владимир Шахов.

Лидирующие позиции по внедрению стандарта в конкурсную документацию занимает Северо-Западный федеральный округ. «Здесь проведена большая часть оценок соответствия на данный ГОСТ. С целью обеспечения высокого уровня подготовки экспертов в этой области принято решение о создании отдельной ка-

федры оценки деловой репутации в Академии стандартизации, метрологии и сертификации Росстандарта», – сообщила руководитель ЦОС СДС «Оценка опыта и деловой репутации» Светлана Варюхина.

В ходе обмена мнениями о практических результатах использования ГОСТ Р 56002-2014 в конкурсной документации представители региональных органов власти в сфере госзаказа подчеркнули: преимущество ГОСТ Р 56002-2014 – в исчислимости и объективности оценки опыта и деловой репутации участника закупки.

По мнению заместителя председателя комитета госзаказа Ленобласти Дениса Толстых,



«это удобно и не вызывает никаких сложностей при практическом применении». «Оценка опыта и деловой репутации по стандарту дает нам объективное понимание, с кем мы работаем в рамках госзаказа», – подчеркнул чиновник.

В свою очередь, депутат Государственной Думы ФС РФ Андрей Андреев заметил: «На мой взгляд, эта система позволяет совместить рыночную экономику с теми позитивными наработками, что были в отечественной экономике в советский период».

Распространение практики применения государственных стандартов оценки деловой репутации необходимо и в других сферах эко-

номической деятельности, считают профессионалы контрактной системы. Техническому комитету 066 рекомендовано продолжить работу над стандартами оценки деловой репутации по видам экономической деятельности. Реализовать эту задачу позволяет базовый национальный стандарт системы стандартов оценки опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности, введенный в силу приказом Росстандарта в 2015 г.

На его основе в 2015 г. были разработаны и утверждены 4 национальных стандарта для оценки деловой репутации архитекторов-проектировщиков, инженеров-изыскателей, произ-





водителей пожарно-технической продукции, лиц, выполняющих работы в области обеспечения пожарной безопасности. В планах ТК 066 на следующий год – разработка стандартов оценки деловой репутации страховых компаний, консалтинговых фирм, фармакологических, охранных и транспортных компаний. Есть определенный прогресс и в признании российского подхода к оценке деловой репутации зарубежными коллегами.

«В этом году мы приступили к работе по стандартизации на международном уровне. В 2015 году мы начали работать в ТК ИСО 289 «Оценка бренда». При обсуждении нового проекта стандарта ИСО нашим коллегам интерес-

ным показался опыт применения маркетинговых исследований в качестве основного инструмента выставления факторов оценки, что и было заложено во вновь разрабатываемый стандарт ИСО», – сообщил член ТК 066 Даниил Супрунчук.

Также в 2016 г. планируется актуализировать ГОСТ Р 56002-2014 с учетом практики его применения.

На заседании был представлен первый номер официального издания ТК 066 «Бюллетень ТК 066. Вопросы оценки деловой репутации». Электронная версия издания будет доступна на сайте Национального центра «Специальный ресурс» в разделе ТК 066.



СЕВЕРЬЯНОВ Константин,

руководитель контрактного агентства
Архангельской области

КОММЕНТАРИЙ УЧАСТНИКА

Архангельская область заинтересована в применении ГОСТов оценки деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Стандарт деловой репутации позволяет структурировать рынок. Оценив практику наших коллег из других регионов, мы видим, что применение индекса деловой репутации – надежный инструмент объективной оценки компаний для нужд государственных и частных закупок. Хорошим знаком является и отсутствие за первый год применения ГОСТ Р 56002-2014 жалоб от участников рынка, связанных с его использованием. Мы видим, что за последнее время было несколько ключевых решений центрального аппарата ФАС России, которые, по сути, подтверждают правомерность и эффективность применения такого требования в конкурсной документации.

Возможности федеральной контрактной системы, в том числе в связке с недавно принятым законом о стандартизации, еще не до конца осмыслены. Для повышения эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд требуется планомерная работа по обучению специалистов и распространению лучших практик закупок. Этот процесс уже идет естественным путем, но время требует от нас известной активности. В своем регионе, опираясь на многочисленные обращения заказчиков, мы пошли на создание Регионального центра по организации закупок.

Одной из основных задач деятельности центра является повышение уровня профессиональных знаний и осуществление дополнительной профессиональной подготовки работников государственных автономных учреждений Архангельской области, государственных бюджетных, казенных учреждений Архангельской области, государственных учреждений Архангельской области, государственных унитарных

предприятий Архангельской области, государственных служащих исполнительных органов государственной власти Архангельской области в сфере закупок товаров, работ, услуг. Общее количество обученных в 2015 г. специалистов заказчиков по Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ составило 820 человек. С начала года центром проведены обучающие мероприятия – курсы повышения квалификации для государственных и муниципальных специалистов, совещания-семинары, круглые столы, заочные семинары. 97,7 % из числа опрошенных получили удовлетворение от полученных знаний. Кроме того, в Центре организовано обучение для представителей бизнеса.

Следующей инициативой агентства стало создание координационного совета при аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. Целью создания совета является формирование единообразного подхода применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок, подготовки предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере закупок, повышения эффективности и результативности осуществления закупок, формирования и распространения лучших практик деятельности уполномоченных органов Северо-Западного федерального округа в части централизации закупок.

Распространение наиболее эффективных практик закупок и управление качеством закупаемых товаров и услуг, на мой взгляд, является нашей общей задачей. ■

ОСОБЕННОСТИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ЗАКУПКАХ



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к.э.н., председатель Общественной коллегии НАИЗ, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, управляющий партнер компании «Ценовые и контрактные решения»

Процессы и процедуры ценообразования на товары, работы, услуги, поставляемые для обеспечения публичных нужд и нужд субъектов 223-ФЗ, остаются наиболее проблемными звеньями системы государственных, муниципальных и регулируемых закупок. Поручения о необходимости снижения государственными заказчиками расходов на закупки, о контроле роста цен на продукцию ГОЗ, аналогичные директивы госкорпорациям и иным регулируемым хозяйствующим субъектам даются практически регулярно и на различных уровнях управления закупками все последние годы.

ЦЕНОВЫЕ ФАКТЫ

Натурные обследования подтверждают абсолютную обоснованность данных поручений и директив. Так, скрининг, проведенный в мае-июне 2015 г.¹, выявил существенное завышение цен на стандартную продукцию (производимую не специально и продаваемую на открытых коммерческих рынках), закупаемую по госзаказу, по сравнению со среднерыночными ценами на ту же продукцию. В частности, превышение средней цены на молоко² при закупке данного продукта по государственным контрактам по сравнению с его среднерыночной ценой составило 28,13%, превышение средней цены соответственно: на подсолнечное масло³ – 20,70%, на муку⁴ – 67,28%, на сахар⁵ – 28,40%, на писчую бумагу⁶ – 9,45%, огнетушители⁷ – 5,10%, бахилы⁸ – 43,76%. Анализируемые контракты были заключены с соблюдением обязательных процедур обоснования начальной (максимальной) цены контракта и по итогам проведения конкурентных процедур.

Не предотвращают завышения цен в полном объеме и с требуемой надежностью те дополнительные процедурные меры, которые вводятся отдельными субъектами Российской Федерации. В частности, доступное для любого заинтересован-

ного эксперта сопоставление цен товаров на портале поставщиков (г. Москва) и цен на те же товары в московских магазинах позволяет выявить сравнительное превышение цен по госзакупкам, к примеру, гречки⁹ в размере до 45% и соответственно: манки¹⁰ – до 57%, макарон¹¹ – до 80% и т.п.

Наверное, уместно полагать, что установленные законодательством Российской Федерации обязательные процессы и процедуры размещения заказов (обоснования НМЦК) не формируют у сторон контрактов мотивов для поиска эффективных цен, а потому недостаточны для обеспечения «лучшей цены».

НАРАЩИВАНИЕ КОНТРОЛЯ – ВЫХОД В УПРАВЛЕНИИ ЦЕНАМИ?

Желание контролировать тот или иной этап или процесс закупок возникает тогда, когда в циркуляции продукции по товаропроводящей сети ощущаются сбои. Известен парадоксальный эффект, наступающий в итоге управления цепочками поставок посредством контроля. Контроль, как правило, принимает форму дополнительного барьера на пути движения продукции. Как следствие, сбои не снимаются, а торможение усиливается.

Экономическая результативность процедур контроля (внешнего или внутреннего, профессионального или общественного) имеет объективные пределы. Сфера закупок – как товаропроводящая система – достигает высокой экономической эффективности тогда, когда демонстрирует быструю скорость движения продукции, низкие прямые и косвенные затраты, незначительные административные издержки, простоту рутинных видов работ и многие иные качества, которые теряются с усилением контроля.

Интересен и еще один «обратный» эффект усиления контрольной нагрузки на закупки. Он хорошо знаком участникам контрактных отношений. В арбитражной практике сформировалась некоторая совокупность заведомо неперспективных судебных исков. Эти иски заказчики предъявляют

¹ Исследование было проведено специалистами компании «Икс-Прайс» и Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ) с последующей интерпретацией полученных данных специалистами компании «Ценовые и контрактные решения». Материалы переданы высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа, на территории которого было осуществлено натурное обследование, для принятия решений по существу выявленных ценовых диспропорций.

² Молоко питьевое ультрапастеризованное, с массовой долей жира от 2,5 до 2,6%, жесткая (полужесткая) упаковка, фасовка не менее 0,45 л и не более 1,5 л.

³ Масло подсолнечное рафинированное, дезодорированное, фасовка не более 1 л.

⁴ Мука пшеничная хлебопекарная, фасовка не более 2 кг.

⁵ Сахар белый кристаллический (сахар-песок), фасовка не более 1 кг.

⁶ Бумага для принтеров и копиров А4, 80г/м2, 500 л, упаковка.

⁷ Огнетушитель порошковый ОП-5, штука.

⁸ Бахилы полиэтиленовые одноразовые, пара.

⁹ Крупа гречневая, ядрица, кг.

¹⁰ Крупа манная, 800 г.

¹¹ Изделия макаронные «Вермишель», кг

поставщикам по итогам и согласно выводам внешних контрольных мероприятий. В некотором плане данные судебные разбирательства являются вынужденными для сторон контракта. Те претензии, которые контролеры предъявляют заказчикам¹², ими транслируются дальше по контрактной цепочке. Любопытно, что судами указанные иски поддерживаются далеко не всегда, чаще претензии признаются беспочвенными¹³. Риски «неожиданных» судебных разбирательств и издержек всерьез оцениваются поставщиками при принятии решений об участии в государственных закупках.

Известны серьезные усилия, предпринимаемые г. Москвой по налаживанию внешней профессиональной экспертизы цен контрактов, размещаемых московскими заказчиками, и их впечатляющие результаты. Согласно данным Г.В. Дегтева, озвученным на заседании Правительства г. Москвы 1 сентября 2015 г.,¹⁴ «вся эта работа¹⁵ позволила на первом этапе при рассмотрении 6,3 тысячи лотов сэкономить более 150 млрд руб., на 7,2% оптимизировать расходы бюджета».

Действительно, у г. Москвы сильные достижения. Однако распространение московской практики на другие регионы и на других заказчиков имеет финансовые препятствия. По отдельным оценкам, внешняя профессиональная экспертиза цен обходится г. Москве порядка 100 млн руб., которых, как известно, нет у абсолютного большинства регионов и заказчиков Российской Федерации.

Кроме того, и это уже принципиально, система государственных закупок должна развиваться преимущественно за счет внутренних стимулов и инструментов оптимизации цен, должна критически зависеть от использования собственного потенциала. Инструменты внешнего воздействия, конечно же, могут и должны применяться, они применяются во всех системах публичных закупок, но как дополнительные.

ПОДХОДЫ КРУПНЕЙШИХ КОРПОРАЦИЙ К УПРАВЛЕНИЮ ЦЕНАМИ ЗАКУПОК

Снижение цен является задачей номер один для всех заказчиков – как государственных, так и корпоративных. Однако фиксируется разница в под-

ходах к решению данной задачи у отечественных госзаказчиков (уполномоченных органов, регуляторов) и крупных бизнес-игроков. Иллюстрацией может стать, к примеру, позиция Paul Alexander, директора профильного подразделения по закупкам British Petroleum¹⁶. По его мнению, снижению цен на закупки способствуют три фактора: 1) упрощение системы закупок вплоть до максимально широкого использования электронных ритейлеров типа Amazon, 2) направление располагаемых средств компании на повышение квалификации кадров и привлечение к закупкам лучших экспертов, 3) доведение до совершенства технологии поиска поставщиков и ведения с ними переговоров¹⁷.

Мировой опыт коммерческих закупок подводит к мысли о том, что, если в цепочке поставок возникли сбои, требуется прежде всего наладить процесс изнутри: сделать его проще, как можно больше освободить от процедурного регулирования, привлечь к работе в компании лучших из лучших, усилить влияние специалистов на принятие стратегических решений, модифицировать требования и др.

Причины возникающих в ценообразовании проблем, как представляется, намного глубже, чем те, с какими «работают» процедуры, экспертизы, контроль и иные виды и инструменты регулирования. Ценовые ножницы, а также массовые искажения ценовых сигналов не могут быть исчерпывающим образом объяснены только недобросовестностью, некомпетентностью или коррупционностью заказчиков и поставщиков. Следуя лучшим практикам, в вопросах цен имело бы смысл перейти от стремления регулировать внешние обстоятельства к управлению внутренними факторами.

ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ЗАКУПКАХ

Если исходить из внутренних причин, ясно, что обмен бюджетных средств на производимые рынком (вне государственного сектора) продукцию и блага идет с системными нарушениями стоимостных балансов¹⁸. Поэтому и не удается преодолеть ценовые дисбалансы и гармонизиро-

¹² Согласно указанным в арбитражных делах позициям третьих лиц – контрольных органов, ими усматриваются имевшие место превышение объемов работ, неосновательное обогащение поставщиков, некачественное исполнение обязательств и т.п. нарушения контрактных обязательств.

¹³ Судебная практика содержит многочисленные примеры отказов в исках, сформированных по итогам контрольных мероприятий, полностью. Далее, к примеру, подобные иски одного заказчика: дело А-40-56872/2015 (1 июня 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.), дело №А40-56865/15 (15 июля 2015 г.), дело № А40-217992/14 (19 августа 2015 г.), дело А40-218016/2014 (8 июня 2015 г.).

¹⁴ http://m.mos.ru/press-center/transcripts/index.php?id_4=32771.

¹⁵ Г.В. Дегтев упомянул следующие инструменты: «формализация и развитие комплексного подхода в контрактной системе», «внедрение стандарта закупок», «общественное обсуждение, которое было введено дополнительно, лотов стоимостью свыше 500 миллионов рублей» и др.

¹⁶ British Petroleum (BP) – британская нефтегазовая компания, вторая по величине публично торгующаяся нефтегазовая компания в мире.

¹⁷ <http://www.supplymanagement.com/news/2013/strategic-sourcing-not-the-answer-to-procurement-transformation>

¹⁸ Убедительным подтверждением данного явления служит тот неоспоримый факт, что отечественные домохозяйства, очень продвинутые и компетентные в вопросах цен, не имеют практики поиска «лучших» цен (соответственно, лучших поставщиков) на информационных ресурсах госзаказа: ни на общероссийском сайте, ни в региональных информационных системах.



вать цены закупок только за счет пошагового регулирования процедур обоснования заказчиками начальных цен.

Ценовые проблемы, как уже отмечено выше, носят институциональный характер. Иными словами, пока институт цены не занял присущего ему места в контрактных отношениях, наращивание требований к заказчику, введение новых фильтров и этапов согласований кардинально ситуацию не меняют.

НМЦК – ОДИН ИЗ ГЛАВНЫХ ФАКТОРОВ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ЦЕН

Институт цены выражен в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе такой конструкцией, как начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта с единственным поставщиком (далее – НМЦК). НМЦК отличают «свойства», которые не соответствуют в необходимой степени особенностям ценообразования в закупках и отторгают ту специфику контрактных отношений, которая складывается в ходе стоимостного обмена между государственным и корпоративным секторами. Как следствие, вроде бы уже ставшая привычной НМЦК серьезным образом ограничивает эффективность всей системы закупок.

Первое. Особенностью НМЦК является то, что ответственность за обоснование (определение) цены закупки возложена на заказчика. Ситуация становится еще более отчаянной потому, что от заказ-

чика требуется определить и обосновать не структуру цены или диапазон цен, а именно ее точное денежное выражение.

Выполнению заказчиком данного требования препятствует существо рыночного обмена и контрактных отношений. Согласно рыночному распределению компетенций сторон контракта, не заказчик, а поставщик обладает всей полнотой информации и знаниями, необходимыми для определения возможной стоимости предмета закупки. Сложность также в том, что стоимость закупки определяется не столько как калькуляция себестоимости затрат поставщика по предмету контракта, сколько как производное от бизнес-модели данного конкретного поставщика. Не погружаясь в глубины экономической науки, выделим главное: 1) цена не является себестоимостью продукции, хотя и связана с ней; 2) поставщик может управлять ценой проще и результативнее, чем заказчик; 3) цена становится результирующей всех аспектов бизнеса: маркетинговой политики, логистической политики, масштаба производства, целевой рентабельности, рыночной конъюнктуры и других факторов.

В общем, заказчик в одиночку не может успешно справиться с задачей определения и обоснования НМЦК. А поставщик не может не включать в цену контракта собственные риски и финансовую нагрузку по выполнению всех требований законодательства Российской Федерации о закупках. Эти

риски и финансовая нагрузка, как известно, включают обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта, штрафы и пени, их размер и порядок начисления, судебные риски и издержки, отложенные по срокам платежа, отсутствие авансирования и иные компоненты контрактации с государством.

Как следствие, конструкция НМЦК постоянно подталкивает цены государственных закупок вверх. Действуют силы двух порядков. Заказчик пытается работать с себестоимостью продукции и тем самым бесконтрольно амнистирует расходы поставщика. А поставщик, добросовестно принимая усиление регулирования, трансформирует правовые требования в дополнительные расходы, которые закладывает в цену государственного контракта.

Второе. НМЦК определяется до и вне процедур закупки и существует в единственно возможной формуле – твердая фиксированная цена контракта (цена за единицу). Тем, кто знаком одновременно и с практикой коммерческих закупок, и с практикой размещения госзаказа, известно, что добиться от поставщика заинтересованного ценового партнерства можно в том случае, если поставщик знает, что входит в short-лист потенциальных исполнителей контракта. Будучи вне фактического отбора, поставщик не склонен к мобилизации внутренних (рыночных) резервов и поиску для себя путей оптимизации контрактных рисков. Иллюстрацией тому являются сложности, с которыми вынуждены иметь дело заказчики при запросе ценовых предложений согласно 44-ФЗ. Вышеназванные контрактные обязательства снижают ценность абстрактной маркетинговой информации.

Что касается ценности статистических ценовых исследований, то обращенные к прошлому состоянию рынка или предлагающие гипотезы о будущем состоянии рынка, они требуют серьезных экономико-математических аппаратов и информационных баз данных. Ситуация 2014–2015 гг. практически доказала, что ни экономико-математического аппарата, ни информационных баз данных у большинства заказчиков и поставщиков просто нет.

Кроме того, конструкция твердой фиксированной цены перекладывает финансовые риски на поставщика, а потому достоверно заинтересовывает его в установлении «особых отношений» с заказчиком и в агрессивном стиле исполнения контракта. Необходимо обратить особое внимание на тот факт, что во всех странах и во всех контрактных системах риски исполнения контракта понимаются и оцениваются как ценовые риски.

Третье. Один из ценовых рисков – контракты, заключаемые по демпинговым ценам. Симптоматично, что корпоративные закупки «не видят» проблем демпинга как такового. Нельзя смутить демпингом и закупки домохозяйств. Более того, распродажи, акции и презентации новых услуг, бесплатные тесты и пробы, крайне низкие цены на выходящие из моды товары или продукты с истекающим сроком годности – это то, что некоторые люди постоянно ищут на рынке. Ценообразование подстраивается под предпочтения этих групп конечных потребителей или заказчиков и удерживает их соответствующими маркетинговыми приемами.

Наименьшая цена¹⁹ – фетиш, вокруг которого строится большинство систем корпоративных закупок. Предупреждение риска неисполнения контракта достигается за счет системной работы с поставщиками, включая их проверку, учет прошлого опыта, деловой репутации, аудита производственных процессов, определение критических точек на графике исполнения контрактов и других контрактных технологий.

«Роскошь» избирательного отсева поставщиков, как правило, непозволительна для публичных закупок в силу заложенных в них принципов. Высокая регулятивная нагрузка, формализация требований и процедур, отрицательный отбор – эти и другие известные факторы, естественно, влияют на цены государственных закупок во всем мире. Принято говорить, что, в отличие от управления коммерческими цепочками поставок, публичные закупки отличают сильное регулирование и слабая эффективность.²⁰ Как следствие, достижение лучших экономических результатов является постоянной работой и одним из направлений развития национальных контрактных систем.

Международная практика показывает, что в контрактных системах других стран²¹ отсутствует строгое определение демпинга, или аномально заниженное ценовое предложение. К примеру, имеется указание на то, что считать демпингом при оказании услуг²². Согласно упомянутому указанию, демпингом будет считаться такое ценовое предложение, исходя из которого нельзя предположить, что сделавший данное предложение участник имеет серьезные намерения оказать услуги.

В большинстве документов и судебных решений стран Евросоюза устанавливается право поставщика представлять предложения с низкими ценами и обязанность заказчика предупреждать

риски присуждения контрактов, которые в силу заниженного финансового покрытия, скорее всего, будут исполняться за счет таких нарушений, как неисполнение социальных обязательств, снижение качества работ, невыплата заработной платы работникам на уровне установленных минимумов и за счет других правонарушений. Ценовые предложения с аномально заниженными ценами проходят проверку для исключения возможного использования государственных контрактов в целях отмывания преступных доходов.

В российском законодательстве цена признается демпинговой до анализа предложения участника закупок на предмет реализуемости – когда цена снижена участником закупок ниже фиксированного процента, исчисляемого от НМЦК заказчика. Такой нормы нет в других странах. Даже там, где демпинговое расследование увязано с процентами, эти проценты рассчитываются от среднего значения цены всех предложений²³. Причем в большинстве случаев проценты «срабатывают», если заказчик не сообщает участникам пороговое значение бюджета закупки или какие-либо иные сведения, позволяющие сделать предположение о приемлемом для заказчика диапазоне цен.

Применение конструкции НМЦК в борьбе с демпингом невольно подталкивает систему закупок к верхним значениям цен. Заведомый ориентир НМЦК удерживает поставщиков от возможно слишком эффективных контрактных решений. Под удар попадают инновационные фирмы и фирмы с низкими постоянными и накладными расходами. Компании, располагающие достаточными оборотными средствами, имеют возможность агрессивно вытеснять с рынков конкурентов и работать на отрицательный отбор.

Обобщение указанных выше аспектов НМЦК подводит к главному выводу. Как представляется, основным фундаментальным фактором, предопределяющим неэффективность НМЦК, является то обстоятельство, что цена в государственных закупках возникает вне контрактных отношений. НМЦК оторвана от основных особенностей ценообразования в закупках.

ЦЕНА КАК ИНСТИТУТ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Гипотеза о том, что ценообразование в закупках принимает в качестве основания фактические за-

траты поставщика на производство и реализацию продукции, является слабой. Цена продукции на рынке зависит не столько от предмета контракта и условий поставки. Достаточно сказать, что «величину удельных затрат на единицу продукции, которая собственно и должна быть основой цены при этом подходе, невозможно определить до того, как цена будет установлена»²⁴.

Рынок «превращает» цену продукции в цену сбыта (контракта). А цена контракта определяется маркетинговой политикой и является результатом бизнес-модели компании. Вот несколько аргументов в пользу данного вывода. Известно, что величина удельных затрат зависит от масштаба производства. При эффективном росте масштаба производства сумма постоянных затрат и соответственно величина средних затрат на выпуск продукции снижается. При сбыте продукции, ключевой характеристикой которой является существенная адаптация под конкретного потребителя (кастомизация²⁵), расходы компании и цены на ее продукцию растут по экспоненте. При стандартизации и переходе к унифицированной номенклатуре стоимость выпуска продукции снижается. При организации производства с минимумом стадий переделки заготовок (транспортировки, погрузки и разгрузки, обработки, доделки) стоимость выпуска конечной продукции уменьшается. Таких аргументов в современном управлении цепочками поставок – огромное количество.

АЛЬТЕРНАТИВА НМЦК

Для оптимизации цен было бы логично перейти от НМЦК к более широкому спектру формул ценовых предложений. Как представляется, принятие поправок в 223-ФЗ создаст правовые стимулы для такого продуктивного перехода.

При таком переходе речь ни в коем случае не идет о том, чтобы цены отпустить или создать финансовую неопределенность с объемом принимаемых бюджетных обязательств. Международная и отечественная корпоративная практика знает много формул твердых цен.

Формулы цен – это не просто стоимостные пропорции или структуры расходов. Главное в них то, что конкретная формула цены – это тип контракта.

Иными словами, библиотека типовых контрактов складывается не только из контрактов на по-

¹⁹ Наименьшая цена рассчитывается не только как цена закупки, но также как полная стоимость владения продуктом для компании. В последнем случае учитываются прямые и косвенные затраты, смена технологий, вывод на рынок новых продуктов, отказ от производства продуктов, утративших коммерческую привлекательность, состояние рынков и др. факторы.

²⁰ Такие высказывания обычно формулируются как strict restrictions – low performance и т.п.

²¹ Законодательство Российской Федерации о закупках также не содержит определения демпинга.

²² European Commission Guide to the Community Rules on Public Procurement of Services.

²³ К примеру, в Бельгии, Франции, Италии, Португалии, Испании и Греции аномально низкими принято считать отклонения в диапазоне от 10 до 15% от средней (European Union (1999) Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry, reference DG3 alt wg 05, dated 02 May 1999 (modified version of documents 01 to 04 as agreed at the meetings of the ALT WG (Abnormally Low Tenders Working Group)).

²⁴ Шуляк Н.П. Ценообразование. М., 2011. – С. 20.

²⁵ Customization – международное признанное понятие в управлении цепочками поставок.



ставку продукции, контрактов на возмездное оказание услуг, контрактов на осуществление научно-исследовательских работ и т.п. Библиотека типовых контрактов (в части контрактов с фиксированными ценами) складывается также из целого множества ценовых формул:

- контракты твердой фиксированной цены;
- контракты фиксированной цены с экономически обусловленной эластичной переменной;
- контракты фиксированной цены со стимулирующими компонентами расходов;
- контракты фиксированной цены с последующим уточнением отдельных статей (видов расходов);
- контракты фиксированной максимальной цены с уточнением подлежащей оплате стоимости по итогам исполнения;
- контракты с оплатой реально и подлинно понесенных подрядчиком расходов и др.

Далее по отраслевой специфике. К примеру, в сфере здравоохранения используются такие контракты с фиксированными ценами, как:

- контракты с ограничением оплаты согласно взаимно согласованному сторонами лимиту;
- контракты с гарантированной закупкой препарата в течение срока действия патента (до 5 лет);
- контракты с возмещением затрат (пересмотром цены) в случае превышения предельной стоимости;
- контракты с предельной ценой и максимальным годовым бюджетом и др.

Переход к логике заключения контрактов с формулами цен (даже в части только одной такой группы – контрактов фиксированных цен) дает реальные возможности для повышения экономической эффективности закупок.

ПРАКТИЧЕСКИЙ КЕЙС

В качестве примера можно привести инновационный кейс – контракты с оплатой по конечному результату. Контракты с оплатой по конечному результату относятся к стимулирующим. Оплата

осуществляется не за объем и качество работ, услуг, или стоимость и количество поставленных материалов, а за достигнутые результаты (эффекты, параметры)²⁶. Данные результаты ясным образом устанавливаются в условиях контракта. Контракт содержит однозначно понимаемый порядок исчисления результатов (эффектов). В случае недостижения поставщиком определенных контрактом результатов понесенные поставщиком расходы не компенсируются. Аналогичная ситуация происходит при отклонении параметров результатов от целевого уровня.

Строго говоря, понесенные поставщиком расходы не компенсируются ни при каких обстоятельствах. Поставщику выплачивается вознаграждение за достижение заданных ключевых результатов (эффектов, параметров). Стоимость этих результатов определена условиями контракта в форме фиксированных цен (расценок, тарифов). Контракты с оплатой по конечному результату относятся к контрактам фиксированной цены.

Заказчику не надо детально нормировать все операции, не надо пытаться все учесть и все предвидеть в техническом задании, не надо скрупулезно следить за поставщиком. Заказчик отслеживает достижение количественно измеряемых и аудиторских результатов исполнения контракта.

Исполнитель по контракту рублем заинтересован работать качественно, экономить только за счет применения современных технологий, внедрять их, переходить на инновационные модели, потому что он попросту не получит денег, если не достигнет отличного результата.

Этот инновационный по своей экономической природе контракт способен радикально реструктурировать целые сферы, финансируемые за счет бюджетных средств. Эффективность заложена в сам режим контрактации. Контракты с оплатой по конечному результату могут повысить эффективность финансовых вложений в здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство, парковое хозяйство, оказание услуг по уборке зданий, улиц и помещений, в сферу пожаротушения и другие²⁷.

Сфера здравоохранения – одна из базовых сфер для контрактов с оплатой по конечному результату. Так, для развития системы здравоохранения все последние годы в большом количестве в лечебно-профилактических учреждениях (далее – ЛПУ) закупалось дорогостоящее оборудование, прежде всего диагностическое. Степень использования в ЛПУ закупленного оборудования остается низкой. Это означает не оказание требуемого объема услуг населению и недоиспользо-

вание основных фондов, неоправданно высокие постоянные затраты.

Контракты формулы цены позволяют избежать указанных выше негативных последствий плохо администрируемых поставок по НМЦК. Иными словами, можно отказаться от закупки диагностического оборудования как способа обеспечения потребностей в диагностике. Речь не идет об аутсорсинге медицинских услуг или концессии. Предложен принципиально иной подход. Медицинские учреждения, как и раньше, выполняют диагностические исследования. В лабораториях ЛПУ работают их штатные врачи, лаборанты, медсестры. Исполнитель по контракту принимает на себя обязанность по созданию условий для осуществления медицинской деятельности ЛПУ, но не осуществление самой медицинской деятельности. Ответственность исполнителя – работающее оборудование, наличие расходных материалов и реагентов, техническое обслуживание, информатизация и автоматизация процессов. Оплата данной работы осуществляется согласно тарифам за успешно выполненные лабораторные исследования. Контракты с оплатой по конечному результату принципиально отличаются от аутсорсинга услуг и концессий, хотя, как и концессии, основываются на принципах государственно-частного партнерства.

ГЛАВНЫЙ ВЫВОД

Особенности ценообразования в закупках связаны прежде всего с тем, что цена фиксирует пропорции обмена стоимостями и полезностями между заказчиком и подрядчиком. Типы контрактов – это типы формул такого обмена, или формулы цен, которыми распределяются риски между сторонами контракта и устанавливается надлежащее ценовое партнерство.

Цена фундаментально встроена в контрактные отношения. Деятельность по снижению цен предполагает оптимизацию заключаемых контрактов. Справедливо и обратное: оптимизация контрактных отношений предполагает развитие и расширение формул цены, или обновление принципов ценообразования в закупках.

Переход от НМЦК к широкому спектру формул цены – необходимый этап и необходимое условие повышения эффективности закупок. Без такого перехода, если НМЦК останется единственно возможной ценовой категорией в закупках, то в силу присущих ей черт НМЦК и дальше будет подталкивать цены обеспечения публичных нужд и нужд субъектов 223-ФЗ вверх. ■

²⁶ К такому же типу контрактов с известными оговорками можно отнести Performance Based Contracts, Reportable Tests Contracts.

²⁷ Детальное описание контрактов выходит за рамки данной статьи. Подробнее: Анчишкина О.В. Новый тип контрактов с оплатой по конечному результату // Контрактные отношения, № 3. С. 12–17. Конеч – всему делу венец // Бюллетень оперативной информации «Московские торги», № 14/2014, а также <http://e-torgi.ru/index.php/stati-2/8002-konets-vsemu-delu-venets>, другие работы автора.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ НОВАЦИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА № 44-ФЗ
ПО СРАВНЕНИЮ
С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ
№ 94-ФЗ¹



ДЖУЖОМА
Вероника Викторовна,

к.ю.н., LL.M., директор
Центра правовой экспертизы
и аналитики НИУ ВШЭ

Принятие Федерального закона № 44-ФЗ было обусловлено рядом накопившихся проблем, необходимость решения которых вызывала к жизни задачу кардинального совершенствования модели регулирования закупок с государственным участием.

При реформировании системы закупок принималась во внимание не только целесообразность регулирования всего процесса планирования и осуществления закупок без пробелов и изъятий, но и необходимость повышения эффективности закупок за счет перехода от процедурного прин-

ципа регулирования соответствующих отношений к ориентированности на результат закупки, а также задача развития конкуренции, равного участия большего количества субъектов в закупках и сокращения коррупционных рисков, в том числе за счет повышения прозрачности закупок, развития института общественного контроля и внедрения мониторинга в сфере закупок.

Схематично основные отличия в регулировании двух законов можно представить следующим образом (см. табл. 1 ниже):

Как известно, еще до момента вступления Федерального закона № 44-ФЗ в силу его положения дважды корректировались². В 2014 г. нормы Феде-

Таблица 1.
Основные отличия Федерального закона № 44-ФЗ от Федерального закона № 94-ФЗ

Предусмотрено 94-ФЗ	Предусмотрено 44-ФЗ
Регулирование закупок на стадии планирования с горизонтом 1 год, процедура размещения заказа и заключения контракта	Сквозное регулирование закупок от 3-летнего планирования до исполнения контракта и контроля за результатом исполнения
Регулирование закупок для нужд бюджетных учреждений по правилам Закона № 94-ФЗ (независимо от источников финансового обеспечения)	Возможность для бюджетных учреждений осуществлять часть закупок по правилам Закона № 223-ФЗ. Включение в перечень субъектов Закона № 44-ФЗ «иных юридических лиц» при определенных условиях
Указание на принципы размещения заказа	Закрепление конкретных принципов закупок: открытость (прозрачность) закупок, обеспечение конкуренции и стимулирование инноваций, профессионализм заказчика и его ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок и другие
–	Приоритетность закупки инновационных объектов как один из основополагающих принципов
–	Выделение в составе организации специальных субъектов, ответственных за организацию закупок: контрактного управляющего или контрактной службы

¹ Работа выполнена в рамках подготовки Национального доклада (апрель 2015 г.).

Предусмотрено 94-ФЗ	Предусмотрено 44-ФЗ
–	Расширение перечня способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) за счет включения запроса предложений, двухэтапного конкурса и конкурса с ограниченным участием
Указание на стоимостные и нестоимостные критерии оценки заявок	Повышение значимости нестоимостных критериев оценки заявок
Осуществление закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) согласно закрытому перечню случаев такой закупки	Принципиальное ограничение возможности осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) посредством: - установления сокращенного закрытого перечня случаев таких закупок, в том числе за счет отнесения части позиций запрос предложений; - введения необходимости обоснования такой закупки; - усложнения процедуры согласования с контролирующим органом; - необходимости проведения «внешней» экспертизы результатов закупки по ряду случаев
Указание на обоснование цены	Обоснование закупки как по проводимым процедурам, так и по планируемыми закупкам. Установление методов расчета НМЦК и условий их применения, а также определение приоритетного метода
–	Нормирование закупок
Возможность осуществления централизованных закупок через уполномоченный орган. Централизована только процедура размещения заказа	Возможность централизации закупок по территориальному и ведомственному принципу. Возможность централизации всего процесса закупки или его отдельных стадий, включая подписание контракта и обеспечение оплаты по нему. Необходимость принять решение об использовании или отказе от централизации для определенных групп заказчиков
–	Введение антидемпинговых механизмов
–	Банковское сопровождение контрактов
Опубликование на ООС информации о закупке в части сведений, необходимых участникам размещения заказа (извещения, протоколы и т.д.), а также документов на стадии заключения контракта	Полная публикация в ЕИС юридически значимой и взаимосвязанной информации о закупке: от плана закупок до отчета об исполнении контракта. Введение идентификационного кода закупки
Поддержка и стимулирование участия в закупках субъектов малого предпринимательства с установлением перечня закупаемых объектов и порогового значения закупок у таких субъектов в пределах от 10 до 20% общего объема закупок	Включение в круг субъектов по мерам спецподдержки социально ориентированных НКО. Установление минимального показателя обязательной доли закупок у всех категорий таких субъектов для заказчика в размере 15% совокупного годового объема закупок без ограничений по номенклатуре закупаемых объектов
Приемка результатов исполнения контракта заказчиком	Экспертиза результатов исполнения контракта силами заказчика или с привлечением экспертов в установленных случаях
Контроль процедурной составляющей закупок	Разносторонний контроль за процедурами и результатом закупки, мониторинг и аудит
–	Обязательное общественное обсуждение крупных закупок и общественный контроль за закупками

рального закона № 44-ФЗ еще семь раз подвергались дальнейшим изменениям и дополнениям. В этой связи интересно проследить, изменилась ли в действующей редакции исходная концепция контрактной системы, предложенная в начальной версии принятого закона. Схематично основные

отличия изначальной и действующей редакции⁴ можно представить следующим образом (см. табл. 2 ниже):

В этой связи очевидно, что основные новеллы Федерального закона № 44-ФЗ во многом остались нереализованными и регулирование Федерального

Таблица 2.
Основные отличия изначальной и актуальной⁵ редакции
Федерального закона № 44-ФЗ

Предусмотрено 94-ФЗ	Предусмотрено изначальной редакцией 44-ФЗ	Предусмотрено текущей редакцией 44-ФЗ
Регулирование закупок на стадии планирования с горизонтом 1 год, процедура размещения заказа и заключения контракта	Сквозное регулирование закупок от 3-летнего планирования до исполнения контракта и контроля за результатом исполнения	Принцип сквозного планирования сохранен. Начало действия норм о планировании перенесено с 01.01.2015 на 01.01.2016 для закупок, запланированных в бюджете 2017 и последующего годов. До 2016 г. действует годовое планирование на основе плана-графика размещения заказа по модифицированным правилам 94-ФЗ
Регулирование закупок для нужд бюджетных учреждений по правилам Закона № 94-ФЗ (независимо от источников финансового обеспечения)	Возможность для бюджетных учреждений осуществлять часть закупок по правилам Закона № 223-ФЗ. Включение в перечень субъектов Закона № 44-ФЗ «иных юридических лиц» при определенных условиях	Без существенных изменений
Указание на принципы размещения заказа	Закрепление конкретных принципов закупок: открытость (прозрачность) закупок, обеспечение конкуренции и стимулирование инноваций, профессионализм заказчика и его ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок и другие	Без изменений
–	Выделение в составе организации специальных субъектов, ответственных за организацию закупок: контрактного управляющего или контрактной службы	Без существенных изменений
–	Расширение перечня способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) за счет включения запроса предложений, двухэтапного конкурса и конкурса с ограниченным участием	Исключение обязательности осуществления закупок путем конкурса с ограниченным участием в случаях, установленных Правительством РФ
Указание на стоимостные и нестоимостные критерии оценки заявок	Повышение значимости нестоимостных критериев оценки заявок	Уточнено, что значимость критерия «расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ» не должна превышать значимость критерия «цена контракта»

² Редакции были закреплены Федеральным законом от 02.07.2013 № 188-ФЗ и Федеральным законом от 28.12.2013 № 396-ФЗ. Подробнее об этом см. в разделе, посвященном нормативному регулированию.

³ По состоянию на 15.01.2015 г. это следующие федеральные законы: от 04.06.2014 № 140-ФЗ, от 21.07.2014 № 224-ФЗ, от 24.11.2014 № 356-ФЗ, от 01.12.2014 № 416-ФЗ, от 29.12.2014 № 458-ФЗ, от 31.12.2014 № 498-ФЗ, от 31.12.2014 № 519-ФЗ.

⁴ По состоянию на 15.01.2015 г.

⁵ По состоянию на 15.01.2015 г.

Предусмотрено 94-ФЗ	Предусмотрено изначальной редакцией 44-ФЗ	Предусмотрено текущей редакцией 44-ФЗ
Осуществление закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) согласно закрытому перечню случаев такой закупки	Принципиальное ограничение возможности осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) посредством: - установления сокращенного закрытого перечня случаев таких закупок за счет отнесения части позиций в запрос котировок и запрос предложений; - введения необходимости обоснования такой закупки; - усложнения процедуры согласования с контролирующим органом; - необходимости проведения «внешней» экспертизы результатов закупки по ряду случаев	Постоянное дополнение перечня допустимых случаев таких закупок с 28 позиций в первоначально принятой редакции до 43 позиций в действующей редакции ⁶ . Исключена необходимость подготовки отдельного отчета о закупке с обоснованием в нем невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика, а также цены контракта и иных существенных условий контракта для 19 случаев закупок; ранее такой отчет был обязателен по всем закупкам у единственного поставщика. Исключена обязанность согласования закупок при признании несостоявшимся электронного аукциона и запроса котировок. Резко сокращено количество случаев обязательного применения «внешней» экспертизы результатов закупок (первоначально изъятия из обязательности такой экспертизы составляли 12 случаев из 28, сейчас 30 из 43)
Указание на обоснование цены	Обоснование закупки и мониторинг цен как по заключенным контрактам, так и по планируемым закупкам. Установление методов расчета НМЦК и условий их применения, а также определение приоритетного метода	Наступление обязанности проводить обоснование закупки перенесено с 01.01.2015 на 01.01.2016 для закупок, запланированных в бюджете 2017 и последующего годов. При определении НМЦК (ЦК) при приобретении жилья экономкласса используются методы, установленные ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»
-	Нормирование закупок	Требования к нормированию распространены на территориальные органы и подведомственные казенные учреждения заказчиков. Автономные учреждения, ГУПы и МУПы выведены из системы нормирования. Переход к использованию нормирования перенесен с 01.01.2015 на 01.01.2016
Возможность осуществления централизованных закупок через уполномоченный орган. Централизована только процедура размещения заказа	Возможность централизации закупок по территориальному и ведомственному принципам. Возможность централизации всего процесса закупки или его отдельных стадий, включая подписание контракта и обеспечение оплаты по нему. Необходимость принять решение об использовании или отказе от централизации для определенных групп заказчиков	Необходимость принять решение об использовании или отказе от централизации по ч. 5 ст. 26 перенесена с 01.01.2015 на 01.01.2016
-	Введение антидемпинговых механизмов	Правила защиты от демпинга не применяются при закупке лекарственных препаратов, включенных в перечень ЖНВЛП ⁷ , если участник закупки снизил цену всех закупаемых лекарственных препаратов до 25% относительно их зарегистрированной предельной отпускной цены

⁶ По состоянию на 15.01.2015 г.

⁷ ЖНВЛП – жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты.

Предусмотрено 94-ФЗ	Предусмотрено изначальной редакцией 44-ФЗ	Предусмотрено текущей редакцией 44-ФЗ
-	Банковское сопровождение контрактов	Без изменений
Опубликование на ООС информации о закупке в части сведений, необходимых участникам размещения заказа (извещения, протоколы и т.д.), а также документов на стадии заключения контракта	Полная публикация в ЕИС юридически значимой и взаимосвязанной информации о закупке: от плана закупок до отчета об исполнении контракта. Введение идентификационного кода закупки	Размещение информации о планировании перенесено с 01.01.2016 на 01.01.2017, информации о складывающихся среднерыночных ценах – с 01.01.2015 на 01.01.2016. Начало использования идентификационного кода закупки перенесено с 01.01.2015 на 01.01.2016. Аналогично отложено введение ЕИС вместо ООС ⁸
Поддержка и стимулирование участия в закупках субъектов малого предпринимательства с установлением перечня закупаемых объектов и порогового значения закупок у таких субъектов в пределах от 10 до 20% общего объема закупок	Включение в круг субъектов по мерам спец. поддержки социально ориентированных НКО. Установление минимального показателя обязательной доли закупок у всех категорий таких субъектов для заказчика в размере 15% совокупного годового объема закупок без ограничений по номенклатуре закупаемых объектов	Ужесточены требования для заказчика по достижению показателя закупок и расчетам с такими контрагентами: несостоявшиеся закупки для СМП и СОНКО не включаются в 15% годовой показатель; при проведении торгов исключительно для СМП и СОНКО заказчик обязан оплатить результат не позднее 30 дней после приемки

закона № 44-ФЗ постепенно начинает возвращаться к модели Федерального закона № 94-ФЗ.

НИЗКАЯ ОПЕРАТИВНОСТЬ ПРИНЯТИЯ ПОДЗАКОНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Ст. 114 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено вступление в силу нового регулирования системы государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг с 1 января 2014 г. за исключением положений, для которых самим законом установлены иные сроки вступления их в силу. Особенность проблемы состоит в том, что по целому ряду положений Федерального закона № 44-ФЗ соответствующие НПА должны быть приняты не только на федеральном, но и на региональном, и на муниципальном уровнях. Причем нормативные акты субъектов РФ и муниципальных образований должны при этом учитывать рекомендации, предложенные на федеральном уровне. Такое усугубление проблемы при конкретизации регулирования и его приближении непосредственно к заказчику и другим участникам контрактной системы еще более снижает эффективность регулирования контрактных отношений.

Частным случаем рассматриваемого вопроса является ситуация, когда при поэтапном всту-

плении в силу Федерального закона № 44-ФЗ на всей территории России сам закон допускает досрочное применение отдельных положений при принятии соответствующих НПА субъектом РФ. Так, Федеральный закон № 44-ФЗ предоставил субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также в отдельных случаях заказчиком право принятия решения о досрочном применении некоторых институтов уже с 2014 г. (например формирование планов закупок и планов-графиков закупок по новым правилам, ведомственная централизация закупок).

В настоящий момент⁹ принята только часть указанных федеральных подзаконных актов, в связи с чем возникает ситуация, когда право участников контрактной системы на досрочное применение положений Федерального закона № 44-ФЗ не подкреплено подзаконным актом, детализирующим данную процедуру, что создает либо фактическую невозможность исполнения нормы либо порождает ситуацию «временного» регулирования, при которой после принятия такого подзаконного акта необходимо менять сложившуюся процедуру организации того или иного института. При этом практика выстраивания «временной» схемы организации решения данных вопросов и ее последующее изменение на «постоянную» требует от участников процесса не только финансовых и организацион-

⁸ Согласно Постановлению Правительства РФ от 23.01.2015 №36, сама ЕИС должна быть введена в эксплуатацию не позднее 01.01.2016 г. и уполномоченным органом, обязанным обеспечить ее ввод в эксплуатацию, является Федеральное казначейство.

⁹ По состоянию на 15 января 2015 г.

ных затрат, но формирует у них ложное представление о нестабильности контрактной системы.

Примером отставания темпов принятия НПА от запланированных Федеральным законом № 44-ФЗ этапов введения в действие отдельных институтов является сложившийся ход реализации сначала Плана мероприятий по реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 07.10.2013 и затем Плана мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2014 г. от 30 июня 2014 г. № 4167п-П13.

По состоянию на начало января 2015 г. некоторые НПА во исполнение положений Федерального закона № 44-ФЗ, вступивших в силу с 1 января 2014 г., не приняты, некоторые акты были приняты с большим опозданием. При оценке полноты правового регулирования контрактной системы был исследован вопрос наличия всех необходимых нормативных правовых актов, указание на принятие которых прямо содержится в Федеральном законе № 44-ФЗ. В результате установлено, что, например, Порядок предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта (ч. 2 ст. 28) был утвержден только в июле 2014 г.,¹⁰ что не способствовало реализации такими учреждениями своих прав на получение мер государственной поддержки. Порядок и условия отбора операторов электронных площадок для проведения электронных аукционов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ч. 4 ст. 59) Правительством РФ и Минэкономразвития России до сих пор не утверждены.

СНИЖЕНИЕ КАЧЕСТВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Другой важной проблемой нормативно-правового регулирования контрактных отношений является снижение качества принимаемых НПА. Принимаемые во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ НПА должны обеспечивать его действие и являться руководящими как для деятельности заказчиков и поставщиков, так и для

деятельности органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. На практике целый ряд актов по своему содержанию представляют собой дублирование положений Федерального закона № 44-ФЗ без значимых восполнений существующих пробелов в регулировании, а также допускают искажение его целей и норм.

Еще одна существенная проблема – выход субъектами правотворческой деятельности за пределы регулирования, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ. В качестве примера можно рассмотреть приказ Казначейства России от 28.11.2014 № 18н «Об утверждении Порядка формирования и направления заказчиком сведений, подлежащих включению в реестр контрактов, содержащий сведения, составляющие государственную тайну, а также направления Федеральным казначейством заказчику сведений, извещений и протоколов». Положения Федерального закона № 44-ФЗ о ведении реестра контрактов вступили в силу вместе с основной частью закона с 1 января 2014 г. Во исполнение отдельных требований ч. 6–7 ст. 103 Федерального закона № 44-ФЗ Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 были утверждены Правила ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну¹¹. П. 10 указанных Правил содержит указание на не предусмотренную Федеральным законом № 44-ФЗ передачу полномочий на утверждение порядка формирования и направления заказчиком сведений, подлежащих включению в реестр контрактов, Министерству финансов РФ. Указанный Порядок утвержден только спустя год после вступления в силу Постановления Правительства РФ и не уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию (Минфином России), а находящейся в ведении данного органа федеральной службой – Казначейством России, осуществляющей не правотворческие, а правоприменительные функции¹², Минфин России выступил в данном случае как согласующий утверждение приказа орган, но не как орган, уполномоченный на его утверждение. Также следует отметить, что п. 2 данного приказа устанавливает дату вступления его в силу – с 1 января 2015 г., но по состоянию на 20 января 2015 г. данный приказ был только зарегистрирован

в Минюсте России (за № 35530 от 31.12.2014), но официально опубликован не был, хотя ч. 3 ст. 15 Конституции РФ прямо устанавливается, что подобные акты не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Таким образом, определение статуса данного Порядка, наличие полномочий у органа на утверждение данного акта и обязательность следования установленным им правилам для заказчиков оставляет вопросы.

Не вполне ясным является и статус Распоряжения Правительства РФ от 31.10.2013 г. № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (так называемого аукционного перечня). Ч. 2 ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает обязанность заказчика проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством РФ, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований закона. Форма распоряжения для утверждения данного перечня представляется не вполне корректной. Ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает, что в форме распоряжений Правительства РФ принимаются акты только по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера. Таким образом, перечень, утвержденный распоряжением, не носит нормативного (обязательного) характера и не может распространяться на заказчиков и иных участников контрактной системы. Акты, имеющие нормативный характер, должны издаваться только в форме постановлений Правительства РФ. Следует также отметить, что в отношении ранее действовавшего перечня, утвержденного также распоряжением Правительства РФ¹³, судом был сделан вывод о том, что данное распоряжение не носит нормативного характера и к нему неприменимы требования по официальному опубликованию и вступлению в силу, предъявляемые к нормативным правовым актам¹⁴.

При проведении исследования на предмет правильности оформления нормативных правовых актов, принятых во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ, были исследованы утвержденные НПА, указание на принятие которых содержится в данном законе. Аналогичные примеры некорректного определения формы издания акта встречаются и на уровне законодательства субъектов РФ и муниципальных образований. Так, п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено, что законодательством субъекта РФ могут быть установлены также иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях. В то же время, например, в Вологодской области такие случаи и порядок обязательного общественного обсуждения закупок установлены актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ¹⁵, в нарушение требования закона о принятии такого акта законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

ПРИДАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ ПИСЬМАМ, ТЕЛЕГРАММАМ И РАЗЪЯСНЕНИЯМ ОРГАНОВ

Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает какого-либо отдельного механизма по даче разъяснений содержания его положений и не определяет специальный орган, уполномоченный на официальное толкование норм закона. Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 №1009, установлено, что издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Нормативные правовые акты могут быть изданы федеральными органами исполнительной власти только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Минэкономразвития России в соответствии с Положением о Минэкономразвития России, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437, полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации не наделено и, соответственно, юри-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.07.2014.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 (ред. от 25.12.2014) «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства РФ 09.12.2013, № 49 (ч. VII), ст. 6427.

¹² Положение о Федеральном казначействе, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 // Собрание законодательства РФ, 06.12.2004, № 49, ст. 4908.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» (утратило силу).

¹⁴ См. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2008 по делу № А56-14408/2008.

¹⁵ Постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2014 № 2 «Об установлении случая и порядка обязательного общественного обсуждения в 2014 и 2015 годах закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Вологодской области» // Красный Север. № 4, 18.01.2014.

дической силой данные им разъяснения не обладают. Вместе с тем на практике сложилось обыкновение по использованию выпущенных неофициальных разъяснений в качестве документов, разъясняющих положения законодательства о контрактной системе и предписывающих порядок реализации участниками контрактной системы своих прав и обязанностей в случае, если Федеральный закон № 44-ФЗ по данному вопросу не позволяет однозначно истолковать смысл.

Так, например, совместным письмом Минэкономразвития России от 27.12.2013 № 29401-ЕЕ/Д28и, ФАС России от 30.12.2013 № АД/53811/13 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения законодательства Российской Федерации в отношении торгов, запроса котировок, извещения об осуществлении которых размещены на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг либо приглашения принять участие в которых направлены до 1 января 2014 года» в развитие положений ч. 1 ст. 112 Закона предложен перечень конкретных ситуаций, в решении которых следует руководствоваться положениями Закона № 94-ФЗ, а не Федерального закона № 44-ФЗ, что не соответствует положениям названного закона.

ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ № 44-ФЗ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор), подписанный в г. Астане 29.05.2014 г.,¹⁶ являющийся международным договором РФ, правила которого имеют приоритет перед нормами Закона в соответствии с Конституцией РФ и положениями ч. 4 ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ, в разделе XXII «Государственные (муниципальные) закупки» (Ст. 88. Цели и принципы регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок) и приложении № 25 к Договору (Протокол о порядке регулирования закупок) детально описывают порядок осуществления закупок, включая описание требований к национальному режиму, защите прав и интересов участников закупок, требований о планирова-

нии и нормировании закупок, правил антидемпингового характера и привлечения экспертов и т.п. При этом в настоящее время развитие нормативно-правового регулирования контрактных отношений происходит в отрыве от согласованного государствами-членами Евразийского экономического союза общего порядка регулирования закупок, включающего как более широкий перечень способов осуществления закупок (например биржевые торги), так и требования к форме осуществления таких закупок (проведение конкурса и аукциона только в электронном формате и переход на электронный формат при осуществлении других способов закупок), отдельным процедурам закупочной деятельности (запрет на включение в условия закупок любых не измеряемых количественно и (или) неадминистрируемых требований к потенциальным поставщикам). В этой связи необходимо внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ с целью приведения его положений в соответствие установленным обязательным требованиям Договора.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №44-ФЗ

За первый год действия Федерального закона №44-ФЗ успела возникнуть определенная судебная практика по вопросам применения его положений. Однако анализ массива вынесенных решений судов позволяет сделать вывод о том, что слабая развитость на практике новых институтов контрактной системы влечет отсутствие поводов для разбирательств по действительно новым вопросам контрактных отношений при сохранении всеми их участниками понимания ранее сформированной позиции по спорам, разрешенным в рамках системы госзаказа в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ. К примеру, одним из основных предметов для обращения в суд по спорам в сфере контрактных отношений является неправильная оценка заявок участников закупки или иные нарушения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), которые в целом не претерпели существенных изменений.

Вместе с тем можно привести отдельные решения судов, целиком касающиеся вопросов сферы действия уже нового закона. Так, относительно распространения положений Федераль-

ного закона № 44-ФЗ на процедуру привлечения экспертов или специалистов к участию в арбитражном процессе в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ (далее – ВАС РФ) от 4 апреля 2014 г. № 23 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе» было отмечено следующее: если суд считает необходимым назначить экспертизу по своей инициативе, назначение экспертизы осуществляется по правилам, установленным Арбитражным Процессуальным кодексом РФ¹⁷ (далее – АПК РФ). Положения Федерального закона № 44-ФЗ, как разъясняется в указанном Постановлении Пленума ВАС РФ, не подлежат применению, поскольку не регулируют отношения, связанные с назначением экспертизы судом. Привлечение специалиста осуществляется аналогичным образом по правилам, предусмотренным АПК РФ (ст. 55.1 и 87.1 АПК РФ).

Отдельно следует остановиться на вопросе применения судами нормы о временных пределах действия Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 94-ФЗ. В ходе анализа судебных решений было выявлено такое обстоятельство, что в своих решениях некоторые суды ссылаются как на Федеральный закон № 94-ФЗ, так и на Федеральный закон № 44-ФЗ в связи с тем, что рассматриваемые ими споры вытекают из правоотношений, возникших еще до 1 января 2014 г. В качестве примера можно привести постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29 августа 2014 г. по делу № А67-948/2014. Суд кассационной инстанции указал, что довод стороны о непроведении экспертизы результатов исполнения контракта подлежит отклонению, поскольку требование о проведении экспертизы, предусмотренное ч. 3–4 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ в силу указания ч. 29 ст. 112 данного закона к спорным правоотношениям не применимо.

Схожим образом было истолковано применение Закона о № 94-ФЗ и Закона в части привлечения сторон контракта к ответственности, приведенное в постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 2 сентября 2014 г. № 06АП-4300/2014 по делу № А73-4253/2014. Примечательно, что в мотивировочной части данного постановления суд ссылался как на утративший силу Федеральный закон № 94-ФЗ, так и Федеральный закон № 44-ФЗ, указывая на тождественность содержащихся в них норм.

Таким образом, по результатам рассмотрения судебной практики в сфере закупок можно отметить следующее. Судебную практику по Федеральному закону № 44-ФЗ следует признать не до конца сложившейся (ввиду инерционно-

го применения подходов к толкованию правил Федерального закона № 94-ФЗ). Несмотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ по своей структуре и многим положениям более развит по сравнению с утратившим силу Федеральным законом № 94-ФЗ, поскольку базовые положения он «унаследовал» от прежнего закона, зачастую в решениях судов положений имеет место параллельное применение обоих законов или приводятся ссылки на ранее сложившуюся практику принятия судами решений по тем или иным спорным моментам в сфере размещения государственного или муниципального заказа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования состояния нормативно-правового регулирования контрактных отношений могут быть сделаны следующие выводы:

1. Необходимо в первоочередном порядке принять нормативные правовые акты, предусмотренные уже вступившими в силу положениями Федерального закона № 44-ФЗ.
2. В целях повышения стабильности правового регулирования контрактных отношений следует разработать единые проекты нормативных актов, предусмотренные положениями Федерального закона № 44-ФЗ, по вопросам, отнесенным на регулирование также актами регионального и муниципального уровней.
3. Необходимо устранить противоречия Федерального закона № 44-ФЗ и Договора о Евразийском экономическом союзе.
4. Предлагается обобщить письма, опубликованные Минэкономразвития, Минфином и ФАС России по различным вопросам, оценить корректность отраженных в них позиций ведомств в части соответствия положениям Федерального закона № 44-ФЗ и для восполнения существующих пробелов или противоречий в нормативно-правовом регулировании оформить их в надлежащем официальном порядке, т.е. посредством внесения изменений или дополнений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принятые во исполнение его положений подзаконные акты по соответствующим вопросам.
5. В глобальном аспекте необходимо возобновление дискуссии о методах и принципах действия Федерального закона № 44-ФЗ в свете тенденции к возвращению к схемам и правилам регулирования контрактных отношений по модели Федерального закона № 94-ФЗ. ■

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

¹⁷ В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном суде Российской Федерации» разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного суда РФ.

РОЛЬ ЗАКУПОК В СТАНОВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ



МАСЛОВА
Наталья Сергеевна,

директор Института управления
закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

В настоящее время в России принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция-2020), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривающая формирование российской экономики на базе экономики лидерства и инноваций.

На основе положений Концепции-2020 разработана Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года

(далее – Стратегия). Реализация Стратегии предусматривает решение задач во многих направлениях социально-экономической политики, в том числе в сфере государственных и муниципальных закупок – в части создания необходимых инструментов и процедур, дающих возможность заказчикам закупать инновационную продукцию, а государству в целом стимулировать за счет закупок создание такой инновационной продукции.

Несмотря на то, что одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип стимулирования инноваций, на сегодняшний день закупки не являются значимым

инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации.

В соответствии с положениями ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Однако проблемы, препятствовавшие закупке инновационной продукции для государственных и муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.05.2005 № 94-ФЗ, во многом не решены в рамках законодательства о контрактной системе.

Федеральным законом № 44-ФЗ был расширен перечень доступных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), были введены такие способы закупки, как конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс. Двухэтапный конкурс является процедурой, в рамках реализации которой у заказчика появляется возможность приобрести инновационную продукцию, т.к. в этом случае заказчик вправе скорректировать первоначально установленные требования к закупаемой продукции по результатам переговоров с участниками, то есть частично решена одна из проблем закупки инновационной продукции – необходимость установления конкретных требований к характеристикам закупаемой продукции в отсутствие информации о характеристиках инновационных товаров, работ, услуг у сотрудника заказчика. Кроме того, в рамках двухэтапного конкурса есть возможность установить дополнительные требования к участникам и выявить победителя из участников, которые имеют необходимую квалификацию и ресурсы.

Ожидалось, что предоставляемые возможности проведения двухэтапного конкурса, как и возможности устанавливать дополнительные требования к участникам закупки, обеспечат увеличение объема инновационной продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд. Однако сегодня проблемой, препятствующей закупкам инновационной продукции, является то обстоятельство, что перечень случаев и порядок отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, устанавливается Правительством Российской Федерации. Те товары, работы, услуги, которые не попали в такой перечень, заказчик не сможет закупать с использованием конкурса с ограниченным участием, а также не сможет устанавливать допол-

нительные требования к участникам при осуществлении закупки с использованием двухэтапного конкурса. Указанный перечень был утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1089 и содержал всего 6 позиций. Не все позиции, включенные в перечень, можно признать продукцией (работами, услугами) инновационного свойства. Анализ правоприменительной практики показал, что конкурсы с ограниченным участием в подавляющем большинстве случаев (более 90% случаев исследованных закупок) проводились в целях закупки продуктов питания. В подавляющем большинстве случаев, когда у заказчика есть потребность закупки инновационной продукции, такой заказчик не сможет предъявить дополнительные требования к участникам. Что касается применения двухэтапного конкурса, то заказчики могут столкнуться с проблемой при выборе данного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) ввиду отсутствия установленных в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг критериев отнесения товаров, работ, услуг к категории «инновационная и высокотехнологичная продукция».

Так как на сегодняшний день обозначенные критерии не установлены, решения заказчика о выборе двухэтапного конкурса могут быть оспорены и признаны решением, принятым с нарушением требований законодательства. Согласно положениям Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ), принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, влечет за собой наложение административного штрафа в размере 30 тыс. рублей (ст. 7.29 КоАП РФ). С учетом возможных рисков можно предположить, что заказчики в большинстве случаев будут отказываться от применения двухэтапного конкурса и, следовательно, включение в перечень возможных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) двухэтапных конкурсов не приведет к существенному увеличению объема закупок инновационной продукции в рамках законодательства о контрактной системе. На момент проведения исследования данный способ использовался заказчиками 112 раз, из них 7 процедур были отменены. По основаниям осуществления закупки двухэтапным конкурсом указанные закупки распределены следующим образом:

- работы, связанные с проектированием – 72 случая (64%);
- энергосервисные контракты – 12 случаев (10,7%);
- научные исследования – 11 случаев (9,8%);
- создание произведений литературы и искусства – 6 случаев (5,4%);

- изыскания – 4 случая (3,6%);
 - прочее (невозможно отнести ни к одному из оснований, предусмотренных Федеральным законом № 44) – 5 случаев (4,5%);
 - «инновационная и высокотехнологичная продукция» – (а) Комплекс компьютерных симуляторов для отработки навыков в эндоскопической хирургии, отработки техники выполнения лапароскопических операций и навыков выполнения гистероскопических процедур;
- б) Обучающий тренажер эндовидеохирургической с комплектом инструментов и принадлежностей для лапароскопии и гистероскопии) – 2 случая (1,8%).

Еще одной проблемой, с которой могут столкнуться заказчики, решившие закупить инновационную продукцию, является требование о необходимости закупки продукции путем проведения аукциона в электронной форме при закупке продукции, включенной в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 г. № 2019-р (далее – Аукционный перечень).

Так, если принять во внимание товары, работы и услуги, внесенные в Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендуемых к использованию в Российской Федерации¹, то подавляющее большинство продукции, включенной в разряд «инновационной», относится к случаям, когда заказчики должны применять аукцион в электронной форме. Исключением для применения электронного аукциона для продукции, включенной в «Аукционный перечень», являются случаи закупок, когда заказчик вправе проводить конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс в соответствии с ч. 2 ст. 56 и п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ. Но, как уже было отмечено выше, в связи с отсутствием утвержденных критериев отнесения продукции к инновационной, а также в связи с отсутствием в перечне случаев применения конкурса с ограниченным участием инновационной продукции можно с уверенностью предположить, что заказчики будут отдавать предпочтение применению процедуры электронного аукциона в случае, когда закупаемая продукция указана в «Аукционном перечне». При осуществлении закупок путем проведения электронного аукциона, когда единственным критерием определения победителя является

цена контракта, заявки участников, предлагающих инновационные решения, как правило, не являются конкурентоспособными.

В итоге, в целях обеспечения принципа стимулирования инноваций необходимо предусмотреть действенные механизмы, направленные на увеличение объема закупок инновационной продукции, в том числе законодательно определить критерии отнесения продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд, к категории «инновационная».

В соответствии с Законом о науке² под инновациями понимается введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга), процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. В соответствии с п. 2 Концепции создания Евразийской инновационной системы³ под инновационной продукцией понимается результат инновационной деятельности (товары, работы, услуги), предназначенный для реализации. В том же пункте указанной Концепции закрепляется понятие высоких технологий, под которыми понимается система знаний, производственных и иных операций, методов и процессов, соответствующая или превосходящая по своим качественным показателям мировые аналоги и позволяющая достигать показателей производительности труда высшего мирового уровня. Следовательно, к высокотехнологичной продукции следует относить результат инновационной деятельности (товары, работы, услуги), который производился с участием высококвалифицированного персонала с использованием сложных, новейших технологий и материалов, предназначенный для дальнейшего его использования.

Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁴ (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) определена необходимость устанавливать критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Так, например, указанные критерии определены Приказом Минпромторга России от 1 ноября 2012 г. № 1618, Приказом МЧС России от 14.12.2012 № 768, При-

казом Минкомсвязи России от 10.10.2013 № 286, Приказом Минздрава России от 31.03.2013 № 514н, Приказом Минобрнауки от 01.11.2012 № 881, Приказом ФМС России от 15.04.2014г. № 330. Распространение указанного подхода определения «инновационности» продукции в рамках контрактной системы позволит заказчикам принимать обоснованные решения о применении двухэтапных конкурсов, а также об отказе от проведения аукциона в электронной форме.

Следует отметить, что при осуществлении закупок инновационной продукции в ряде случаев возможно отсутствие конкуренции на функционирующем рынке. При таких условиях проведение закупок с использованием конкурентных способов нецелесообразно. Кроме того, на сегодняшний день представляется необходимым достигать повышения доли инновационной продукции в общем объеме государственных (муниципальных) закупок за счет формирования спроса на инновационную продукцию на этапе планирования закупочной деятельности. Необходимость формирования спроса на инновационную продукцию, в том числе, была определена субъектами инновационной деятельности из регионов, входящих в Ассоциацию инновационных регионов России. В качестве мер, направленных на решение обозначенной задачи, были определены⁵:

- формирование программ и госзаказов на инновационные разработки на краевом и федеральном уровнях;
- законодательное оформление лимитирования части госзакупок, формируемой инновационной продукцией (например 10% от планируемого объема всех товарных госзакупок);
- формирование реестра инновационной продукции предприятий региона, имеющей преференции при государственных закупках.

На сегодняшний день обеспечение реализации в рамках контрактной системы принципа стимулирования инноваций, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных и муниципальных заказчиков, направленной на закупку инновационной продукции, возможно за счет:

- предоставления возможностей заказчикам при закупке инновационной продукции для использования оптимальных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (двухэтапных конкурсов, конкурсов с ограниченным участием);
- информационного обеспечения государственных или муниципальных заказчиков об инновационной продукции с целью увеличения доли закупаемой инновационной

продукции для государственных или муниципальных нужд;

- методического обеспечения государственных или муниципальных заказчиков в отношении эффективных стратегий закупки инновационной продукции, в том числе содержащего рекомендации по выбору эффективного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в части формирования документации о закупке, описания объекта закупки, в отношении порядка оценки заявок и т.п.

Таким образом представляется необходимым:

1. Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, в соответствии с которыми будет определена необходимость устанавливать критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;

2. Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающих возможность закупки инновационной продукции у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при наличии согласования, например, органа исполнительной власти субъекта по регулированию контрактной системы или экспертного совета, определяемого на уровне субъекта РФ. Такой экспертный совет может быть: а) межведомственным (положение о нем и его состав утверждаются актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или б) состоящим только из работников одного органа исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок) и привлеченных экспертов научных организаций (положение о нем и его состав определяются ведомственным нормативно-правовым актом).

3. Рассмотреть вопрос создания информационного ресурса, призванного в том числе выполнять функции методического инструментария, использование которого позволит государственным и муниципальным заказчикам эффективнее осуществлять закупки инновационной продукции. Опыт определения на региональном уровне перечня инновационной продукции, рекомендованной для закупки в рамках государственного и муниципального заказа, имеет место в Томской, Калининградской областях, Красноярском крае, Республиках Чувашия, Башкортостан и Татарстан. Предлагаемый ресурс должен содержать информацию об инновационной продукции, соответствующей предлагаемым критериям отнесения продукции к инновационной, утверждаемым на уровне Российской Федерации или субъекта РФ. ■

¹ Подробнее см. <http://innoprod.startbase.ru>.

² Ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета, № 167, 03.09.1996.

³ Решение № 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции создания Евразийской инновационной системы» (Принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009) // Документ опубликован не был.

⁴ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета, № 159, 22.07.2011.

⁵ См. Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности регионов-членов АИРР, 2014 г. // Документ опубликован не был.

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ И ПРОЕКТ КОНТРАКТА: ПРАКТИКА ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРОДУКЦИИ КОНКРЕТНОГО ПРОИЗВОДИТЕЛЯ



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

эксперт в сфере регламентирования закупок,
руководитель Центра эффективных закупок
Tendery.ru

Говоря об эффективности закупки товаров, работ и услуг, мы в первую очередь исходим из необходимости получения заказчиком нужных ресурсов на лучших условиях. Многие проблемы развития российской контрактной системы связаны с различиями в интерпретации этой прописной истины участниками контрактного процесса. Казалось бы, «кто платит, тот и заказывает музыку», однако хотя речь идет о расходовании бюджетных средств, государство до сих пор так и не определилось, какие «мелодии» ему предпочтительны.

Одни его представители считают, что ключевой задачей госснабжения является экономия выделяемых средств, другие во главу угла ставят минимизацию уровня коррупции, фетишем третьих является максимизация количества участников в закупочной процедуре, четвертые стоят за поддержку отечественного производителя, чего бы это ни стоило. И так далее, различных векторов можно насчитать десятки. К сожалению, можно констатировать, что задача получения максимального эффекта от закупки для заказчика в число приоритетных пока не входит.

ПУТЕВОДНЫЕ ВЕХИ БОЛЬШОГО ПУТИ

При проведении любой закупки можно выделить как минимум четыре ключевые точки, влияющие на ее эффективность и конечный результат:

- требования к участнику закупки (кто и на каком основании допускается к процедуре, какие существуют квалификационные и иные ограничения);
- описание объекта закупки (что именно должен получить заказчик в результате исполнения контракта);

- порядок и критерии выявления победителя (что определяет предпочтительное для заказчика предложение);
- условия исполнения контракта (что, когда, где и как выполняется, как принимаются результаты и др.).

В настоящей статье мы предлагаем поразмышлять над некоторыми подходами, которые используются заказчиками¹ при описании объекта закупки (формировании технического задания) для обеспечения выбора необходимой им продукции (а иногда даже – конкретного ее поставщика). Использование данной практики из любых побуждений представляется не соответствующей основным принципам закона 44-ФЗ² (закон о контрактной системе), однако ее существование, на наш взгляд, не только должно пресекаться контролирующими органами, но и побудить ответственных за развитие контрактной системы специалистов инициировать соответствующие изменения в правилах. В первую очередь направленные на расширение возможностей для заказчика в части приобретения продукции необходимого качества.

Отметим, что приобретение продукции конкретного поставщика не есть синоним коррупции, нередко подобные решения принимаются во имя обеспечения надежности и качества, которые не всегда удается обеспечить «законными» способами. Однако «закон есть закон».

«ПАЗЛ» ИЛИ «КЛЮЧЕВЫЕ ТОЧКИ»

Если буквально читать положения 44-ФЗ, то при описании объекта закупок заказчик должен исходить исключительно из тех его свойств, которые требуются для удовлетворения существующей потребности. Например, потребностью заказчика является не печатное устройство, а получение отображений на бумажном носителе копий

¹ Говоря о заказчике, речь идет, разумеется, об отдельных его сотрудниках.

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

данных, представленных в электронной форме. Разумеется, определенного количества, качества и т.п. И альтернативой может оказаться вовсе не оборудование, а услуги типографии.

Данный подход представляется скорее теоретическим³, на деле чаще всего заказчик определяет сам, что конкретно из представленного на рынке ему необходимо. Обычно вплоть до артикула изделия или конкретного подрядчика. Причем такой выбор, как правило, субъективен и базируется на конкретном решении (если речь идет о товаре – товарном знаке).

Закон о контрактной системе требует в общем случае воздерживаться от указания товарных знаков, знаков услуги, фирменных наименований и т.п., соответственно, заказчик старается так сформулировать своего рода «пазл» – набор параметров («кусочков»), каждый из которых не уникален, но совокупность которых соответствует только одному, вполне конкретному продукту. Уже сложилась определенная административная практика, в соответствии с которой, по мнению Федеральной антимонопольной службы России (ФАС), конкуренция не ограничивается при условии, что под требования заказчика подходят как минимум два продукта разных производителей (например, Решение ФАС России от 21.01.2015 по делу № П-28/15⁴).

В то же время, говоря о конкуренции, на наш взгляд, следует разделять два понятия – «ограничение конкуренции» и «необоснованное ограничение конкуренции». Каждая строчка в техническом задании сужает круг решений, удовлетворяющих потребности заказчика. И как показывает арбитражная и административная практика, если заказчик сможет обосновать, что соответствие установленным им требованиям, которые ограничили круг участников и даже свели требования к конкретной продукции, объективно ему необходимо, это не будет рассматриваться как неправомерные действия (по крайней мере с высокой вероятностью).

И здесь очень пригодилась бы независимая и профессиональная внешняя экспертиза, проведение которой для подобных случаев целесообразно предусмотреть в законодательстве. Она помогла бы контролирующим органам разобраться в существе спорных требований и снять сомнения в объективности и грамотности принимаемых решений. Причем такая экспертиза должна быть независимой не только от заказчика, но и от контролера.

ГОСТ ИЛИ НЕ ГОСТ, ВОТ В ЧЕМ ВОПРОС...

Закон о контрактной системе требует использовать при составлении описания объекта закупки, если это возможно, стандартных показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических и качественных характеристик объекта закупки, установленных в соответствии с техническими регламентами, стандартами и иными требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании⁵.

Однако на деле не все так просто, как может показаться. Заказчики используют различные приемы, связанные с отсылками к стандартам, тем не менее вводящих участников закупки в заблуждение. Рассмотрим некоторые подобные примеры.

НЕСТАНДАРТНЫЕ СТАНДАРТЫ

Если заказчиком при описании объекта закупки не используются стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, обозначений и терминологии. Этой обязанностью заказчики нередко манкируют «...заказчик при описании требований к товарам использует нестандартные показатели и их значения, при этом обоснование использования нестандартных показателей (значений) в аукционной документации отсутствует» (из решения УФАС Санкт-Петербурга по делу № 44-2099/14 от 06.11.2014).

Однако также встречаются случаи установления дополнительных требований, стандартами не предусмотренных, либо отклонений от стандартов. Например, в документации указывается, что водопоглощение сантехники должно быть не более 5%, оно также должно соответствовать ГОСТ 15167-93 «Изделия санитарные керамические. Технические условия». В своей заявке участник закупки должен указать конкретные значения (диапазоны и др.). Подвох в том, что указанный стандарт предусматривает значение водопоглощения – не более 1%. Таким образом, находящийся в положении цейтнота или просто недостаточно внимательный участник попадает в ловушку, указав любое иное значение, пусть и не больше 5%.

Безотносительно стандартам встречаются случаи установления требований, взаимно про-



тиворечащих или частично дублирующих друг друга. Например, в одной части документации значение параметра должно быть в диапазоне от 10 до 20, а где-то в ее «глубине» (например в приложении, в плохо структурированном виде оно также, оказывается, должно быть еще и от 15 до 17).

Однако подобные хитрости все чаще выливаются в решения, такие, как «...указание Заказчиком в документации об Аукционе требования для толщины стали «не менее 2 мм», из которой должны быть выполнены квадраты, размером не менее 60х60 мм, не соответствуют требованиям ГОСТ 14637-89, что вводит участников закупки в заблуждение и не позволяет заполнить заявку на участие в Аукционе надлежащим образом»⁶. Ибо ключевой проблемой для заказчика остается обоснование таких странных подходов.

А ТЕПЕРЬ ПЕРЕМЕШАЕМ...

Еще один из приемов – описание требований к объекту закупки без соответствующих отсылок к ГОСТ и приведение отдельно огромного перечня ГОСТов, которым должна соответствовать продукция (без указания соответствия продукции и стандарта): «...В Приложении № 3 документации установлено: «При указании характеристик приведенных выше товаров Участник должен учитывать требования (распространяющиеся на данную группу товаров) следующих Государственных стандартов: ГОСТ 125-79; ГОСТ 6141-91, ГОСТ 6787-2001, ГОСТ 30244-94, ГОСТ 30402-96,

ГОСТ 30493-96, ГОСТ 15167-93, ГОСТ 21485-94, ГОСТ 1145-80, ГОСТ 4643-75, ГОСТ 3134-78, ГОСТ Р 51324.1-2012, ГОСТ 7251-77, ГОСТ Р 52805-2007, ГОСТ 6266-97, ГОСТ 14254-96, ГОСТ 2162-97, ГОСТ 7399-97, ГОСТ 22032-76, ГОСТ 8240-97, ГОСТ 30245 2003, ГОСТ Р 52643-2006, ГОСТ 6629-88, ГОСТ 24698-81... Заказчиком не установлено, какой именно ГОСТ соответствует товару, в связи с чем участникам закупки не представляется возможным сопоставлять ГОСТ к товару при заполнении заявки...»⁷.

Другой способ запутать участника – описывая продукцию, не системно ссылаться на требования, в том числе стандарты. Вот один из показательных примеров:

«...Заказчиком установлен список государственных стандартов, которым должны соответствовать товары, используемые при выполнении работ: «Товар под номером 48 в приложении №2 должен соответствовать ГОСТ 22483-2012. Товар под номером 44 в приложении №2 должен соответствовать ГОСТ 18690-2012. Товар под номером 45 в приложении №2 должен соответствовать ГОСТ 23286-78. Товар под номером 44 в приложении №2 должен соответствовать ГОСТ 31996-2012...» ... Список составлен не в соответствии с порядковыми номерами товарных позиций, некоторые ГОСТ перечислены в разных частях данного списка, что значительно затрудняет участникам закупки подготовку сведений о конкретных показателях товаров...»⁸

Очевидно, что подобные подходы создают очень серьезные риски для заказчика.

³ Хотя не уникальны примеры торгов, например, на «оказание услуг по обеспечению создания твердых копий электронных документов...» (извещение о проведении электронного аукциона №0173200001415001068 от 05.11.15).

⁴ Заказчик установил требования к техническим характеристикам закупаемых автомобилей, которым, по мнению участника закупки, соответствуют только две модели одного производителя (Lada Kalina Hatchback и Lada Largus), что приводит к ограничению конкуренции.

⁵ ст. 33 44-ФЗ.

⁶ Решение ФАС по делу К-1799/14 от 08.12.2014.

⁷ Решение ФАС России от 20.03.2015 по делу К-211/15.

⁸ Решение УФАС по СПб от 20.04.2015 по делу №44-1157/15.



ДАЛЬШЕ, ВЫШЕ, БЫСТРЕЕ...

Заказчик может также установить требования, превышающие значения и диапазоны, предусмотренные ГОСТ. Более того, в некоторых случаях он может даже обосновать их, например, ссылаясь на необходимость обеспечения повышенной надежности, увеличенного срока эксплуатации и т.п.

При реализации таких контрактов, например, если это касается материалов, возможность использования подобного «не стандарта» выполняма только при условии предварительного соглашения исполнителя с производителем (заводом), что на этапе участия в закупке представляется невыполнимым или весьма обременительным для претендента.

Ключевым моментом в данном случае будет контроль исполнения контракта. Вернее, контроль за тем, как заказчик контролирует поставщика (подрядчика).

Есть две основные разновидности данной схемы. Первая – когда заранее избранный и проинформированный заказчиком подрядчик имеет возможность выстроить необходимое взаимодействие с производителем или поставщиком «особенных» материалов. Во втором случае при выполнении работ используются стандартные материалы, на что заказчик закрывает глаза при приемке.

Соответственно, при выявлении признаков, указывающих на описанные варианты, вполне может быть осуществлена проверка исполнения контракта контролером вплоть до взятия проб использованных материалов.

ОБЪЕМНЫЕ ОБЪЕМЫ...

Провести закупку продукции конкретного производителя можно и путем выведения за рамки конкурентного отбора остальных предложений. Тут могут сочетаться разные приемы – от заранее невыгодных для других претендентов условий исполнения контракта до нереальных требований, физически не исполнимых, а значит, влекущих наложение штрафных санкций, расторжение контракта заказчиком в одностороннем порядке и включение поставщика в реестр недобросовестных.

Ключевым моментом использования таких схем является халатное (обычно умышленное) отношение со стороны заказчика к контролю исполнения контракта, в первую очередь – к приемке.

Например, для выполнения работ, объективно производимых в трехмесячный срок, заказчиком устанавливается всего тридцать дней. В случае победы «нужного» подрядчика документы о приемке оформляются своевременно, несмотря на фактическое невыполнение работ. Или оформляются дополнительные документы, например, при поставке продукции – соглашения о временном хранении.

К уловкам можно также отнести вариации пересмотра условий исполнения контракта, например, графика выполнения работ. Изначально в графике предусматривается первый этап, продолжительность которого значительно меньше, чем реально необходимо. Контракт также допускает возможность уточнения графика по согла-

шению сторон, при этом общая продолжительность остается неизменной.

Соответственно, если подрядчиком оказывается желательная заказчику организация, стороны «уточняют» график, увеличивая за счет других этапов продолжительность первого. Тем самым не возникает ситуации нарушения условий исполнения контракта, а следовательно – взыскания штрафных санкций и далее, расторжения контракта заказчиком в одностороннем порядке с включением подрядчика в реестр недобросовестных поставщиков. Разумеется, при победе третьей стороны ни о каких шагах на встречу речи не идет.

Другой вариант – описание избыточных объемов работ. Подобное встречается, например, если работы на данном объекте уже выполнялись, но не были закончены. Или же осуществляются приписки.

Своего рода вариациями описанного приема являются манипуляции с досрочным прекращением гарантийных обязательств. Например, на одном и том же участке изначально производится асфальтирование, далее укладывается плитка (обязательства первого подрядчика прекращаются), далее меняются находящиеся под ней коммуникации (обязательства второго подрядчика прекращаются) и т.д.

О ПРАВИЛАХ РАЗРЕЗАНИЯ ТОРТА

Ограничительные подходы к формированию лотов можно отнести к старейшим способам обеспечения закупки продукции нужного производителя. Суть их – в составлении такого набора закупаемой продукции, который содержит требуемую, а также ряд уникальных позиций, которые другие претенденты не в состоянии предложить.

Например, приобретение картриджей заказчиком, парк техники которого представлен различными производителями, возможно как закупка отдельными лотами (например по технике конкретного «бренда»), так и единым лотом, в который также могут включить расходные материалы для устройств редких или снятых с производства.

Следует учитывать, что существуют некоторые ограничения, связанные с лотами. Так, запрещается ограничение конкуренции путем включения в состав лотов продукции, технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом закупки⁹. Однако они обходятся грамотным формулированием предмета закупки.

Немного особняком стоят приемы, связанные с заменой продукции на эквивалент с улучшенными характеристиками. Учитывая, что именно заказчик определяет, что есть «улучшенность», очевидны риски избирательности в подобных решениях.

ЧТО ДЕНЬ ГРЯДУЩИЙ НАМ ГОТОВИТ?

С 1 января 2016 г. вступили в силу правила планирования закупок, предусмотренные 44-ФЗ. Они предусматривают обязательность обоснования закупок, причем описание объекта закупки должно соответствовать принятым нормам нормирования. Нормирование предполагается реализовать в двух «измерениях» – установление ограничительных требований к описанию объекта закупки, а также его ценовых рамок.

Например, ограничиваются ряд технических характеристик для легкового автотранспорта (мощность двигателя и др.), а также его максимальная цена. Аналогичные рамки будут установлены для многих других объектов закупки. И уже сейчас наиболее активные заказчики стали обкатывать схемы, при которых вместо приобретения товара осуществляется, к примеру, его аренда. Очевидно, что рано или поздно и на пути подобных схем будут поставлены ограничения, которые породят новые придумки.

Представляется, что радикально продвинуть контрактную систему в решении описанной выше проблемы может институт централизованных закупок, при котором все закупки на нужды заказчиков осуществляет профессиональный и независимый уполномоченный орган (своего рода «служба закупок» как муниципальная, так и на уровне региона, в первую очередь федеральном). При этом в своей деятельности уполномоченные органы и учреждения должны основываться на унифицированных требованиях к продукции, правилах нормирования и обоснования.

В качестве достойного примера можно также привести зарубежный опыт, к примеру, в рамках Федеральной контрактной службы США существует Администрация общих услуг (General Services Administration), взявшая на себя отбор поставщиков для обеспечения нужд федеральных заказчиков.

Все эти возможности предусмотрены и в 44-ФЗ. К сожалению, идея создания подобного центра на федеральном уровне пока далека от практической реализации, однако результаты некоторых субъектов и муниципальных образований вселяют оптимизм. ■

⁹ п. 3 ст. 17 Закона №135-ФЗ «О защите конкуренции».

ОСОБЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И РЕАЛИЗАЦИИ ПОДДЕРЖКИ РОССИЙСКИХ ТОВАРО- ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В РАМКАХ ВТО



КИЧАНОВ
Сергей Валентинович,

главный редактор ЭС «Госзаказ»
ТН «Госзакупки» ЗАО «МЦФЭР»

Рассматривая вопросы импортозамещения¹ и практического применения правовых норм национального режима², подробно описанных в предыдущих номерах журнала, наверное, необходимо проанализировать и условия соблюдения требований ВТО, членом которой является Российская Федерация в рамках ограничений и запретов при применении национального режима, а также особенности реализации заказчиками поддержки российских товаропроизводителей.

Напомним, что Федеральным законом РФ от 29.06.2015 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и ст. 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с 1 января 2016 г. уточнено, что в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства РФ.

При этом если данными нормативными правовыми актами Правительства РФ предусмотрены обстоятельства, допускающие исключения из установленных запрета или ограничений, то заказчики при наличии указанных обстоятельств

обязаны разместить в ЕИС обоснование невозможности соблюдения установленных запрета или ограничений. Порядок подготовки и размещения обоснования невозможности соблюдения указанных запрета или ограничений в ЕИС, а также требования к его содержанию устанавливаются Правительством РФ.

Следует отметить, что установление запретов и ограничений для целей осуществления закупок не противоречит положениям ст. XIII Генерального соглашения по торговле услугами, являющегося неотъемлемой частью Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации, подписанного 15.04.1994 г., согласно которым к законам, правилам или требованиям, регулирующим закупку услуг правительственными учреждениями для целей правительства и не с целью коммерческой перепродажи или с целью использования при поставках услуг для коммерческой реализации не применяются:

- режим наибольшего благоприятствования для любого члена ВТО;
- предоставление услугам и поставщикам услуг любого другого члена ВТО режима, не менее благоприятного, чем тот, который предоставляется в соответствии с пределами, ограничениями и условиями, согласованными и указанными в перечне обязательств, члена, осуществляющего правительственные закупки;
- предоставление услугам и поставщикам услуг любого другого члена в отношении всех мер, затрагивающих поставку услуг, режим, не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется аналогичным отечественным услугам или поставщикам услуг (национальный режим).

¹ Новиков С.В. Особенности импортозамещения в сфере государственных закупок: проблемы и задачи // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2015, № 40. С. 90–95.

² Бурков А.В. Некоторые вопросы практического применения правовых норм национального режима // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2015, № 41. С. 78–81.

Также в соответствии с п. 8 ст. III Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) национальный режим не применяется к законам, правилам или требованиям, регулирующим закупки правительственными учреждениями товаров, приобретаемых для правительственных целей, а не для коммерческой перепродажи или для использования в производстве товаров для целей коммерческой продажи, а также применение национального режима не препятствует выплате субсидий исключительно отечественным производителям, в том числе субсидий отечественным производителям за счет поступления от внутренних налогов или сборов, применяемых в соответствии с положениями данной статьи, и субсидий в форме правительственных закупок отечественных товаров.

В этом ключе поддержка российских товаропроизводителей и товаропроизводителей членов Таможенного союза реализована Приказом Минэкономразвития РФ № 155 в отношении продуктов питания, лекарственных препаратов, отдельных видов технологического оборудования, компьютерной техники, мебели и других товаров российского, белорусского, казахстанского и армянского происхождения, для которых заказчики должны устанавливать преференции при определении победителя определения поставщиков и в части снижения предложенной цены контракта, заключаемого на поставку иностранных товаров из перечня.

Данный приказ в ближайшее время по поручению Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № АД-П9-5745 может быть дополнен перечнем детских товаров, а также в нем будут предоставлены преференции для товаров нового члена Таможенного союза – Республики Кыргызстан.

Рассматривая практическую реализацию применения национального режима, хотелось бы остановиться на реализации Постановления Правительства РФ от 05.02.2015 № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Постановление № 102), которая наиболее часто вызывает вопросы.

В первую очередь, при применении перечня, утвержденного Постановлением № 102, следует руководствоваться как кодом ОКПД, так и наименованием вида медицинского изделия указанного кода. Например, если заказчик планирует осуществлять закупку ножниц медицинских из кода

33.10.15.134 ОКПД, то под ограничения попадают только ножницы микрохирургические.

Установив ограничение, заказчик при проведении определения поставщиком открытыми способами закупок должен указать в документации о закупке или в извещении о проведении запроса котировок ограничения и установить требование о предоставлении участниками закупок, которые предлагают товар, страной происхождения которого является Российская Федерация, Республика Армения, Республика Белоруссия или Республика Казахстан, сертификата о происхождении товара из этих стран по форме СТ-1³.

Далее, он обязан отклонить заявки, содержащие предложения о поставке медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, только при соблюдении ряда условий. Должно быть подано не менее двух заявок, которые удовлетворяют требованиям документации о закупке, содержат предложения о поставке одного или нескольких видов медицинских изделий из перечня, страной происхождения которых является Россия, Армения, Белоруссия или Казахстан, и не содержат предложений о поставке одного и того же вида медицинского изделия только одного производителя.

Если хоть одно из этих условий не соблюдено, заказчик должен рассмотреть заявки всех участников закупки.

В свою очередь, если участник закупки, который предлагает товар, страной происхождения которого является Российская Федерация, Республика Армения, Республика Белоруссия или Республика Казахстан, не представит сертификат формы СТ-1, то его заявку следует отклонять, например, если при проведении электронного аукциона во второй части заявки отсутствует сертификат формы СТ-1, то заявку такого участника следует признавать несоответствующей требованиям документации об электронном аукционе.

В случае, если на участие в определении поставщика подана только одна заявка, в которой предлагается товар, страной происхождения которого является Российская Федерация, Республика Армения, Республика Белоруссия или Республика Казахстан, то ограничение, установленное Постановлением № 102, не применяется, и отсутствие в заявке единственного участника закупки сертификата формы СТ-1 не будет основанием для отклонения такой заявки.

Следует отметить, что в октябре прошлого года было завершено общественное обсуждение поправок⁴ к Постановлению № 102, подготовленных Минпромторгом России.



В частности, предлагалось существенно расширить перечень, запретить объединять в один лот товары, включенные и не включенные в перечень, при проведении электронного аукциона указывать номер сертификата о происхождении товара в первой части заявки. Кроме того, предусматривалось, что если заявка, которая содержит предложения о поставке медицинских изделий, происходящих из иностранных государств (кроме Республик Беларусь, Казахстан и Армения), не отклоняется, участникам закупки, предлагающим товары российского, армянского, белорусского и (или)

казахстанского происхождения, должны предоставляться преференции.

Анализ Постановления Правительства РФ от 11.08.2014 № 791, устанавливающего запрет на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу (далее – Постановление № 791), позволяет предложить при закупке государственными заказчиками федерального уровня товаров легкой промышленности следующий алгоритм действий:

На этапе планирования	На этапе определения поставщика
<ul style="list-style-type: none"> – направить заявления в Минпромторг России и соответствующие органы власти Белоруссии и Казахстана о выдаче заключения об отсутствии на территории России, Белоруссии и Казахстана производства соответствующих товаров (если есть основания полагать, что такое производство отсутствует) из перечня – не устанавливать запрет на допуск иностранных товаров легкой промышленности в случае получения заключений об отсутствии производства на территории России, Белоруссии и Казахстана и осуществить закупку в обычном порядке – установить запрет на допуск иностранных товаров легкой промышленности из перечня, в случае если хотя бы одно заключение не будет получено либо если есть основания полагать, что на территории Белоруссии или Казахстана производят соответствующий товар легкой промышленности из перечня, требуемый заказчику 	<ul style="list-style-type: none"> – объявить закупку, предусмотрев в извещении и документации запрет на допуск товаров легкой промышленности иностранного производства (кроме Белоруссии и Казахстана). При этом нужно установить дополнительное требование к участникам закупки, в т.ч. при осуществлении закупок в рамках ГОЗ, об использовании при изготовлении товаров материалов или полуфабрикатов, странами происхождения которых являются Россия, Белоруссия, Казахстан – указать в извещении аналогичное условие об изготовлении товаров из отечественных материалов и полуфабрикатов, если закупка осуществляется у единственного поставщика по основаниям, требующим размещения в ЕИС извещения о закупке

Следует отметить, что к Постановлению № 791 также подготовлены поправки, прошедшие общественное обсуждение, предлагающие установить запрет на закупки товаров легкой промышленности иностранного производства из соответствующих перечней для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, если поправки будут приняты, то отечественным поставщикам и производителям, поставщикам и производителям из Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Армения будут предоставлены дополнительные преференции. ■

³ Бурков А.В. Некоторые вопросы практического применения правовых норм национального режима // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2015, № 41. С. 78–81.

⁴ Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения 30.10.2015 г.).

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК У МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В РАМКАХ 223-ФЗ



СУХАДОЛЬСКИЙ
Георгий Александрович,

к.ф.-м.н., член правления, председатель Экспертного совета Некоммерческого партнерства «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»



ШЕЛОУМОВ
Михаил Александрович,

к.ю.н., член Экспертного совета Некоммерческого партнерства «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»

О необходимости государственной поддержки малого и среднего бизнеса в сфере закупок говорят уже давно. Так, в поддержку малого предпринимательства в 2003 г. были снижены налоги, была введена упрощенная система налогообложения и проведен ряд иных мероприятий, но значимого увеличения доли малого бизнеса не произошло. Следующей попыткой поддержки малого предпринимательства стало введение механизмов квотирования в закупках. Так, в ст. 15 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» было определено, что государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее 10% и не более 20% общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. В развитие указанного закона также было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 г. № 642 «О Перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства».

Идентичные нормы квотирования применяются и в ныне действующем Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ), в котором установлено предоставление специальных преимуществ субъектам малого предпринимательства (ч. 4 ст. 27, ст. 30 44-ФЗ). Летом 2014 г. данные нормы претерпели существенные изменения в связи с принятием закона от 04.06.2014 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе...». В настоящее время минимально возможная квота для закупки у субъектов малого предпринимательства (СМП), социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) установлена в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок (ч. 1 ст. 30 44-ФЗ).

Не идентичный, но близкий подход законодатель применил в отношении закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц. Согласно требованиям п. 2 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее 223-ФЗ), Правительство РФ вправе установить особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – СМП и СП) в закупке, осуществляемой отдельными заказчиками, годовой объем закупки, который данные заказчики обязаны осуществить у таких субъектов, порядок расчета указанного объема,

а также форму годового отчета о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства и требования к содержанию этого отчета.

Правительство с 11 декабря 2014 г. своим Постановлением №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Положением об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема», «Требованиями к содержанию годового отчета о закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц у субъектов малого и среднего предпринимательства») (далее ПП №1352) определило заказчиков, которые обязаны применять специальный порядок взаимодействия с СМП и СП при осуществлении закупочной деятельности. Так, заказчики, годовой объем выручки которых составляет более 10 млрд руб., применяют специальные нормы ПП РФ №1352 уже с 1 июля 2015 г.; заказчики, суммарный объем выручки которых от продажи товаров, продукции, выполнения (оказания) работ (услуг), а также от прочих доходов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за предшествующий календарный год превышает 1 млрд руб., применяют ПП РФ № 1352 с 1 января 2016 г. При этом, если заказчики будут зарегистрированы в ЕГРЮЛ после вступления в силу постановления, они применяют ПП РФ № 1352 с 1 января года, следующего за годом, в котором были зарегистрированы.

Какие же специальные требования установил ПП РФ №1352?

ГОДОВОЙ ОБЪЕМ ЗАКУПОК, ПОРЯДОК РАСЧЕТА

Годовой объем закупок у СМП и СП установлен в размере не менее 18% совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок (I форма участия). При этом совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиками с СМП и СП по результатам закупок, где участниками являются только СМП и СП (II форма участия), должен составлять не менее 10% совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок.

При расчете общего годового объема закупок у СМП и СП учитываются как договоры, заключенные заказчиками с СМП и СП по результатам любых закупок, так и заключенные подрядчиками с субподрядчиками, являющимися СМП и СП.

Перечень закупок, которые не учитываются при расчете совокупного годового стоимостного

объема договоров, заключенных заказчиками, является «закрытым», определяется ПП РФ №1352 и не подлежит расширению.

Можно вспомнить, что подходы к квотированию до выхода ПП РФ №1352 примерно два года обсуждались в рамках рабочей группы Агентства стратегических инициатив «Расширение доступа к закупкам субъектов естественных монополий, инфраструктурных организаций и компаний с государственным участием», а план мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием» был закреплен Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2013 № 867-р.

Практически на каждом обсуждении возникал вопрос о реальности исполнения требуемых процентов со стороны компаний, у которых преобладают сложные и крупногабаритные закупки. Это компании «РЖД», «Роснефть» и многие другие. Причем санкцией за неисполнение установленных процентов является перевод компании из под 223-ФЗ на 44-ФЗ в соответствии с ч. 8.1 ст. 3 Закона 223-ФЗ (вступает в силу с 1 января 2016 г.).

Более того, в настоящее время обсуждается установление квот на закупки у СМП и СП со стороны крупного частного бизнеса (см. выступление И.И. Шувалова на Сочинском форуме и др.). На встрече 06.11.2015 председателя Правительства Д.А. Медведева с президентом Торгово-промышленной палаты РФ С.Н. Катыриным было предложено реализовать пилотный проект, чтобы определиться с реальной возможностью малого бизнеса удовлетворить требуемые потребности госкорпораций.

Но о ком идет речь, кто такие субъекты малого и среднего предпринимательства?

К таковым относятся организации и физические лица, соответствующие требованиям ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Так, внесенные в ЕГРЮЛ потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением ГУПов, МУПов) должны в совокупности соответствовать следующим условиям:

а) суммарная доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) не должна превышать 25% (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся СМП и СП, не должна превышать 25%. Последнее ограничение не распространяется на хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, деятельность кото-

рых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) соответственно таких хозяйственных обществ, хозяйственным партнерствам – бюджетным, автономным научным учреждениям либо являющимся бюджетными учреждениями, высшего образования, а также на юридические лица, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, включенные в утвержденный Правительством РФ перечень юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности в формах, установленных Федеральным законом от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Юридические лица включаются в указанный перечень в порядке, установленном Правительством РФ, при условии соответствия одному из следующих критериев:

– юридические лица являются открытыми акционерными обществами, не менее 50% акций которых находится в собственности РФ, или хозяйственными обществами, в которых данные открытые акционерные общества имеют право прямо и (или) косвенно распоряжаться более чем 50% голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких хозяйственных обществ, либо имеют возможность назначать единоличный исполнительный орган и (или) более половины состава коллегиального исполнительного органа, а также возможность определять избрание более половины состава совета директоров (наблюдательного совета);

– юридические лица являются государственными корпорациями, учрежденными в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

б) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения средней численности работников для каждой категории, а выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством РФ для каждой категории СМП и СП

– микропредприятия – 120 млн руб. (ранее 60 млн руб.), численность от 15 до 100 человек;

– малые предприятия – 800 млн руб. (ранее 400 млн руб.), численность от 101 до 250 человек;

– средние предприятия – 2 млрд руб. (ранее 1 млрд руб.), численность от 101 до 250 человек.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ

При осуществлении закупки только среди СМП и СП в извещении о закупке и документации о закупке указывается, что участниками такой закупки могут быть только СМП и СП.

Для проведения таких закупок заказчики обязаны:

- утвердить перечень товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются у СМП и СП (перечень составляется на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг);
- разместить перечень в Единую информационную систему (далее ЕИС), а также на сайте заказчика в сети Интернет.

В случае если начальная (максимальная) цена договора (далее – НМЦД) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг не превышает 50 млн руб. и указанные товары, работы, услуги включены в перечень, заказчик будет обязан осуществить закупку таких товаров, работ, услуг у СМП и СП.

В случае если НМЦД на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг превышает 50 млн руб., но не превышает 200 млн руб. и указанные товары, работы, услуги включены в перечень, заказчик лишь вправе осуществить закупку таких товаров, работ, услуг СМП и СП.

Если при осуществлении закупки СМП и СП не подали заявок, либо заявки всех участников закупки, являющихся СМП и СП, были отозваны или не соответствуют требованиям, предусмотренным документацией о закупке, либо заявка, поданная единственным участником закупки, являющимся СМП и СП, не соответствует требованиям, предусмотренным документацией о закупке, либо заказчиком в порядке, установленном положением о закупке, принято решение о том, что договор по результатам закупки не заключается, заказчик вправе по истечении срока приема заявок осуществить закупку в порядке, установленном положением о закупке (т.е. закупку можно осуществить в обычном порядке без указания, что закупка проводится только среди СМП и СП).

Участники закупки обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого и среднего предпринимательства. Форма декларации от участника закупки критериям отнесения СМП и СП разрабатывается и утверждается заказчиком, а после включается в положение о закупке. При осуществ-

лении закупки в электронной форме декларация включается в состав заявки в форме электронного документа. Форма декларации утверждается заказчиком и включается в положение о закупке. При этом Заказчик не вправе требовать от СМП и СП иные документы, помимо декларации.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЯВКИ

Если в документации о закупке установлено требование об обеспечении заявки на участие в закупке, размер такого обеспечения со стороны СМП и СП не может превышать 2% НМЦД. При этом такое обеспечение может предоставляться участником закупки по его выбору путем внесения денежных средств на счет, указанный заказчиком в документации о закупке, путем предоставления банковской гарантии или иным способом, предусмотренным документацией о закупке (ст. 329 ГК РФ).

ПОРЯДОК ВОЗВРАТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЯВКИ

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявки на участие в закупке на счет, указанный в документации о такой закупке, возвращаются:

- всем участникам закупки, за исключением участника закупки, заявке которого присвоен первый номер, в срок не более 7 рабочих дней со дня подписания протокола, составленного по результатам закупки;
- участнику закупки, заявке которого присвоен первый номер, в срок не более 7 рабочих дней со дня заключения договора либо со дня принятия заказчиком в порядке, установленном положением о закупке, решения о том, что договор по результатам закупки не заключается.

При этом стоит отметить, что до выхода ПП РФ №1352 у некоторых заказчиков положением о закупке была предусмотрена возможность заключения договора с участником закупки, предложившим лучшие условия после победителя, в случае уклонения победителя от заключения договора. При этом устанавливалось, что денежные средства (в случае если обеспечение заявки предоставлялось в форме внесения денежных средств) такому участнику возвращаются после заключения договора с победителем. Соответственно, после вступления в силу ПП РФ №1352 подобные нормы подлежат корректировке.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРА

Если в документации о закупке с участием СМП и СП установлено требование к обеспечению исполнения договора, размер такого обеспечения:

- не может превышать 5% НМЦД, если договором не предусмотрена выплата аванса;
- устанавливается в размере аванса, если договором предусмотрена выплата аванса.

Если в документации о закупке установлено требование к обеспечению исполнения договора, такое обеспечение может предоставляться участником закупки по его выбору путем внесения денежных средств на счет, указанный заказчиком в документации о закупке, путем предоставления банковской гарантии или иным способом, предусмотренным документацией о закупке с учетом ст. 329 ГК РФ.

СРОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА

Срок заключения договора с участием СМП и СП должен составлять не более 20 рабочих дней со дня принятия заказчиком решения о заключении такого договора, за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством РФ для заключения договора необходимо его одобрение органом управления заказчика, а также случаев, когда действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупки обжалуются в антимонопольном органе либо в судебном порядке. В указанных случаях договор должен быть заключен в течение 20 рабочих дней со дня вступления в силу решения антимонопольного органа или судебного акта, предусматривающего заключение договора.

СРОК ОПЛАТЫ ДОГОВОРА

Согласно ПП РФ №1352, при осуществлении закупки максимальный срок оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) по договору или отдельному этапу договора, с участием СМП и СП заключенному по результатам закупки, должен составлять не более 30 календарных дней со дня исполнения обязательств по договору (отдельному этапу договора). При этом в упомянутой выше «дорожной карте» «Расширение доступа субъектов малого и среднего предприниматель-

ства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», в п. 27 раздела «IV. Снятие финансовых барьеров для субъектов малого и среднего предпринимательства» указано, что «Создание обязательства заказчика по установлению максимального срока оплаты выполненных работ, после подписания закрывающих документов для договоров по которым исполнителем выступает СМП и СП не более 10 рабочих дней».

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ЗАКУПКАХ В КАЧЕСТВЕ СУБПОДРЯДЧИКОВ (СОИСПОЛНИТЕЛЕЙ)

Заказчики вправе установить в извещении о закупке, документации о закупке и соответствующем проекте договора требование к участникам закупки о привлечении к исполнению договора субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП и СП. Участники такой закупки представляют в составе заявки на участие в закупке план привлечения субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП и СП.

ПЛАН ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУБПОДРЯДЧИКОВ ИЗ ЧИСЛА СМП И СП

В составе заявки на участие в закупке заказчик может потребовать от участников предоставить декларацию по форме, утвержденной заказчиком в отношении каждого субподрядчика (соисполнителя), являющегося СМП и СП.

По согласованию с заказчиком поставщик (исполнитель, подрядчик) вправе осуществить замену субподрядчика – СМП и СП, с которым заключается либо ранее был заключен договор субподряда, на другого субподрядчика (соисполнителя) – СМП и СП при условии сохранения цены договора, заключаемого или заключенного между поставщиком (исполнителем, подрядчиком) и субподрядчиком, либо цены такого догово-

ра за вычетом сумм, выплаченных поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в счет исполненных обязательств, в случае если договор субподряда был частично исполнен.

Привлечение к исполнению договора субподрядчиков из числа СМП и СП является обязательным условием указанного договора. В такой договор также должно быть включено обязательное условие об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за неисполнение условия о привлечении к исполнению договора субподрядчиков из числа СМП и СП. Например, заказчик может прописать в договоре, что «подрядчик несет всю ответственность перед заказчиком за качество и сроки выполнения работ, переданных для выполнения субподрядным организациям. Заказчик не имеет обязательств по отношению к субподрядчикам. Подрядчик несет ответственность за выбор субподрядчика и приостановку или задержку работ по причине замены субподрядчика».

ОТЧЕТНОСТЬ ЗАКАЗЧИКОВ ОБ УЧАСТИИ СМП И СП В ЗАКУПКАХ. ВИДЫ ОТЧЕТОВ

Ежемесячные отчеты размещаются заказчиком в ЕИС не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем. В отчетность включаются сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок у СМП и СП (п. 4 ч. 19 ст. 4 Федерального закона №223-ФЗ);

Годовой отчет размещается заказчиком не позднее 1 февраля года, следующего за прошедшим календарным годом, согласно утвержденной форме. Данная норма вступает в силу с 01.01.2016 г.

Датой составления годового отчета является дата размещения годового отчета в ЕИС.

Ответственность за нарушение Федерального закона №223-ФЗ, ПП РФ №1352, в части осуществления закупок у СМП и СП.

За неразмещение отчета о годовом объеме закупок заказчик «наказывается» переходом на «контрактную систему» в соответствии с ч. 8.1 ст. 3 Закона 223-ФЗ (вступает в силу с 1 января 2016 г.). Стоит отметить, что контролирующие органы могут начать толковать норму таким образом, что размещать годовой отчет о закупках у СМП и СП необходимо всем заказчикам, независимо от того, должны они руководствоваться ПП РФ №1352 или нет, по аналогии с размещением «плана закупок инновационной продукции...», поскольку Федеральным законом 223-ФЗ предусмотрено, что в случае «неразмещения указанного отчета...» заказчик несет ответственность.

За исполнением вышеперечисленных норм должен проводиться специальный мониторинг,

введенный Постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 №1169 «О мерах по расширению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам компаний с государственным участием». Данным постановлением установлены порядок мониторинга и проведения оценки соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств требованиям российского законодательства, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке.

Например, установлена обязанность заказчиков на этапе планирования закупок определять объем закупок товаров, работ, услуг, в которых будут участвовать только субъекты малого и среднего предпринимательства, в отдельном разделе планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки высокотехнологичной, инновационной продукции либо проектах таких планов.

При выявлении несоблюдения требований о годовом объеме закупки у СМП и СП реализация плана закупки по соответствующему перечню может быть приостановлена вплоть до устранения выявленных несоответствий.

Для комплексной поддержки СМП и СП Указом Президента РФ от 05.06.2015 № 287 создана Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства на базе действующего Агентства кредитных гарантий. Корпорация призвана осуществлять функции института развития в сфере малого и среднего предпринимательства. В части закупок это будет включать в себя как взаимодействие с СМП и СП (выдача кредитов, получение обратной связи и т.д.), так и с госкомпаниями (например, обязательное согласование с корпорацией планов закупок на предмет выполнения требований об участии СМП и СП со стороны крупнейших госкомпаний). В свою очередь, субъекты малого и среднего предпринимательства и организации, образующие инфраструктуру поддержки таких субъектов, должны будут отчитываться перед оказывающими поддержку органами власти и корпорацией о результатах использования полученной поддержки.

Суммарно можно констатировать, что государство выстраивает комплексную организационную и процедурную систему для развития участия СМП и СП в закупках госкомпаний. Будет ли она достаточной и результативной – время покажет, но в любом случае уже сейчас заказчикам необходимо переосмыслить механизмы взаимодействия с СМП и СП и внести необходимые акты и бизнес-процессы в сфере закупок. ■



ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.

БАРЬЕРЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ
УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
КОНТРОЛЕРОВ В НАБЛЮДЕНИИ
ЗА ПРОЦЕДУРАМИ ЗАКУПОК.
ЧАСТЬ II¹



ДЖУЖОМА
Вероника Викторовна,

к.ю.н., LL.M., директор Центра
правовой экспертизы и аналитики
НИУ ВШЭ



ПОГОРЕЛКО
Мария Юрьевна,

юриисконсульт Центра региональных программ
совершенствования государственного
и муниципального управления Института
государственного и муниципального управления
ИГМУ НИУ ВШЭ

Спрос на общественный контроль в России, судя по результатам опроса, крайне невелик². 62,7% опрошенных граждан не демонстрируют какого-либо интереса к общественному контролю и участию в общественных обсуждениях. Из тех респондентов, которые демонстрируют интерес к этой теме (37,2%), наиболее многочисленная группа – разочарованные общественные контролеры: их 20,2% в выборке. Далее, по убыванию, следует группа потенциальных общественных контролеров – их насчитывается порядка 12,2%. Активную жизненную позицию по вопросу участия в общественном контроле и обсуждениях показывают лишь 4,8% респондентов (Рис. 1).

Типовые характеристики респондентов, в зависимости от ответа на этот вопрос, можно описать следующим образом.

Респонденты с высшим образованием чаще выбирают ответы, характеризующие их как ак-

тивных или потенциальных участников общественного контроля. И наоборот, среди опрошенных со средним и начальным образованием гораздо больше респондентов, выбравших варианты ответа «нет, закупки — дело профессионалов» и «нет, у меня нет времени на общественную деятельность». Таким образом, участие в общественном контроле и уровень образования коррелируют друг с другом, что в целом соответствует интуитивным представлениям.

Также гражданам задавался вопрос относительно оценки качества закупаемых товаров, работ и услуг, как итоговой «сверхидеи» системы закупок: «Как бы вы оценили качество закупаемых за бюджетные средства товаров (работ, услуг), с которыми вам приходилось сталкиваться?» Данные показывают, что активные общественные контролеры оценивают качество закупаемых товаров, работ и услуг как крайне низкое. И наоборот, респонденты, у которых нет времени на проведение общественного контроля, склонны оценивать качество товаров, работ и услуг как высокое.

¹ Часть 1 опубликована в журнале «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 40, 2015. С. 60–71.

² В ходе проведения опроса среди населения респондентам задавался в том числе вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?»

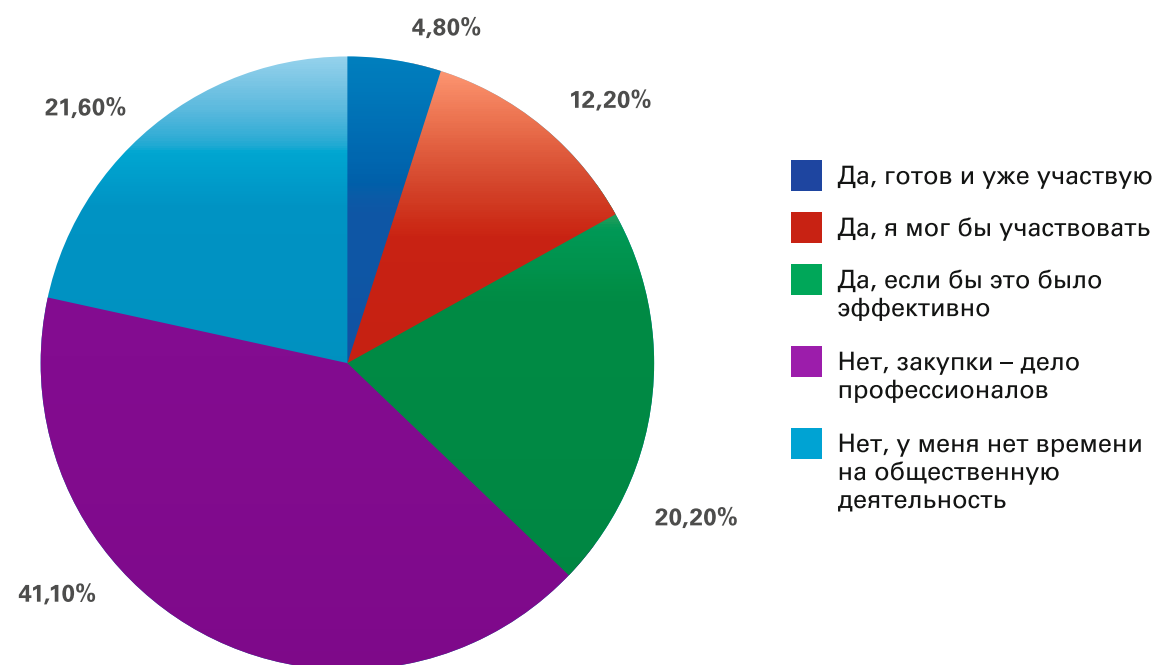
Вопрос подразумевал возможность следующих ответов:

- да, готов и уже участвую;
- да, я мог бы участвовать;
- да, если бы это было эффективно;
- нет, закупки – дело профессионалов;
- нет, у меня нет времени на общественную деятельность.

Исходя из выбранных вариантов ответа респондентов, ответивших «да, готов и уже участвую», можно условно назвать активными общественными контролерами; выбравших вариант «да, я мог бы участвовать» – потенциальными общественными контролерами; вариант «да, если бы это было эффективно» – разочарованными общественными контролерами, а в совокупности выбравших один из указанных вариантов ответа можно назвать общественными контролерами.

Рисунок 1.

Готовность участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок. Представлены ответы на вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?»



Активные общественные контролеры чаще, чем другие респонденты, соглашались с утверждением, что государство не должно устанавливать преимущества для продукции отечественных производителей по отношению к иностранным товарам, полагая, что «иностранная продукция более качественная и дешевая». Активные общественные контролеры больше, чем другие респонденты, «верят» в правила нормирования. В частности, они гораздо чаще, чем в целом по выборке, на вопрос: «Как вы считаете, нужно ли ограничивать закупку товаров, работ, услуг за бюджетные деньги предельными ценами?» — выбирают варианты ответов «да, это нужно для того, чтобы не допустить закупку чиновниками предметов роскоши» или «да, так как это позволит снизить коррупцию в государственных и местных органах».

И наоборот, респонденты, которые не находят времени на общественный контроль, чаще других выбирают вариант ответа «нет, так как найдутся другие пути («лазейки») для неэффективного расходования бюджетных средств».

Заслуживают внимания ответы активных общественных контролеров на вопрос о наиболее предпочтительных для них действиях, совершаемых после обнаружения нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок. Рей-

тинг востребованности действий по итогам выявления нарушений сложился следующим образом (по мере убывания востребованности действий):

1. «сообщил бы в общественные организации (Навальному и проч.)» (11,5%);
2. «разместил бы информацию в социальных сетях» (9,3%);
3. «обратился бы в правоохранительные органы, пусть разберутся» (9%);
4. «написал бы президенту, в правительство, в Думу» (8,9%);
5. «сообщил бы знакомым и друзьям, чтобы они распространили информацию дальше» (6,9%);
6. «сообщил бы в организацию, руководителю этого человека» (6%);
7. «написал бы в СМИ для создания общественного резонанса» (4,9%);
8. «ничего бы не делал, все равно невозможно ничего изменить» (1,5%).

Таким образом, из представленных ответов следует, что активные общественные контролеры склонны в большей мере доверять негосударственной системе обеспечения и защиты действия правил закупок в сравнении с «формальными» институтами.

МЕХАНИЗМЫ МОТИВАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНТРОЛЕРОВ К УЧАСТИЮ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПО КОНТРОЛЮ

Одной из проблем, способствующих невысокой эффективности механизмов общественного контроля и общественного обсуждения закупок, является низкая мотивация субъектов, определенных Федеральным законом № 44-ФЗ в качестве общественных контролеров.

Одним из направлений решения данной проблемы должно стать широкое информирование о реальной возможности осуществлять общественный контроль с получением юридически значимого результата по итогам проведенных контрольных мероприятий.

Другим направлением развития системы общественного контроля является решение уже отмеченной ранее проблемы отсутствия нормативного закрепления конкретных механизмов гарантирования и обеспечения возможности осуществления такого контроля. Одним из таких механизмов обеспечения следует назвать обязательность официальной реакции заказчика на результаты общественного обсуждения и создание рейтинга недобросовестных заказчиков.

Для привлечения максимального внимания общественности к сфере контроля и оценки закупок также следует рекомендовать следующие шаги:

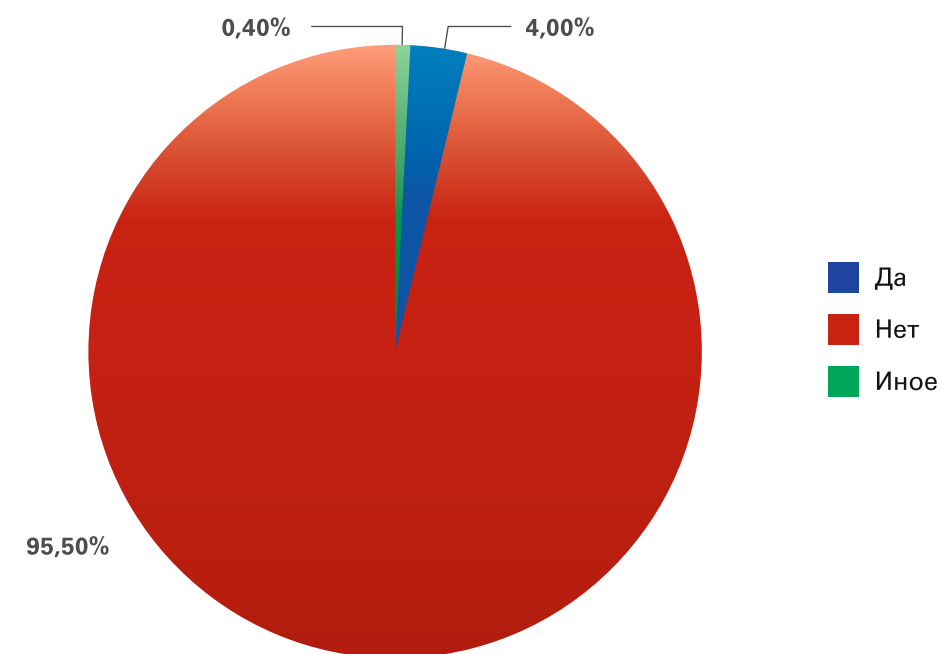
- гармонизацию Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле;
- создание отраслевой площадки, объединяющей общественных контролеров, возможное введение реестра и рейтинга контролеров;
- повышение общественной осведомленности о закупках и злоупотреблениях в этой сфере;
- совершенствование технических (аналитических и поисковых) возможностей официального сайта, позволяющих работать с данными о конкретных категориях закупок;
- организация методической поддержки и разработка обучающих материалов для общественных контролеров.

ОЦЕНКА ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ЗАКАЗЧИКАМИ

В ходе проведения исследований также был проведен опрос представителей заказчиков из числа контрактных управляющих и работников контрактных служб, в том числе и на предмет оценки практической значимости механизмов общественного обсуждения и общественного контроля закупок.

На вопрос о практике проведения обязательного общественного обсуждения закупок представителями заказчиков были даны следующие ответы (Рис. 2).

Рисунок 2.
Практика проведения заказчиками обязательного общественного обсуждения закупок. Представлены ответы на вопрос: «Приходилось ли вам в 2014 г. проводить обязательное общественное обсуждение закупок?», %

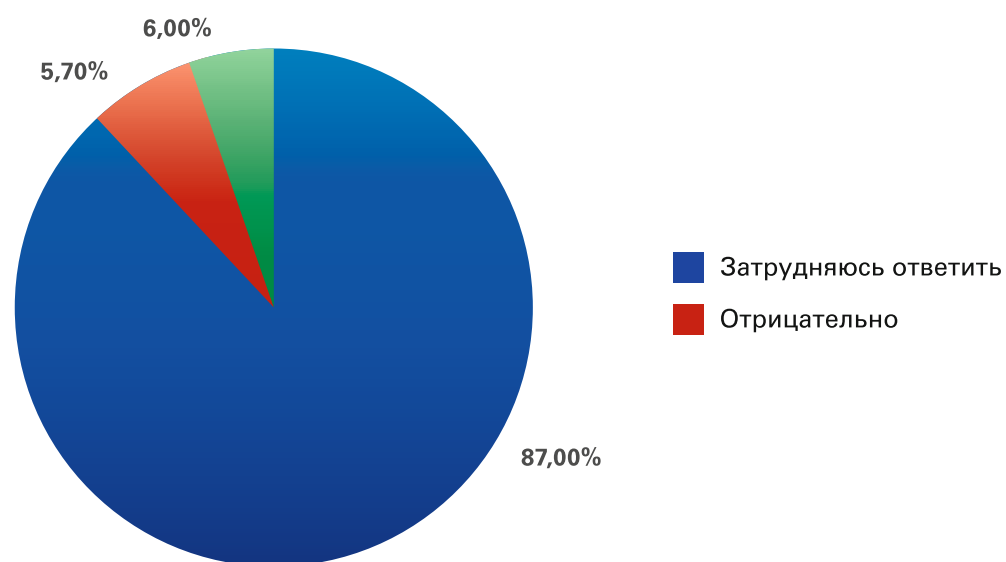


В развернутых комментариях при ответе на данный вопрос представителями заказчиков отмечалось, что такая процедура отнимает много времени на «пустые разговоры», так как затягивает процесс закупки и в основном в процедуре участвуют лица, слабо компетентные в вопросе о конкретном объекте закупки. В целом большинство заказчиков не проводили общественные обсуждения потому, что

закупки запланированы в основном с небольшим бюджетом и на них требования Федерального закона № 44-ФЗ не распространяются.

С учетом того, что большинство из опрошенных заказчиков в своей практике не сталкивались с обязательным общественным обсуждением закупок, на вопрос об оценке данного института были даны следующие ответы (Рис. 3).

Рисунок 3.
Оценка заказчиками обязательного общественного обсуждения закупок.
Представлены ответы на вопрос: «Как вы оцениваете институт обязательного общественного обсуждения закупок?», %



При положительной оценке данного института заказчиками отмечалось чаще всего следующее:

- «идея здравая, правильная, но не осуществляется должным образом»;
- «хорошая идея, которую необходимо развивать и распространять на большее количество закупок»;
- «необходимый институт контрактной системы»;
- «особенно актуально на этапе планирования закупок»;
- «институт призван обеспечить экономическую эффективность процесса закупок. Электронный документооборот позволит контролировать закупки на бюджетные средства»;
- «полезный институт, естественно, начиная с определенных объемов и целей закупок»;
- «возможно, он действительно нужен для больших закупок».

В поддержку отрицательного мнения представителями заказчиков приводились следующие аргументы:

- «ненужная процедура. Отменить, а вместо нее обязать заказчиков согласовывать крупные сделки с вышестоящими организациями с приложением обоснованности такой закупки»;
- «институт является крайне неэффективным»;
- «обсуждение может быть направлено на торможение процесса закупки. Мнение смогут выражать некомпетентные люди, а также, те кто намерен специально затормозить работу того или иного учреждения»;
- «обсуждение является чисто формальным, не влияющим на закупки»;
- «резко отрицательная оценка для некоторых сфер»;
- «обсуждений масса — результатов нет. Нигде не прописано, какая структура может принимать обязательные для исполнения заказчиком решения по итогам обсуждений»;
- «даст ли этот институт контрактной системы положительный результат, говорить рано»;

- «институт кажется излишним, хотя цели применения его обоснованы»;
- «общественное обсуждение важно, но участники обсуждения должны быть компетентными»;
- «такого рода обсуждения эффективны только на профессиональных форумах»;
- «в нынешней форме институт является излишним».

Также представителям заказчиков была дана возможность дать свои предложения по изменениям в установленном регулировании такого обсуждения. Представители заказчиков отметили следующие направления совершенствования данного института:

- снижение ценового порога для закупок, подпадающих под обязательное общественное обсуждение;
- увеличение информированности общественности, так как сведения о таких процедурах не доводятся в полной мере до общества;
- упрощение процедуры регистрации на официальном сайте (представители отмечали

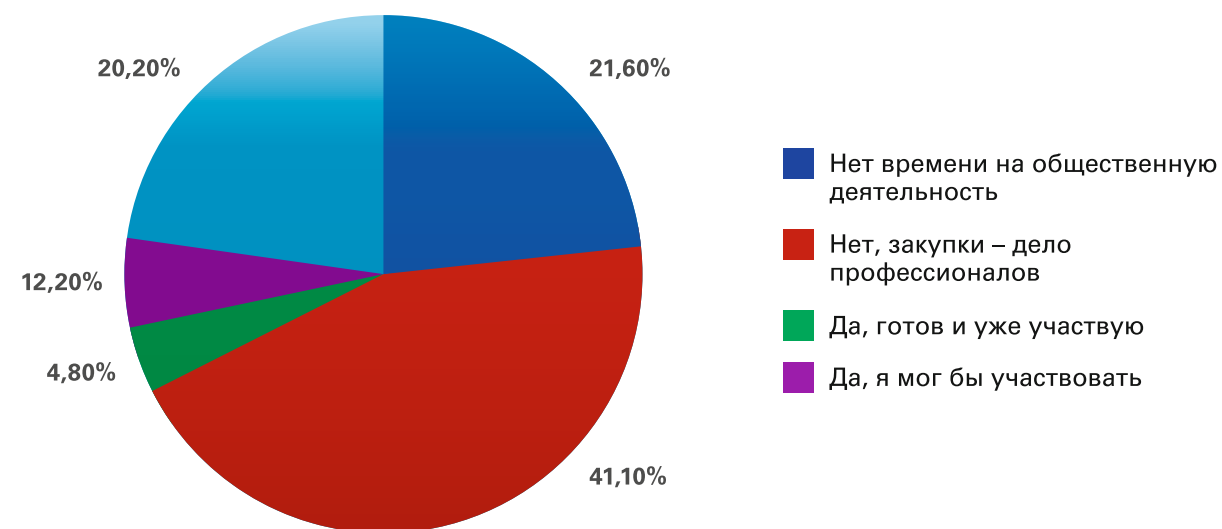
- данный момент, исходя из личного опыта своих родственников, друзей, знакомых);
- совершенствование технических сторон работы официального сайта;
- включение в обсуждение предметов роскоши или приравненных к таковым;
- привлечение к обсуждению наибольшего числа экспертов;
- увеличение количества комментариев (внимания) со стороны контролирующих органов (прокуратуры, УФАС России и др.);
- упростить механизм института общественного обсуждения закупок.

Также представителями заказчика было предложено отменить обязательное общественное обсуждение закупок.

По вопросам практики участия в общественном обсуждении закупок также были опрошены и представители общественности. Оценка готовности населения к участию в общественном контроле в сфере закупок показала следующие результаты (Рис. 4).

Таким образом, большинство из опрошенных

Рисунок 4.
Оценка готовности населения к участию в общественном контроле.
Представлены ответы на вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?», в %



пока либо не готовы затрачивать на сферу общественного контроля свое время и усилия либо сомневаются в эффективности результата работы уже предусмотренных законодательством механизмов.

С целью выявления мнения общественных организаций и активных граждан, осуществляющих

общественный контроль в сфере закупок, был проведен открытый опрос. В ходе опроса среди представителей общественных организаций было выявлено, что чуть менее половины (46%) респондентов регулярно участвуют в процедурах общественного контроля закупок, из них для 19% респондентов деятельность по общественному контролю заку-

пок является профессиональной. 46% опрошенных осуществляют свою деятельность по контролю закупок в рамках работы в общественной организации или в профессиональной ассоциации.

В результате проведения исследования были сделаны следующие предварительные выводы.

Наиболее популярной формой общественного контроля госзакупок является изучение документации о закупке (78%). Распространению использования данной формы способствует повышение в контрактной системе доступности информации и документов о закупках. Данную характеристику контрактной системе дали 65% респондентов. Соответственно, можно сделать вывод, что информационная открытость закупок прямым образом влияет на развитие института общественного контроля госзаказа.

Второй по распространенности формой общественного контроля является отслеживание некоторых закупок в интересующей респондентов сфере (57%). Отчасти это вызвано тем, что примерно треть (27%) опрошенных осуществляет свою деятельность по общественному контролю госзакупок в целях отстаивания интересов определенного поставщика или группы поставщиков. Указанные обстоятельства в совокупности подтверждают тезис об аффилированности интересов почти трети общественных контролеров с интересами определенных поставщиков. Поэтому существует риск недобросовестного использования возможностей общественного контроля поставщиками в качестве инструмента давления на заказчика и затягивания закупочных процедур. Данный тезис также подтверждают результаты ответов на вопросы, заданные в рамках исследования, о субъектах общественного контроля госзакупок. Всего 11% опрошенных считают правильным привлечение к общественному обсуждению и контролю закупок специально созданных союзов или ассоциаций из числа представителей бизнес-сообщества, что также может быть связано с мнениями об аффилированности интересов и отсутствии объективности заключений при проведении ими таких мероприятий. Но все же респонденты не исключают привлечения их к общественному обсуждению и контролю объединенными силами.

Более половины опрошенных (57%) полагают, что необходима консолидация усилий при проведении мероприятий по общественному контролю в сфере закупок. Возможно, это вызвано тем, что у общества существует некоторая степень недоверия к специально созданным или существующим некоммерческим общественным организациям. Менее четверти (22%) участников опроса ответили, что общественное обсуждение и контроль закупок правильнее осуществлять силами специально созданных или существующих некоммерческих общественных организаций.

Определенно, в сфере контроля общества за госзаказом высок уровень гражданской ответственности. Почти половина (49%) респондентов осуществляют общественный контроль закупок в целях борьбы с коррупцией. Еще 30% опрошенных воспринимают общественный контроль как свой гражданский долг. И 78% опрошенных, безусловно или с оговорками, считают обсуждение и контроль за закупками эффективным способом борьбы с коррупцией. Тем не менее по отношению к уровню коррупции ожидания общественных контролеров госзакупок не совсем оптимистичны. Всего 48% респондентов считают, что в ближайшие год-два понижение уровня коррупции в госзакупках будет значительное (5%) или будет наблюдаться некоторое его понижение (43%). Повышение уровня коррупции в госзаказе прогнозируют 25% опрошенных.

Вопреки распространенному мнению, что внимание общественных контролеров сосредоточено на общественном обсуждении крупных закупок, результаты опроса свидетельствуют о том, что в общественном обсуждении закупок (миллиардных закупок на федеральном уровне (11%), крупных закупок на уровне своего региона (19%) или на уровне своего города (5%) участвовали всего 35% респондентов.

Гораздо чаще (51%) общественные контролеры предпочитают подавать жалобы на найденные нарушения в процедурах закупки в контролирующий орган. Очевидно, что к контролирующим органам общественные контролеры испытывают особое доверие. Больше половины (51%) опрошенных считают обжалование в контролирующих органах закупки с нарушениями эффективным способом общественного контроля. Отрицательный вариант ответа выбрали чуть менее трети (27%) респондентов.

В 70% случаев общественные контролеры госзакупок обращались в Федеральную антимонопольную службу. Отчасти свой выбор общественные контролеры обосновывают оперативной и качественной работой УФАС (16%), тем, что решение данного органа не может быть отменено иными контрольными органами, а только судом (16%), а также недоверием к региональному (муниципальному) контрольному органу (16%). Вероятно, именно из-за популярности данной формы взаимодействия общества с государством в сфере госзаказа отказы контролирующих органов на жалобы общественников со ссылкой на необоснованность таких жалоб стали основной проблемной зоной общественного контроля закупок. Об этом заявили 46% общественных контролеров, принявших участие в исследовании, 14% опрошенных посчитали препятствием к осуществлению общественного контроля закупок отсутствие реакции контролирующих органов.

По результатам исследования можно отметить, что взаимодействие общественных контролеров с заказчиками менее плодотворное. Несмотря на то, что около половины опрошенных (46%) направляли заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о предоставлении информации о ходе исполнения контрактов, в 38% случаев общественные контролеры ответили, что заказчик не предоставил запрашиваемую информацию о закупке, а в 24% случаев заказчик рассмотрел предложения и комментарии в рамках общественного обсуждения закупки, но не учел их. Наименее популярным (3%) инструментом общественного контроля закупок по итогам опроса стал общественный контроль планирования закупок. Отчасти это вызвано тем, что, по мнению общественников, институт планирования закупок остается самым непонятным (35%) среди остальных нововведений контрактной системы.

Основное давление на общественных контролеров при осуществлении общественного контроля закупок оказывалось со стороны заказчиков. Об этом заявили 27% опрошенных. В 8% случаев давление оказывалось со стороны поставщиков и всего в 5% случаев – со стороны контрольных органов. Основным препятствием к осуществлению общественного контроля, по мнению участников опроса, является отсутствие результата общественного контроля госзакупок (заказчики не реагируют на законные замечания общественных контролеров, контролирующие органы не рассматривают жалобы общественных контролеров и др.). Об этом заявили 43% респондентов. А для развития института общественного контроля закупок необходимо ввести обязанность заказчика оперативно и содержательно реагировать на предложения общественников по закупкам. С этим тезисом согласились 64% опрошенных. Также участники опроса посчитали, что необходимо создать рейтинг общественных контролеров госзакупок (30%) и передать часть полномочий контролирующих органов в сфере закупок общественникам (30%).

Указанные обстоятельства в совокупности приводят к тому, что случаи осуществления общественного контроля и общественного участия в закупках в настоящий момент не оказывают значительного влияния на процедуры и результат закупок, хотя интерес общества к данной сфере общественного контроля крайне высок и, соответственно, институт имеет существенный потенциал развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования вопросов эффективности механизмов общественного контроля и обязательного общественного обсуждения в сфере закупок можно сделать вывод

о том, что рассмотренные обстоятельства в совокупности приводят к тому, что случаи осуществления общественного контроля и общественного участия в закупках довольно дискретны, бессистемны и пока не оказывают запланированного влияния на процедуры и результат закупок. В связи с этим предлагаются следующие решения:

- снятие существующих ограничений на осуществление общественного контроля для граждан и некоммерческих организаций, субъектов общественного контроля;
- определение конкретных механизмов обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля;
- приведение в соответствие положений Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле;
- дополнение административных регламентов органов контроля в сфере закупок процедурами по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в контрактной системе;
- детализация прав и обязанностей субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе обжалования, а также оснований и порядка принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров;
- приведение в соответствие нормативных правовых актов субъектов РФ об обязательном общественном обсуждении закупок положениям Федерального закона № 44-ФЗ;
- предоставление субъектам РФ и органам местного самоуправления методической поддержки по вопросам установления дополнительных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях;
- внесение изменений в Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб., утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578, упрощающие для общественных контролеров участие в общественном обсуждении закупок;
- реализация комплекса мер по повышению мотивации общественных контролеров к участию в мероприятиях по контролю. ■

СТАНДАРТЫ ОЦЕНКИ ОПЫТА И ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ ПОСТАВЩИКОВ: ВЗГЛЯД УЧАСТНИКОВ РЫНКА (НА ПРИМЕРЕ КОМПАНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ И ИНЖЕНЕРНЫЕ ИЗЫСКАНИЯ)



ГРАЖДАНКИН
Алексей Иванович,

заместитель директора
АНО «Аналитический
центр Юрия Левады»



ИВАНОВ
Денис Сергеевич,

к. геогр. н.,
научный сотрудник Института
анализа предприятий и рынков
Национального исследовательского
университета ВШЭ



СМИРНОВ
Николай Валериевич,

к.э.н., заместитель генерального
директора АНО «Национальный
институт системных исследований
проблем предпринимательства»

Одним из важнейших вопросов в области госзаказа является уровень конкуренции на соответствующих товарных рынках. Даже если предположить, что на рынках госзаказа присутствует достаточное количество независимых игроков, а заказчик действительно заинтересован в качестве исполнения госконтракта при возможно минимальной цене, то данный вопрос можно было бы считать закрытым только в том случае, если бы все закупаемые товары, работы и услуги могли быть оценены по значимым качественным характеристикам на этапе осуществления закупок. Если качество закупки нельзя до конца оценить не только заранее, но и в течение продолжительного времени после завершения работ (т.е. речь идет о доверительных товарах), могут возникнуть разного рода манипуляции критериями, то есть конкуренция рискует стать куда менее добросовестной¹.

В «группу риска» попадают, в частности, работы по архитектурно-строительному проектированию и инженерным изысканиям (далее – ПИР). В отношении таких закупок одним из немногих выходов является институционализация понятий опыта и деловой репутации. Участники, обладающие высокой репутацией, останутся на рынке, остальным придется над ней серьезно поработать или уйти. При этом механизмы оценки деловой

репутации не должны быть дискриминационными по отношению к новым компаниям на рынке.

Одним из инструментов институционализации репутации является добровольная сертификация соответствия репутационному стандарту. Сегодня в России стандарты используются для обеспечения конкурентоспособности производства и должны служить сигналом качества продукции, работ и услуг. В связи с этим весьма важно, чтобы процесс разработки и утверждения стандартов основывался на глубоком знании специфики отраслей, на которые распространяются содержащиеся в них требования².

Соответствующее исследование по оценке деятельности компаний, выполняющих ПИР на территории Российской Федерации, по заранее утвержденному перечню показателей проведено во второй половине 2015 г. Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ совместно с Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства и Аналитическим центром Юрия Левады. Целью исследования является определение значений показателей для целей разработки проекта Стандарта оценки опыта и деловой репутации лиц, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование (далее – Стандарт). Его бенефициаром является Технический комитет по стандартизации ТК 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий» при Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии.

¹ Смирнов Н.В. ГОСЗАКАЗ. Управление, размещение, обеспечение. А кто сказал, что конкуренция – это всегда хорошо? Мнение на сайте АНО «НИСИПП». 01.04.2011. (http://nisse.ru/about/experts/?ELEMENT_ID=4891&mode=opinions&ARTICLE_ID=118424).

² В перспективе институционализация может быть углублена в связи с принятием Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», ст. 27 которого предусматривается применение ссылок на национальные стандарты и информационно-технические справочники в нормативных правовых актах.

Перечень показателей приведен в таблице 1.

Таблица 1.
Показатели Стандарта и источники данных для их оценки

№ п/п	Наименование показателя	Источник данных для оценки
1	Время, на протяжении которого компания работает на рынке архитектурно-строительного проектирования (в годах)	данные СПАРК
2	Коэффициент вариации от выборок объема выручки компании за последние 10 лет	данные СПАРК
3	Объем основных средств на балансе организации	данные СПАРК
4	Объем чистых активов	данные СПАРК
5	Объем заемных средств	данные СПАРК
6	Объем незавершенных договоров	анкетирование
7	Процент от сотрудников руководящего звена, имеющих высшее образование в области архитектуры, строительства и смежных отраслей	анкетирование
8	Средний стаж работы сотрудников руководящего состава в строительной отрасли (месяцев)	анкетирование
9	Процент сотрудников организации, имеющих специальное образование в области архитектуры и строительства	анкетирование
10	Средний стаж работы сотрудников организации в данной организации (в месяцах)	анкетирование
11	Процент организаций от выборки, имеющих в штате сотрудников с: а) ученой степенью кандидата или доктора наук; б) званием «Почетный архитектор России» и их аналогов	анкетирование
12	Количество упоминаний организации в СМИ за всю историю деятельности организации	анкетирование; данные Интегрум
13	Количество зафиксированных рекламаций от заказчиков за последние 10 лет деятельности организации	анкетирование
14	Количество судебных дел, по которым организация выступала в качестве ответчика и было установлено некачественное выполнение работ по договору подряда на разработку проектной документации	данные анализа арбитражной практики
15	Средняя задержка сдачи работ по контракту (в неделях)	анкетирование

СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Генеральная совокупность исследования составила свыше 50 тысяч компаний. Ввиду высокой трудоемкости анализа генеральной совокупности, вызванной как неполнотой данных, так и статистическими расхождениями, и высокой стоимостью проведения социологического опроса в исследовании был применен выборочный метод.

Поскольку в рамках исследования оценивались показатели, связанные с деловой репутацией компаний, часть вопросов анкеты носила чувствительный (сензитивный) характер. К числу сензитивных относятся вопросы о количестве упоминаний в СМИ, о критериях оценки опыта и деловой репутации компаний, о доле государственного заказа в выручке, об объеме незавершенных договоров, о задержках выполнения контрактов и количестве рекламаций³.



Для получения несмещенных оценок показателей Стандарта были применены методики снижения чувствительности вопросов: респондентам в подобных ситуациях предлагалось дать ответ применительно не к своей компании, а к типичной компании соответствующего размера, выполняющей ПИР.

Помимо собственно вопросов, имеющих целью определение средних по выборке значений показателей Стандарта, в анкету был включен вопрос о том, используют ли они какие-либо из показателей, приведенных в таблице 1, при подборке субподрядчиков для выполнения собственных работ.

В дополнение к анкетному исследованию были проведены глубинные интервью с представителями пяти компаний, выполняющих ПИР. По две компании из числа интервьюируемых базируются в Москве и Санкт-Петербурге, одна – в Екатеринбурге. В ходе интервью респондентам предлагалось дать собственную оценку показателям Стандарта (см. таблицу 1) с точки зрения их пригодности для анализа репутации участников рынка. В частности, перед респондентами ставился вопрос о том, какие показатели из предложенного списка они сами используют или считают возможным использовать при выборе субподрядчиков.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЫБОРКИ

Численность выборки при проведении анкетирования составила 173 компании. Из этого числа 88 компаний (51%) осуществляют деятельность одновременно как в сфере инженерно-технического проектирования в строительстве, так и в сфере инженерных изысканий для строительства; 65 компаний (38%)⁴ – только в сфере инженерно-технического проектирования; 15 компаний (9%) – только в сфере инженерных изысканий; 5 компаний (3%) не занимаются деятельностью в указанных сферах в настоящее время⁵.

С географической точки зрения компании выборки представляют 14 регионов России, в т.ч. Москву и Санкт-Петербург, а также Московскую область – регионы с наиболее развитой архитектурно-проектной отраслью.

Фактическое распределение опрошенных компаний по размеру, определенному, исходя из показателя выручки⁶, представлено следующим образом: 8% составили крупные компании (выручка более 2000 млн руб. в год), 28% – средние (выручка более 800, но менее 2000 млн руб. в год), 36% – малые (выручка более 120, но менее 800 млн руб. в год) и 28% – микро (выручка не более 120 млн руб. в год)⁷.

³ Ответы на соответствующие вопросы, ссылаясь на «коммерческую тайну», отказались дать для компаний разного размера от 30 до 70% респондентов.

⁴ Из указанных 65 компаний 6 компаний затруднились ответить, занимаются ли они деятельностью в сфере инженерных изысканий.

⁵ При этом 1 из указанных 5 компаний занималась ранее деятельностью в обеих указанных сферах, 2 – в сфере инженерных изысканий и 2 – в сфере инженерно-технического проектирования.

⁶ В соответствии с предельными значениями, установленными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 702 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства».

⁷ Поскольку выборка составлялась, исходя из соображения представленности размерных групп компаний, что в большей степени соответствует репрезентативности по объему выручки, чем по количеству компаний, относительная численность размерных групп фактической выборки существенно отличается от генеральной совокупности, содержащей преимущественно микро- и малые предприятия. Поэтому выборку следует воспринимать как смещенную в сторону крупных компаний.



ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОМПАНИЙ

Практически половина компаний (45%) оценивают свое финансовое состояние позитивно (17% – как хорошее, 28% – как скорее хорошее), примерно столько же (43%) – удовлетворительно, и только 9% – негативно.

Вместе с тем полученные результаты финансового положения компаний в свете современной ситуации спада в экономике страны в целом и строительной отрасли в частности представляются завышенно позитивными, и для их более корректной интерпретации необходимо учитывать социологические факторы. Во-первых, участие в анкетировании склонны принимать представители компаний с более устойчивым положением в отрасли, так как у менее успешных компаний обычно участие в опросах не вызывает особого желания. Во-вторых, иногда представители компаний, особенно крупных, могут в рамках анкетирования завышать оценку их финансового положения, так как она может повлиять на восприятие их репутации.

Также следует заметить, что оценка финансового состояния распределена неравномерно среди компаний разного размера. Оценка финансового состояния крупных компаний в среднем оказалась явно выше: абсолютное большинство крупных компаний (54%) оценили свое финансовое состояние как хорошее и еще 15,4% – как скорее хорошее.

УЧАСТИЕ В ГОСЗАКУПКАХ

Исследование показало, что государственные закупки играют весьма существенную роль в сфере проектирования и изысканий. На рынке государственных (муниципальных) закупок (далее также – госзакупки) представлены примерно 2/3 компаний из числа опрошенных. В таких компаниях доля государственных (муниципальных) контрактов составляет в среднем 43% от оборота. При этом среди крупных компаний данные показатели особенно высоки: в госзакупках участвует более из них, а средняя доля в обороте достигает 60%. Однако это не означает, что средние, малые и микрокомпании работают большей частью на рынке частных заказов, поскольку они могут заниматься формально частным субподрядом у крупных компаний, которые, тем не менее, выполняют госзаказ.

Анализ участия компаний в госзакупках позволил выявить, что среди компаний, участвующих в госзаказе, более половины (53%) оценивают свое финансовое состояние как хорошее или скорее хорошее, а среди не участвующих в госзаказе – только 30%. Это не обязательно означает, что госзаказ является фактором финансовой успешности в этой сфере, поскольку, как показано выше, среди компаний, участвующих в госзаказе, более высокая доля крупных компаний, которые в целом дали наиболее оптимистичные ответы.

МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА

Качество работы компаний также оценивалось на предмет сертификации в международной системе стандартов менеджмента качества ИСО (ИСО 9000, ИСО 9001, ИСО 14001, ИСО 18001). Указанными сертификатами обладают более – опрошенных компаний. При этом среди средних компаний эта доля существенно выше остальных (84%), в то время как микропредприятия обладают такими сертификатами только в 45% случаев.

Что характерно, результаты анализа влияния наличия сертификата ИСО на финансовую успешность компаний практически аналогичны влиянию госзаказа. Среди сертифицированных компаний половина оценивает свое финансовое состояние как хорошее или скорее хорошее, а среди несертифицированных – только 33%, что опять же не обязательно означает благотворное влияние сертификата в силу различного распределения сравниваемых групп по размеру компаний.

Таким образом, респонденты исследования представляют широкий срез российских компаний в сфере архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий. Большинство из них хорошо знакомы как с современными стандартами менеджмента качества, так и с практикой госзакупок. В целом благоприятное финансовое положение свидетельствует об их прочном положении на рынке.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ОПЫТА И ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ: ВЗГЛЯД УЧАСТНИКОВ РЫНКА

Задача оценки опыта и деловой репутации контрагентов встает не только перед госзаказчиками,

но и перед самими участниками рынка. По данным опроса, 84% компаний, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование и инженерные изыскания, привлекают при выполнении работ субподрядчиков, при этом 53% сотрудничают не только с постоянными контрагентами, но и с новыми фирмами. Те, кто осуществляет архитектурно-строительное проектирование и инженерные изыскания, с более высокой вероятностью могут оценить косвенные признаки квалификации и добросовестности контрагентов. Эти обстоятельства делают важным учет их мнения о том, какие критерии считаются наиболее релевантными для оценки опыта и деловой репутации участников рынка.

В анкету опроса руководителей компаний, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование и инженерные изыскания, был включен вопрос в формулировке: «По каким критериям Вы оцениваете опыт и деловую репутацию новых фирм?», после чего им предлагалось ответить «да» или «нет» применительно к каждому из 15 критериев.

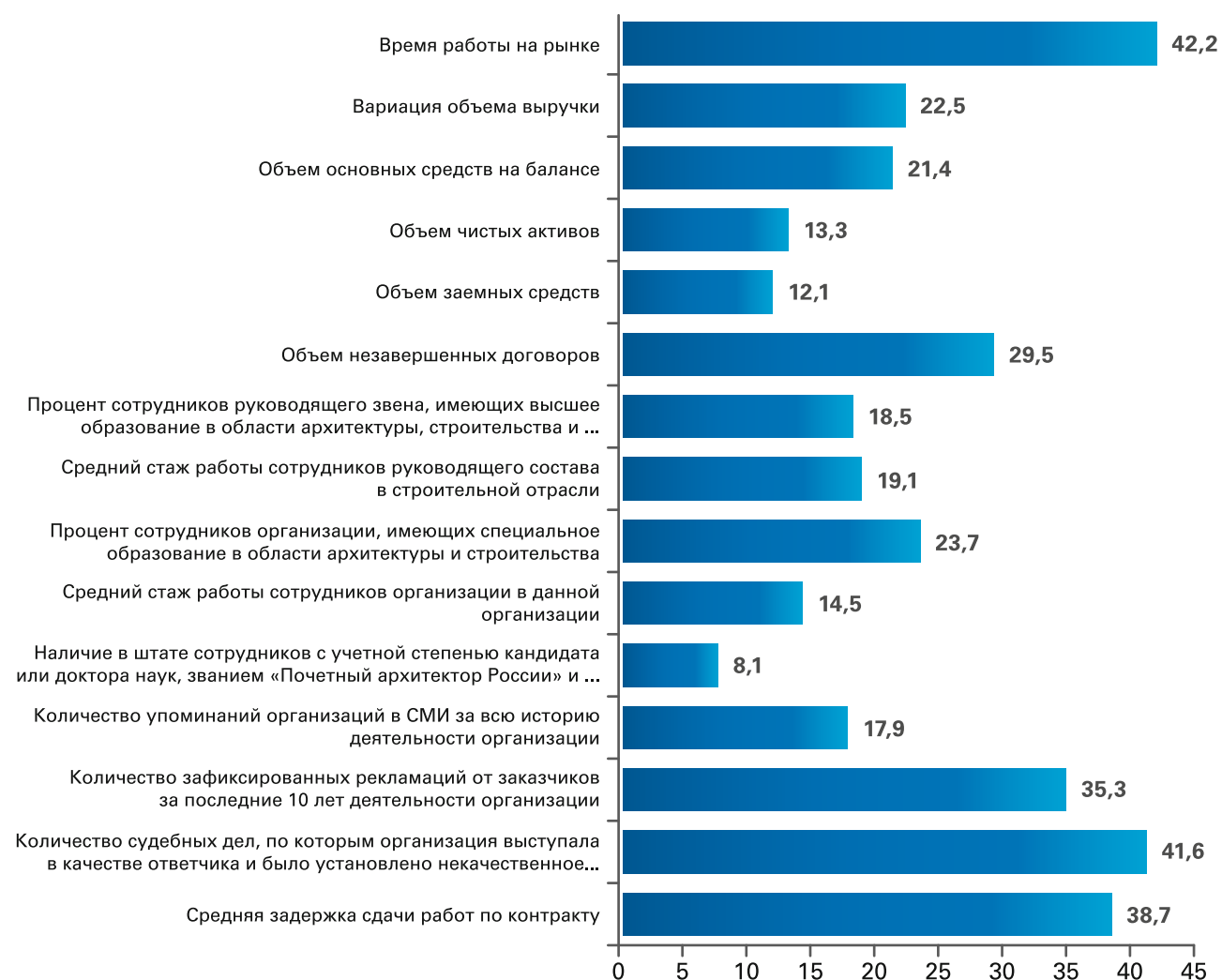
Показатели Стандарта с известной долей условности могут быть разделены на три группы:

- показатели, непосредственно отражающие удовлетворенность заказчиков (наличие зафиксированных рекламаций, судебных дел, незавершенных контрактов, средняя задержка сдачи работ);
- показатели, косвенно характеризующие удовлетворенность заказчиков (время работы на рынке, число упоминаний в СМИ, вариация объема выручки, другие финансовые показатели);
- показатели, характеризующие потенциал фирмы (процент сотрудников, имеющих про-



Рисунок 1.

Критерии оценки опыта и деловой репутации с точки зрения респондентов — участников рынка (% ответивших «да» на вопрос об использовании критерия при оценке новых фирм на рынке)



фильное высшее образование, средний стаж работы сотрудников в компании, стаж работы в отрасли руководителей, наличие в штате сотрудников с учеными степенями).

Как показано на Рисунке 1, стабильно высокое значение для респондентов имеют показатели, связанные с фактическим качеством выполнения работ по контрактам: рекламации, судебные разбирательства, задержки сдачи работ (все пункты набрали свыше 30% положительных ответов), а также наличие незавершенных договоров (29,5%).

Время работы на рынке отмечалось респондентами в качестве важного критерия чаще, чем любой другой из возможных критериев (в 42% случаев), однако все остальные косвенные индикаторы упоминались существенно реже. Около 15–20% ре-

спондентов отметили, что считают важными показателями финансового состояния компании, а также ее упоминаемости в СМИ.

Сравнительно невелика доля выбравших показатели, связанные с формальными показателями квалификации руководителей и сотрудников компании. Единственный критерий из данной категории, оказавшийся значимым для более 20% респондентов, – это доля сотрудников, обладающих профильным высшим образованием (то есть минимальное требование к присутствию в штате фирмы кадров необходимой квалификации). В то же время наличие среди персонала обладателей ученых степеней и почетных званий оказалось наименее значимым из критериев: только 8% респондентов отметили, что принимают его во внимание при оценке новых фирм на рынке. Это яв-

ляется свидетельством кризиса доверия к системе подготовки аттестации кадров высшей квалификации в России.

К аналогичным выводам позволяет прийти и анализ интервью участников рынка. Так, генеральный директор одной из проектных компаний, говоря об ученых степенях и почетных званиях в сфере архитектуры и строительства, отметил, что «сейчас это все покупается». По словам этого же респондента, ориентация на привлечение опытных профессионалов со сложившимся стилем работы может привести к конфликтам между проектировщиками, принадлежащими к разным «школам».

Отношение к финансовым показателям организации в качестве критерия оценки деловой репутации у респондентов смешанное. По словам одного из респондентов, его компания не интересуется финансовым состоянием субподрядчиков, т.к. привлекает их под небольшие по сумме контракты. В то же время, по словам другого респондента, объем основных средств на балансе организации имеет важное значение для участия в тендерах и привлечения субподрядчиков из числа небольших компаний, работающих на авансовых условиях.

Среди показателей, неизменно вызывавших высокий интерес у респондентов, выделяется опыт работы. По словам одного из респондентов, «такая компания, как мы, должна быть на рынке не меньше 7 лет».

Для рынка архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий очень

важны неформальные контакты внутри профессионального сообщества и инсайдерская информация об игроках рынка. Потенциал анализа репутации контрагентов по данным открытых источников оценивается невысоко, некоторые возможности в этой сфере недостаточно известны респондентам. Характерно высказывание одного из интервьюируемых: «Судебные дела вы можете проверить, если вы депутат либо представитель судебных органов (...) Не дается запрос о наличии судебных дел людям со стороны».

Респонденты также в целом считают, что статистика упоминаемости компании в СМИ является слишком «шумным» индикатором, т.к. зависит от многих внешних по отношению к компании факторов, а также может быть связана с негативными аспектами ее репутации. Один из респондентов также обратил внимание на феномен «заказных» публикаций: «Хотите, мы напишем про Вас в прессе? Хотим, и будет стоить столько-то денег».

Таким образом, с точки зрения участников рынка, наиболее надежными индикаторами квалификации и добросовестности лиц, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование и инженерные изыскания, являются опыт работы на рынке и отсутствие проблем во взаимоотношениях с заказчиками. Формальные показатели квалификации и данные открытых источников вызывают у профессионального сообщества намного меньшее доверие, и им придается довольно малый вес. ■



АНАЛИЗ ПРАКТИКИ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНЫХ СЛУЖБ, НАЗНАЧЕНИЯ И РАБОТЫ КОНТРАКТНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ¹



**ИЛЮШИН
Дмитрий Михайлович,**

эксперт в области публичного права, НИУ ВШЭ

Контрактные службы и контрактные управляющие являются основным звеном в управлении закупочным процессом со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

В результате проведенного опроса государственных и муниципальных заказчиков выявлено следующее соотношение моделей организации закупочной деятельности заказчиков (Рис. 1). В 25% случаев в организации назначен контрактный управляющий, в 63% случаев сформированы контрактные службы, 3% опрошенных затруднились ответить о способе управления закупками в их организации.

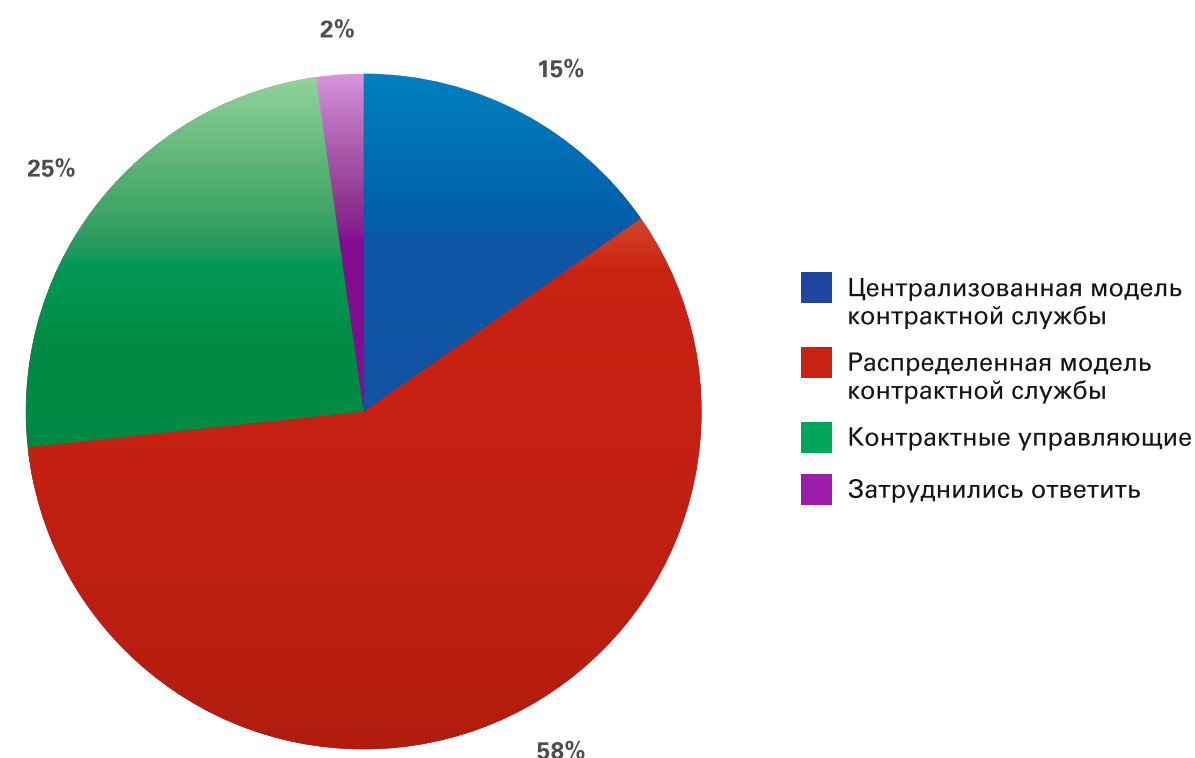
Что касается контрактных служб, то в большинстве случаев заказчики формируют контрактную службу по распределенной модели (без образования отдельного структурного подразделения) – 58%, и только в 15% опрошенных организаций присутствует централизованная модель контрактной службы (создано отдельное структурное подразделение, занимающееся организацией закупочного процесса данного заказчика).

Исследование практики формирования и функционирования контрактных служб (назначения

контрактных управляющих) выявило следующие проблемные моменты данных институтов. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ (ч. 1 ст. 38), при создании контрактной службы формирование специального структурного подразделения не является обязательным. Данная оговорка означает, что создание контрактной службы не всегда связано с внесением изменений в штатное расписание заказчика или не предполагает в обязательном порядке перепрофилирование его структурных подразделений путем объединения (либо выделения) в контрактную службу. При этом включение отдельных сотрудников в состав контрактной службы в большинстве случаев связано с изменением (расширением) их трудовой функции. Однако на практике включение работников заказчика в состав контрактной службы не всегда сопровождается внесением изменений в должностные инструкции (регламенты) и трудовой договор (контракт) соответствующего лица, как и не всегда является добровольным со стороны указанных сотрудников, что является нарушением их трудовых прав. Аналогичные проблемы возникают и при назначении контрактных управляющих.

Следует отметить, что тенденция организации распределенной контрактной службы у заказчи-

Рисунок 1.
Распределение моделей управления закупками у заказчиков



¹ Работа выполнена в рамках подготовки Национального доклада (апрель 2015 г.).



ка отчасти объясняется ограниченностью объема выделенных на фонд заработной платы средств, а также количества ставок в штатном расписании. Еще один момент, препятствующий формированию контрактной службы в виде отдельного структурного подразделения – отсутствие соответствующих должностей в едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94). Несмотря на то, что, согласно Постановлению Минтруда России от 21.08.1998 № 37, квалификационный справочник носит рекомендательный характер (с отдельными исключениями) и не является обязательным для применения, государственные и муниципальные учреждения учитывают его рекомендации, поэтому непонятно, как правильно включить нужные должности в штатное расписание учреждения и трудоустроить нового сотрудника.

Правовое регулирование порядка действий контрактных служб и контрактных управляющих для осуществления своих полномочий, а также порядка их взаимодействия с другими подразделениями заказчика и комиссиями по осуществлению закупок в настоящее время отсутствует. Основной функционал контрактной службы закреплен в ч. 4 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ,

при этом ч. 3 данной статьи содержит указание, что контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании Типового положения². Принятое Типовое положение носит общий, рамочный характер, в нем перечисляются полномочия и функции контрактной службы, но порядок действий для осуществления этих функций не раскрывается. Кроме того, действие Типового положения не распространяется на контрактных управляющих. В этой связи решение проблемы правильной организации всей системы закупок конкретного заказчика зависит исключительно от конкретных должностных лиц, отвечающих за решение данных вопросов.

По результатам глубинных интервью с должностными лицами контрактных служб и контрактными управляющими можно определить следующие проблемы, возникающие в их деятельности:

1. Перенесение части обязанностей контрактной службы (планирование, обоснование, подготовка документации о закупке) на иные функциональные подразделения при централизованной модели контрактной службы.
2. «Конкуренция» и неравное распределение ответственности между контрактной службой (контрактным управляющим) и иными структурными подразделениями заказчика на этапе исполнения контракта.

3. Недостаточность нормативно-правового регулирования проведения консультаций с поставщиками, подрядчиками и исполнителями (в частности, отсутствуют требования к порядку проведения таких консультаций, не решены вопросы обеспечения открытости и прозрачности таких консультаций, обеспечения равного доступа к ним всех потенциальных поставщиков).
4. Недостаточность методических материалов, примерных проектов локальных актов, регулирующих вопросы осуществления деятельности контрактных служб, контрактных управляющих.
5. Недостаточность финансирования, выделяемого на деятельность контрактных служб, контрактных управляющих.

В настоящее время система закупок для государственных и муниципальных нужд испытывает кадровый голод. Прежде всего такая ситуация вызвана тем обстоятельством, что до вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ единственным квалификационным требованием являлось требование о необходимости включения в состав комиссии не менее чем одного специалиста, прошедшего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков. Кроме того, существенным основанием для отсутствия заинтересованности в получении должности, предполагающей привлечение к процессу закупок для государственных и муниципальных нужд, является административная ответственность, которая может быть применена к должностному лицу заказчика в случае выявления факта нарушения законодательства о закупках. Необходимым условием успешного развития системы закупок является профессионализм работников, чья деятельность непосредственно связана с государственными и муниципальными закупками. Обеспечение эффективности и результативности закупок возможно только в том случае, если заказчик будет применять правильные стратегии закупок (правильно определять требования к объекту закупок, устанавливать оптимальные условия исполнения контракта, формировать требования к участнику закупок, обеспечивающие возможность исполнения контракта на заданных условиях, корректно определять начальную (максимальную) цену контракта, формировать порядок определения победителя и т.д.).

Впервые одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип профессионализма заказчика, предусма-

тривающий осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ предприняты меры, направленные на повышение качества кадрового обеспечения системы закупок. В отношении работников контрактной службы, равно как и в отношении контрактных управляющих, устанавливается требование о том, что такие работники должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Изменения коснулись и квалификационных требований, предъявляемых в отношении состава комиссии по осуществлению закупок, с 1 января 2014 г. заказчик должен включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Федеральный закон № 44-ФЗ не только провозглашает принцип профессионализма заказчика, устанавливает требования в отношении наличия обучения в сфере закупок у работников контрактной службы, контрактного управляющего и членов комиссии по осуществлению закупок, но и содержит норму³, направленную на обеспечение указанного принципа, согласно которой заказчики принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок. Таким образом, вопрос, связанный с организацией обучения работников по программам дополнительного профессионального образования, в настоящее время является особенно актуальным для государственных и муниципальных заказчиков.

Следует отметить, что установление принципа профессионализма и требований в отношении наличия образования в сфере закупок на сегодняшний день не обеспечило значимого повышения эффективности отечественной системы закупок. Основной причиной тому следует признать рамочную регламентацию образовательной деятельности в сфере дополнительного профессионального образования, предусмотренную Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон об образовании), согласно которому содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной про-

² Типовое положение (регламент) о контрактной службе, утвержденное Приказом Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631// Российская газета, № 273, от 04.12.2013.

³ См. ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» //Российская газета, № 303, от 31.12.2012.

граммой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. В соответствии с Федеральным законом об образовании⁵ содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ о государственной службе. Принятые в сентябре 2015 г. профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок», «Эксперт в сфере закупок» пока никак ситуацию не изменили.

До сих пор организации, осуществляющие образовательную деятельность в сфере закупок, абсолютно свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам. Анализ функционирующего рынка образовательных услуг в сфере закупок позволил выявить более 100 организаций, предоставляющих образовательные услуги в сфере закупок. Перечень дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок разнообразен как по наименованию, так и по содержанию. Предлагаемые сроки освоения дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок колеблются в диапазоне от 16 часов до 144 академических часов. В этой связи объем полученных слушателями по результатам обучения в сфере закупок знаний и навыков различен и во многом зависит от места прохождения обучения.

Можно с уверенностью утверждать, что в ситуации отсутствия законодательного регулирования в области обеспечения качества образовательных программ в сфере закупок и единой государственной политики в сфере подготовки кадров для системы закупок соответствующий документ об образовании вовсе не гарантирует наличие у специалиста теоретических знаний и навыков, необходимых для решения профессиональных задач в сфере закупок. Особенно тревожит это обстоятельство ввиду того, что, по прогнозам экспертов в сфере закупок, принятие Федерального закона № 44-ФЗ определило необходимость повышения квалификации около 1 млн специалистов в сфере закупок по всей России.

Следует отметить, что на сегодняшний день Межведомственной рабочей группой Минэкономразвития России и Минобрнауки России по вопросу о формировании системы подготовки кадров и государственной аттестации в сфере закупок приняты⁶ Методические рекомендации в целях реализации единой государственной политики в области повышения квалификации специалистов в сфере закупок, а также в целях обеспечения получения специалистами, направленными на обучение, знаний и навыков, необходимых и достаточных для решения профессиональных задач в сфере закупок. Указанные Методические рекомендации определяют в том числе дисциплины дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок и их основные темы, а также минимально необходимый объем обучения по каждой дисциплине, минимальный срок освоения и условия реализации таких программ. Обозначенные Методические рекомендации 12 марта 2015 г. были направлены для применения высшим органам исполнительной власти субъектов РФ, организациям высшего образования и организациям дополнительного профессионального образования. Полагаем, что использование данных Методических рекомендаций организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации в сфере закупок, а также заказчиками при закупке образовательных услуг в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволит повысить качество профессиональной подготовки специалистов в сфере закупок.

Кроме того, с целью обмена опытом, повышения уровня образования специалистов в сфере закупок, формирования единой правоприменительной практики Межведомственной рабочей группой Минэкономразвития России и Минобрнауки России по вопросу о формировании системы подготовки кадров и государственной аттестации в сфере закупок было принято решение о создании Методического совета образовательных организаций в сфере закупок.

Для повышения эффективности функционирования контрактной системы представляется необходимым и в дальнейшем реализовывать мероприятия, направленные на повышение уровня квалификации работников, занятых в сфере закупок, в том числе обеспечивающих качество образовательных услуг в сфере закупок. На сегодняшний день представляется целесообразным



проведение мониторинга реализуемых программ в сфере закупок в целях выявления «лучших практик» и тиражирования наиболее эффективных подходов среди организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящий момент говорить об эффективности введения таких институтов, как контрактная служба и контрактный управляющий, преждевременно. Это в первую очередь обусловлено отсутствием методик оценки эффективности их функционирования, несовершенством законодательства, недостаточной обеспеченностью профессиональными кадрами заказчиков. Однако уже сейчас можно утверждать, что действующее нормативное регулирование не позволяет рассчитывать на нормальное функционирование контрактных служб, контрактных управляющих и нуждается в доработке.

Значительная часть заказчиков при формировании контрактных служб и назначении контрактных управляющих нарушает требования трудового законодательства и законодательства о государственной службе, выражающиеся в ненадлежащем оформлении расширения трудовых функций сотрудников контрактных служб (контрактных управляющих).

Для облегчения надлежащего оформления статуса контрактных служб необходимо включение в квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94) должности контрактного управляющего, главы и сотрудника контрактной службы.

Проведенное исследование практики функционирования контрактных служб показало, что

использование централизованной модели контрактной службы заказчика наиболее эффективно в случае, если осуществляемые закупки являются в основном типовыми и не требуют от сотрудников контрактной службы специальных знаний об объекте закупки. В противном случае значительная часть функций контрактной службы фактически перекладывается на подразделение, для нужд которого производилась закупка. Применение распределенной модели контрактной службы заказчика наиболее эффективно в случае осуществления закупок разноплановых и сложных объектов, когда для обеспечения эффективности закупки сотрудник контрактной службы должен обладать специальными знаниями. Достаточно частое внедрение распределенной модели контрактной службы используется заказчиками вынужденно с целью экономии издержек на планирование и осуществление закупок.

Внедрение института контрактной службы, контрактного управляющего положительно сказалось на степени персонализации ответственности в правовом смысле. Вместе с тем указанные выше проблемы приводят к размыванию ответственности сотрудников контрактных служб (ненадлежащее оформление трудовых функций, «перекладывание» ответственности на иные подразделения, отсутствие регламентации взаимодействия с иными структурными подразделениями).

Оценка влияния внедрения института контрактной службы в управленческой практике в настоящее время затруднительна, в том числе в связи с отсутствием соответствующих методик. Отметим, что лишь половина опрошенных сотрудников управлений ФАС России по субъектам РФ считают, что выявление нарушений законодательства о закупках, допускаемых заказчиками, хоть в какой-то степени влияет на принимаемые кадровые решения. ■

⁵ См. ч. 9 ст. 76 Федерального закона об образовании.

⁶ См. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.03.2015 г. № 5594-ЕЕ/Д28и, Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.03.2015 г. № АК-553/06.

СОПОСТАВЛЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ: КАК ВЫБРАТЬ ЛУЧШЕГО?



КАЗАНЦЕВ
Дмитрий Александрович,

к.ю.н., начальник отдела
правовой экспертизы B2B-Center

Выбор лучшего поставщика должен быть целью любой закупки. Однако даже если такая цель поставлена, то этот выбор нужно еще обосновать. Какова практика антимонопольных органов по этому вопросу и на что стоит обратить внимание заказчику?

Как ни странно, для выбора лучшего поставщика в первую очередь необходимо абстрагироваться от поставщика вообще. Любые требования к поставке и критерии сопоставления заявки должны отталкиваться не от возможностей и особенностей исполнителя контракта, а от потребностей заказчика, на удовлетворение которых этот контракт и направлен. Иными словами, краеугольным камнем закупочной документации должно быть именно детализированное описание потребностей с указанием необходимых и достаточных параметров и сроков ее удовлетворения.

Лишь после этого устанавливаются требования к участникам закупки, требования к поставляемой продукции и критерии оценки заявки – при этом каждое из таких требований и критериев должно вытекать из детализированного описания потребности. В ситуации же регулируемой закупки требования и критерии должны также основываться на нормах Закона «О контрактной системе» (если закупку проводит госзаказчик) либо на нормах положения о закупках (если закупку проводит субъект Закона № 223-ФЗ).

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Закона № 223-ФЗ не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Если документация не содержит данных критериев, определить правомерность определения победителя не представляется возможным. К примеру, заказчик устанавливает в качестве критерия оценки такие категории, как «квалификация участников закупки», «объем соответствия требованиям технического за-

дания». Данные критерии практически невозможно определить объективно. Комиссия УФАС для защиты от дискриминации и необоснованного ограничения конкуренции в таких случаях порой принимает решение о признании критериев необоснованными ввиду отсутствия порядка оценки (Решение по делу № 1-00-1153/77-15 от 20 июля 2015).

До оценки по отдельным критериям проводится оценка соответствия заявки требованиям к поставляемой продукции, а подателя заявки – на соответствие требованиям к участникам закупки. Для обособленной оценки потенциальных поставщиков иногда выделяется такой элемент закупки, как квалификационный отбор. В любом случае не стоит забывать о том, что каждое требование должно основываться на норме законодательства о контрактной системе (либо на норме положения о закупках), а также должно быть зафиксировано в закупочной документации с указанием документа, которым подтверждается соответствие данному требованию.

Лишь заявки, прошедшие проверку на предмет соответствия требованиям, допускаются к стадии сопоставления, итогом которой и становится выбор победителя. Сопоставляются заявки по критериям, зафиксированным также в закупочной документации, но больше всего вопросов на практике вызывает именно порядок применения этих критериев.

КРИТЕРИИ И ПОРЯДОК ОЦЕНКИ ЗАЯВКИ

Критериями оценки заявки, как правило, являются те исчисляемые показатели, по которым эти заявки и будут сравнивать на стадии сопоставления. Не стоит путать с критериями требования к участникам закупки или требования к закупаемой продукции: требования устанавливаются в виде константы, и несоответствие даже одному требованию влечет автоматический недопуск заявки к стадии сопоставления. В отличие от требований, критерии оценки заявки влияют не на ее допуск к сопоставлению, а на ее шансы на победу. Так, например, по условиям закупочной документации заявка участника принимается к стадии сопоставления даже в том случае,



если он не предоставил ни одного ранее исполненного контракта с аналогичным предметом – однако чем больше таких контрактов он предоставит, тем выше его шансы на победу. При этом и критерии сопоставления могут быть установлены так, что в самой их формулировке содержатся и требования к заявке: например, «начальная (максимальная) цена не выше 1 000 000 рублей», как правило, означает, что цена будет критерием сопоставления заявок, однако заявка с ценой более 1 млн руб. к сопоставлению допущена не будет. В рамках каждой конкретной закупки фигурируют и критерии, и требования – причем и те, и другие устанавливаются в закупочной документации. Как бы совершенно ни были сформулированы критерии сопоставления заявок, во избежание поставки некачественной продукции заказчику необходимо внимательно относиться и к формулировке требований.

В случае ценового соревнования (аукциона или запроса котировок) используется один критерий сопоставления – цена. В этой ситуации для определения победителя бывает достаточно сопоставить цены и выбрать среди них минимальную. Но как быть, если помимо цены для заказчика важен такой критерий, как стоимость обслуживания? В этой ситуации, очевидно, не получится сложить две указанные в заявке суммы (цену контракта и стоимость обслуживания) и сравнить получившиеся результаты. При наличии нескольких критериев в закупочной документации должен быть указан по крайней мере удельный вес каждого из них. Как указано в решении Московского УФАС по делу № 1-00-1401/77-15 от 26 августа 2015 г., весовой коэффициент, установленный в зависимости от важности критерия для покупаемой продукции, помогает выявить лучшую заявку. При этом заказчик вправе установить наибольшую значимость, к примеру, критерия «Цена

договора», но, согласно порядку расчета, победителем будет признан не тот участник, который предложил лучшие условия по самому весоному критерию, а тот, который в целом максимально удовлетворяет условиям заказчика.

От заказчика требуется заранее опубликовать критерии оценки заявки и порядок применения этих критериев. Не претендуя на охват всего спектра возможных вариантов, можно сформулировать по крайней мере три наиболее распространенных подхода к формулировке критериев и порядка оценки заявки:

- 1) установление в закупочной документации «матрицы» оценки;
- 2) установление критериев и принципов работы закупочной комиссии по их оценке;
- 3) установление критериев и права каждого члена закупочной комиссии принимать решение об оценке каждого из них.

Два последних подхода близки между собой и различаются прежде всего степенью свободы усмотрения и, соответственно, ответственности каждого члена комиссии за присвоение того или иного балла.

МАТРИЦА ОЦЕНКИ

В настоящее время на законодательном уровне порядок сопоставления заявок регулируется лишь в рамках Контрактной системы. Однако отсутствие в ином законодательстве буквального требования устанавливать в конкурсной документации порядок расчета баллов не свидетельствует о том, что данное правило не должно применяться организатором закупки в том случае, если он не подпадает под действие Закона «О контрактной системе». Отсутствие порядка расчета баллов по каждому критерию приводит к злоупотреблениям; более того, наличие

порядка расчета стимулирует участников на подачу заявок, направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов при подведении итогов закупок. Такая правовая позиция сформулирована в решении Московского УФАС по делу № 1-00-720/77-15 от 12 мая 2015 г. В большинстве случаев антимонопольные органы требуют от заказчика во исполнение п. 12–13 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ устанавливать в закупочной документации именно критерии оценки заявки, формулы выставления баллов по каждому критерию и удельный вес каждого критерия.

Если среди критериев фигурируют не только ценовые, но и неценовые, то кроме указания удельного веса необходимо указать порядок присвоения баллов по каждому из критериев – это могут быть диапазоны, формулы и т.п. Главное, чтобы каждый показатель по каждому критерию, указанному в за-

явке, на основании такого порядка мог быть оценен с присвоением определенного количества баллов. После этого каждый балл умножается на соответствующий данному критерию удельный вес, полученные результаты суммируются, а суммы, в свою очередь, сопоставляются между собой практически так же, как сопоставляются цены по итогам аукциона. Только победителем становится не предложивший наименьшую цену, а набравший наибольшее количество баллов.

Допустим, заказчик оценивает предложения участников закупки мебели по трем параметрам: по цене, сроку поставки и материалу, из которого эта мебель изготовлена (при этом именно материал является для заказчика самым важным критерием оценки). Для наглядности можно сформулировать простейший вариант порядка сопоставления заявок в виде таблицы.

Критерий	Количество баллов			Удельный вес
	5	4	3	
Цена	до 500 тыс. руб.	500 тыс. – 800 тыс. руб.	800 тыс. – 1 млн руб.	30%
Срок поставки	до 1 месяца	1–2 месяца	2–3 месяца	30%
Материал	дерево	ДСП	пластик	40%

В данной таблице для наглядности представлена трехбалльная система оценки – аналогичная вузовской системе положительных оценок «отл», «хор» и «удовл». В реальной закупке, как правило, спектр возможных балльных величин более дифференцирован. Как бы то ни было, на основании такой таблицы каждому участнику присваивается

определенное количество баллов исходя из предложенных им условий поставки. В рамках предложенного выше примера предположим, что поставщик требует за свой комплект пластиковой мебели 750 тыс. руб. и обещает его поставить в течение недели. Эти условия подставляются в таблицу следующим образом.

Критерий	Количество баллов			Удельный вес	Баллы
	5	4	3		
Цена		750 тыс. руб.	.	30%	1,2
Срок поставки	1 неделя			30%	1,5
Материал			Пластик	40%	1,2
				Итого	3,9

Именно значения в строке «Итого» и будут в конечном счете фигурировать при сопоставлении заявок.

Разумеется, установление диапазонов является не единственным вариантом фиксации порядка присвоения баллов. Например, в п. 21 и 23 правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 для госзаказчиков, сформулированы в том числе следующие варианты присуждения баллов по неценовым критериям:

1) Если для заказчика лучшим условием является наименьшее значение, то количество баллов, присуждаемых по данному критерию ($НЦБ_i$), определяется по формуле:

$$НЦБ_i = КЗ \times 100 \times (K_{\min} / K_i),$$

где:

$КЗ$ – коэффициент значимости показателя.

K_{\min} – минимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки;

K_i – предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается.

2) Если для заказчика лучшим условием является **наибольшее** значение, то количество баллов, присуждаемых по данному критерию ($НЦБ_i$), определяется по формуле:

$$НЦБ_i = КЗ \times 100 \times (K_i / K_{\max}),$$

где:

$КЗ$ – коэффициент значимости показателя.

K_i – предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

K_{\max} – максимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки.

Разумеется, те заказчики, на которых не распространяется действие указанного постановления, могут устанавливать свои формулы. Главное, чтобы эти формулы были опубликованы в закупочной документации и их переменные однозначно выводились из условий самой документации и поданных участниками предложений.

Таким образом, для выполнения требования о прозрачности порядка оценки и сопоставления конкурсной заявки (или заявки запроса предложений) заказчик должен при объявлении закупки зафиксировать в закупочной документации:

- а) критерии сопоставления заявок;
- б) формулу или иной порядок присвоения баллов по каждому из критериев;
- в) удельный вес каждого критерия.

Описанная выше схема может считаться классической, и именно ее наличия в закупочной до-

кументации, как правило, требуют от заказчика антимонопольные органы. В соответствии с этим подходом каждый потенциальный поставщик в идеале еще до подачи заявки должен понимать, сколько баллов наберет его предложение – или по крайней мере представлять, как присваиваются эти баллы и почему в итоговом ранжировании он имеет именно такой результат. Такой подход и в самом деле осложняет работу недобросовестным заказчикам и в известной степени снижает риск манипуляции результатами закупки, однако вместе с тем имеет существенные ограничения эффективности применимости.

ЭКСПЕРТНАЯ РАБОТА ЗАКУПОЧНОЙ КОМИССИИ

Первое и самое очевидное ограничение – сопоставление по неизмеряемым показателям. Работа описанной выше схемы понятна в ситуации, когда каждый из критериев изначально выражается в абсолютных показателях, таких как численность сотрудников, размеры складских помещений, количество исполненных контрактов, гарантийные сроки, в конце концов, те же самые рубли. Но, в отличие от требований к участникам закупки, критерии сопоставления заявок могут быть неизмеряемыми. Как быть, например, в ситуации, когда заявки оцениваются в том числе по качеству представленного в них проекта выполнения работ?

В этой ситуации ключевым требованием к закупочной документации становится наличие универсального и прозрачного механизма присвоения баллов по таким неизмеряемым критериям. Так, качество того же проекта может оцениваться путем голосования комиссии с выставлением баллов по итогам этого голосования – при этом необходимо зафиксировать порядок голосования и принципы выставления баллов в закупочной документации.

Более сложное ограничение – качественное различие формально идентичных измеряемых показателей. Например, в заявках двух участников представлено одинаковое количество контрактов на сопоставимые суммы и, значит, по критерию «опыт выполнения аналогичных работ» они должны получить равное количество баллов, но при этом фактически выполненные работы одного из них были несравненно сложнее и требовали несравненно большей компетенции, чем подтвержденные контрактом работы второго. Однако в этой ситуации даже добросовестный заказчик не может выбрать более опытного исполнителя, поскольку это было бы нарушением его собственного порядка оценки и сопоставления заявок.

Эта же проблема характерна для сопоставления различных товарных знаков даже одной страны происхождения – даже притом, что два производителя одной и той же страны формально предлагают аналоги, качество этих аналогов может быть несопоставимо. Например, лишь практикой можно выяснить, что в пределах допустимого брака химические реагенты одного из производителей не срабатывают в 90% случаев, а химические реагенты второго – лишь в 10% случаев. Но и в этой ситуации оба участника закупки имеют формально равные позиции, и поставщику менее качественной продукции для победы достаточно бывает лишь незначительно снизить свою цену.

Приведенные в качестве примера и подобные им ограничения эффективной применимости классического метода оценки и сопоставления заявок не касаются большинства закупок, однако их значение возрастает при закупках сложных и нетиповых товаров, работ и услуг. В подобных ситуациях цели прозрачной конкуренции формально входят в противоречие с целями эффективной закупки, хотя, как правило, именно конкуренция является ключевым фактором эффективной закупки. Представляется, что в случае подобного противоречия именно эффективность как ключевой фактор закупочной деятельности должен ставиться во главу угла, но только для его обеспечения используется уже не прозрачность порядка сопоставления заявок, а экспертиза заказчика при осуществлении такого сопоставления. Здесь же уместно вспомнить, что при определении понятия того же запроса предложений законодателем для описания заявки победителя используется формулировка «наилучшее соответствие потребностям заказчика». Из этой формулировки можно сделать вывод о том, что лишь заказчик обладает достаточными компетенциями для определения того предложения, которое в наибольшей степени соответствует его потребностям.

Очевидно, что этот подход актуален далеко не для всех закупок и эффективен лишь при условии добросовестности заказчика и тех его сотрудников, которые осуществляют экспертизу заявок в рамках данной закупки. Важно лишь, чтобы порядок такой экспертизы был не произвольным, а опирался на регламентацию если не законодательного, то по крайней мере корпоративного уровня. Это существенно повышает шансы заказчика отстаивать свое право использовать собственную авторскую методику оценки заявки.

Так, например, в Московское УФАС поступила жалоба от одного из участников закупки на действия заказчика при проведении открытого запроса предложений в электронной форме.

Суть жалобы состоит в том, что, по мнению заявителя, имело место нарушение в виде установления неправомерных критериев оценки заявок участников закупки, а также создании преимущественных условий одному из них. Московское УФАС вынесло решение о признании жалобы необоснованной, ведь в качестве основания для определения рейтинга участников данной закупки заказчиком был предложен специальный порядок оценки основных показателей с применением коэффициента значимости критерия по четырем критериям оценки, установленным положением о закупке. Таким образом, заказчик производил оценку по всем критериям в совокупности, не сравнивая участников закупки по каждому отдельному критерию. Данный порядок детально прописан в положении о закупке и не противоречит нормам действующего законодательства. Также он позволяет поэтапно рассмотреть, каким образом оцениваются участники закупки, какие конкретные способы (формулы, коэффициенты) для этого используются. Так как установленный порядок является единым для всех участников, то нет оснований считать его необоснованным, а критерии оценки участников закупки рассматривать в качестве возможного способа создания преимущественных условий отдельному участнику (Решение Московского УФАС по делу № 1-00-15-92/77-15).

Еще в 2012 г. ФАС признала право членов закупочной комиссии как обсуждать выставление того или иного балла по конкретному критерию, так и голосовать индивидуально (решение ФАС России № Т-33/12 от 18.10.2012). Этот подход можно использовать в том случае, если решение по каждому критерию принимается исключительно на основании голосования членов комиссии – иными словами, все критерии оцениваются как неизмеряемые. Такое голосование позволяет, в частности, выбрать лучшего в описанном выше примере с подачей каждым из участников одинакового числа договоров, подтверждающих опыт работы: каждый член комиссии оценивает не просто количество, но и качество и сложность исполненных ранее подрядов. Числовые значения («не менее трех контрактов с аналогичным предметом») могут использоваться и в данном случае, но исключительно как минимально допустимые значения данного критерия. Важно понимать, что при голосовании закупочной комиссии возрастает риск обвинений в субъективности со стороны недовольного участника закупки, а потому особенно важно прописать в локальных нормативных актах регламент работы и голосования комиссии, а также принципы присвоения того или иного количества баллов по каждому параметру. ■

ОПИСАНИЕ ОБЪЕКТА ЗАКУПКИ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ



ПАХОМОВ
Юрий Германович,

ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного научно-исследовательского университета, директор ООО «Центр консалтинга»



ПАХОМОВА
Лариса Михайловна,

к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, гражданского и предпринимательского права, заведующая Региональным центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок НИУ ВШЭ-Пермь

Вопросы описания объекта закупки и составления технического задания – из наиболее сложных при применении норм Федерального Закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон 44-ФЗ). Правильно составленное техническое задание, как правило, определяет для государственных и муниципальных заказчиков возможность без лишних сложностей провести закупку и эффективно исполнить государственный или муниципальный контракт. С введением Закона о контрактной системе в значительной степени повысились трудозатраты заказчика, а также его ответственность в рамках подготовки технического задания по закупкам товаров, работ, услуг. Закон о контрактной системе (ст. 33) определил новые правила описания объектов закупок, а также усложнил описание в связи с введением в КоАП РФ административной ответственности за включение в описание объекта закупки требований и указаний в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименования места происхождения товара или наименования производителя, требований к товарам, информации, работам, услугам при условии, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок (ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ).

В п. 2 ст. 33 Закона 44-ФЗ установлено, что при описании объекта закупки в документации о закупке заказчик должен использовать, если это возможно, стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающуюся технических и качественных характеристик объекта закупки, установленных в соответствии с техническими регламентами, стандартами и иными требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Если заказчиком при описании объекта закупки не используются такие стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, обозначений и терминологии.

Один из самых противоречивых вопросов при составлении технического задания – соотношение

стандартов ГОСТ и требований, установленных в технических регламентах. При составлении технического задания заказчики зачастую не могут решить, что правильнее – сделать ссылку на ГОСТ или на технический регламент или, возможно, на несколько таких документов.

Для начала разберемся, каким нормативно-правовым актам должны следовать сегодня заказчики, чтобы соблюсти вышеуказанное требование ст. 33 Закона 44-ФЗ.

Российская система стандартов, подобно контрактной системе, находится в состоянии перманентной трансформации. Подтверждением этого может служить появление все новых нормативно-правовых актов в данной области. В частности, осенью 2015 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»² (далее – Закон 162-ФЗ). Законом 162-ФЗ определяются цели и задачи стандартизации, принципы стандартизации, направления государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации, а также участники работ по стандартизации и документы по стандартизации. Согласно Закону 162-ФЗ, к документам по стандартизации относятся применяемые в добровольном порядке документы национальной системы стандартизации, включая национальные стандарты и информационно-технические справочники, общероссийские классификаторы, стандарты организаций, в том числе технические условия, своды правил, а также документы по стандартизации, устанавливающие обязательные требования в отношении оборонной продукции (товаров, работ, услуг) по государственному оборонному заказу и иных объектов стандартизации.

До появления Закона 162-ФЗ российская система стандартов базировалась на Федеральном законе от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³ (далее – Закон 184-ФЗ) и унаследованной от СССР системы ГОСТов, СНИПов, СанПинов, которые также на сегодня не утратили свою актуальность. В соответствии со ст. 2 Закона 184-ФЗ под техническим регулированием понимается правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в сфере установления и применения на добровольной основе соответствующих требований и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

¹ Федеральный Закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/

² Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», <http://base.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?base=LAW&n=181810&req=doc>

³ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_40241/

Закон 184-ФЗ, вступивший в силу с 01.01.2003 г., стал фактически первой попыткой законодателей в постсоветской России модернизировать устаревшую систему стандартов, сложившуюся в советский период. Предполагалось, что к 2013 г., технические регламенты, принятые в рамках технического регулирования, смогут полностью заменить советскую систему стандартов. Этого не произошло, и сегодня фактически сосуществуют параллельно современная система стандартов (принятых на основе 184-ФЗ) и устаревшая система стандартов СССР, частично встроена в новую систему. Данная ситуация, несомненно, не способствует сокращению проблем заказчиков, возникающих при описании объектов закупки, и вынуждает их в постоянном режиме отслеживать изменения, происходящие в сфере стандартизации, в сфере, смежной с контрактной системой.

Говоря об отличиях ГОСТа от технического регламента, необходимо определять, что первый характеризуется количественными параметрами выпускаемой продукции, а второй – условиями использования готового изделия. Таким образом, в настоящее время технический регламент является нормативным актом, обязательным для выполнения, а государственный стандарт носит добровольный характер. Фактически, исходя из закона, требования, устанавливаемые в технических регламентах, должны являться обязательными для описания товаров в технических заданиях, так как государственные и муниципальные заказчики не имеют права покупать продукцию ниже качества, устанавливаемого техническим регламентом. Обязательное применение того или иного национального стандарта (ГОСТа) или его отдельного раздела указывается в техническом регламенте и, таким образом, обеспечивается соблюдение требований законодательства. При этом в случае отсутствия технического регламента за основу берутся государственные стандарты как ранее действующие нормативно-правовые акты.

В соответствии со ст. 27 Закона 162-ФЗ допускается использование ссылок на официально опубликованные национальные стандарты в нормативно-правовых актах. То есть в данных актах можно не приводить технические подробности, которые содержатся в национальных стандартах, а достаточно сделать на них корректную ссылку.

Приведем несколько достаточно распространенных ошибок, допускаемых заказчиками при обосновании объекта закупки.

Ошибка 1. В документации о закупке не устанавливаются показатели характеристик с их значениями. Вместо этого заказчик указывает в документации о закупке список стандартов, которым должен соответствовать товар.

Например, в инструкции по заполнению первой части заявки аукционной документации на право заключения государственного контракта на выполне-

ние работ по строительству объекта «Строительство новой сцены Пермского академического театра оперы и балета им. П.И. Чайковского и приспособление существующего здания для современного использования» (№ 0156200009914000559) сказано: «В данном списке представлены часто встречающиеся нормативные документы, которые стоит учесть при подготовке заявки к данным торгам — ГОСТ 1709-75, 22245-90, 16442-80, 9548-74, 7399-97, 14791-79, 6465-76, 3262-75, 10503-71, 30108-94, 23732-2011, 25328-82, 28013-98, 7931-76, 26869-86, 9128-2013, 23558-94, 8267-93, 52128-2003, 24909-81, 53299-2009, 26602.5-2001, 24699-2002, 7827-74, 9.014-78, 2228-81, 53301-2009, 30674-99, 18599-2001, 190-78, 10178-85, 9179-77, 125-79, 12820-80, 22266-94, 22266-94, 30884-2003, 30108-94, 8420-74, 20259-80, 18477-79, 52605-2006, 14918-80, 52325-2005, 6527-68, 28196-89, 50597-93, 12.4.026-2001, 52875-2007, 17608-91, 51728-01, 5583-78, 3134-78, 15860-84, 949-73, 17811-78, 23567.10-93, 9410-78, 10036-75, 9467-75, 20448-90, 10923-93, 9097-82, 7805-70, 6631-74, ..., ГОСТ 23683-89, а также иные ГОСТы, которые регламентируют материалы, представленные в Приложении к техническому заданию, если данные ГОСТы связаны с проводимыми».

В решении ФАС России от 04.12.2014 по этому делу №К-1775/14 сказано, что заказчик не установил, какой именно ГОСТ соответствует товару, в связи с чем участникам закупки не представляется возможным сопоставить ГОСТ и товар при заполнении заявки на участие в аукционе. Учитывая изложенное, «Комиссия считает, что установленная Заказчиком, Уполномоченным органом инструкция по заполнению заявки на участие в Аукционе не позволяет участникам закупки сформировать заявку на участие в Аукционе надлежащим образом».

Сделать в документации отсылки к стандартам, не устанавливая показатели со значениями в соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона 44-ФЗ, недостаточно, так как это не позволяет участникам закупки полноценно сформировать заявку и ограничивает количество участников закупки или ограничивает доступ к участию в закупке.

Пример правильного описания объекта закупки приводится в таблице 1.

Ошибка 2. В документации о закупке товаров заказчик полностью или частично не устанавливает показатели в отношении закупаемых товаров или в документации на закупку работ или услуг, при выполнении или оказании которых используются товары, заказчик не устанавливает функциональные, технические и качественные характеристики в отношении таких товаров.

Такие требования заказчика запутывают участника закупки, поскольку участник закупки не знает, какие именно показатели товара ему необходимо описывать в заявке. Это усложняет процедуру подготовки заявки и увеличивает вероятность ошибки

Таблица 1.
Технические и функциональные параметры товара (материала), используемого при проведении работ. Ведомость основных материалов

№ п/п	Наименование товара, товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара	Количество	Технические и функциональные параметры товара (материала), по которым будет устанавливаться соответствие потребностям заказчика или эквивалентность используемого при проведении работ товара (материала)		
			Наименование показателя, технического, функционального параметра и т. д.	Значение показателя, параметра	Требования к значению в предложении участника
1	Материал А	В соответствии с локальным сметным расчетом	Соответствие ГОСТ	ГОСТ 926-82, ГОСТ 9980.1-86	
			Характеристика х, баллы	не более 1	диапазонное значение
			Характеристика у, ч	не менее 10	диапазонное значение
2	Материал Б	В соответствии с локальным сметным расчетом	Соответствие ГОСТ	ГОСТ 3634-99	
			Характеристика х1, кН	не менее 250	точное значение
			Характеристика у1, мм	не менее 550	диапазонное значение

со стороны участника закупки в связи с непредоставлением или неправильным предоставлением конкретных показателей характеристик товаров в заявке. В итоге заявка отклоняется заказчиком.

Есть несколько решений контрольных органов в разных регионах России, которые трактуют данную ситуацию как нарушение заказчиком требований ст. 33 Закона 44-ФЗ и содержащую признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ (решение Якутского УФАС от 10.07.2015 по делу №06-490/15т, решение Приморского УФАС от 06.07.2015 по делу № 325/04-2015, решение ФАС России по делу К-1051/14).

Однако есть и противоположные решения (решение УФАС г. Санкт-Петербург от 13.07.2015 по делу № 44-2245/15, решения Красноярского УФАС от 15.07.2015 по делу № 7865 и от 08.07.2015 по делу № 745), в которых контрольные органы допускают неполное указание характеристик товаров при выполнении работ. Согласие участника закупки на выполнение работ при отсутствии детального описания используемых материалов означает право подрядчика на использование материалов по своему усмотрению. Главное, чтобы этот материал соответствовал техническим стандартам. При этом при исполнении контракта и подрядчик, и заказчик должны действовать, исходя из принципа разумности и добросовестности, добросовестности.

В соответствии с трактовками данных решений заказчик самостоятельно определяет потребность в материалах и устанавливает такое количество

показателей и их характеристики, которые считает необходимыми для определения соответствия потребностям заказчика, а неуказание заказчиком иных характеристик материалов просто свидетельствует об отсутствии дополнительных требований к заказчику к таким иным характеристикам.

Таким образом, можно констатировать наличие неоднозначной практики принятия решений территориальными ФАС по подобным жалобам.

Авторы считают, что основная задача заказчика в контексте требований ст. 33 Закона 44-ФЗ – сформулировать описание объекта закупки таким образом, чтобы минимизировать любое неоднозначное толкование характеристик этого объекта участником закупки. А для этого заказчик в числе прочего и должен использовать стандартные показатели и терминологию из соответствующих технических регламентов или национальных стандартов.

Документация о закупке должна содержать инструкцию по заполнению заявки, позволяющую однозначно определить, какие конкретно документы и/или сведения должны содержаться в заявке, чтобы участник имел все возможности для формирования заявки, полностью соответствующей требованиям документации о закупке. Отсутствие такого подхода заказчика означает, что лицо при формировании своей заявки не обладает исчерпывающим перечнем таких документов и (или) информации и заведомо не может сформировать заявку, которая при должной внимательности и осмотрительности участника закупки соответствует требованиям документации о закупке. ■

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ



БАРАННИКОВА
Екатерина Сергеевна,

руководитель отдела закупок, METRO Cash & Carry

Рассмотрим, какие методы, применяемые в корпоративных закупках (без государственного участия), могут эффективно применяться в госзакупках.

Категорийный менеджмент. Как известно, объединение объемов закупки приводит к более эффективным ценам для покупающей стороны. Если функция закупок на предприятии еще не достигла зрелого состояния, закупки могут быть разрозненными, а разные подразделения могут независимо друг от друга закупать по разным ценам один и тот же товар у одного и того же поставщика по разным договорам. Так, один известный крупный западный банк имел множество отдельных договоров на обслуживание банкоматов в торговых центрах, вместо того чтобы заключить договор с одним провайдером, сэкономив на цене и времени на документооборот (обработка договоров и счетов по разным контрагентам).

Во избежание подобных проблем в корпоративных закупках предусмотрено применение так называемого категорийного менеджмента, когда все закупки делятся на виды: прямые (сырье, комплектующие для промышленного производства и т.д.) и непрямые. Последние, в свою очередь,

делятся по направлениям в зависимости от компании: маркетинговые услуги и товары (например закупка медиарекламы по TV), профессиональные услуги (например, закупка перевозок персонала на такси), IT (например банкоматы в нашем примере выше), а также CAPEX (строительство и ремонт) и многие другие направления. Каждой категорией управляет закупщик, специализирующийся в данном сегменте. Безусловно, можно закупить все что угодно, поручив «технические» вопросы технологу (прямые закупки), маркетологу (непрямые закупки) и т.д. Однако закупщик, не разбирающийся в том, что закупает, вряд ли принесет компании хороший экономический результат.

Закупщик, отвечающий за категорию, разрабатывает долгосрочную стратегию управления закупками, в том числе акцентируя внимание на инновационных разработках и предложениях поставщиков новых решений. Так, Unilever интегрировал свою стратегию в стратегические планы основных поставщиков в рамках программы Partners for Growth.

Таким образом, категорийный менеджмент включает в себя построение эффективных долгосрочных отношений с поставщиками таким образом, чтобы сотрудничество развивалось и укреплялось ежегодно, а покупающая сторона получала все более выгодные условия и сервис. Данный



подход предпочтителен разовым мелким заказам у многообразных поставщиков, а также постоянному «обучению» новых поставщиков требованиям качества и сервиса. При этом важно поддерживать стратегических поставщиков в тонусе путем стимулирования конкуренции и замены поставщиков время от времени новыми, но не стихийно, а в рамках категорийной стратегии.

Еще одной важной составляющей категорийного менеджмента являются коммуникации и управление изменениями внутри компании. Т.е., если отношения с поставщиками — это внешний фактор, то коммуникации с подразделениями компании — это внутренний фактор. С целью укрепления внутренних коммуникаций найм категорийных менеджеров часто происходит из смежных функций. Например, для технических закупок рассматривается инженерный персонал.

Реализация категорийной стратегии — это координация внешних и внутренних факторов в сочетании с изменением бизнес-процессов. Изменения происходят постоянно, чтобы компания сохраняла и преумножала конкурентные преимущества в меняющихся экономических условиях. Поэтому категорийный менеджмент носит постоянный характер.

По итогам года оценивается эффективность закупок по категории по заранее установленным KPI: процент экономии от бюджета, снижения брака до определенного уровня, своевременность поставок и т.д. В зависимости от показателей по категории закупок корректируются планы закупок последующих периодов.

При построении категорийной стратегии особое внимание уделяется управлению рисками. Так, в рамках оценки рисков по контрактному производству алкогольной компании дополнительно к действующей производственной площадке, был проведен технический аудит запасного производства и согласованы и подписаны производственное и лицензионное соглашения. Поэтому когда один из рисков начал превращаться в реальность (а именно: первая производственная площадка по контрактному розливу прекратила операционную деятельность), закупающая сторона незамедлительно переключилась на вторую производственную площадку. Благодаря этому удалось избежать высоких затрат на «переход» и упущенной прибыли из-за длительного поиска новых площадок.

При применении категорийного менеджмента в Контрактной системе можно столкнуться с определенными трудностями. Во-первых, по аналогии с корпоративными закупками, сотрудники отдела закупок воспринимаются другими подразделениями компании как вспомогательная функция по обработке заявок на закупку. Главная цель закупок — это снижение затрат. Поэтому предложения по

оптимизации могут не восприниматься и с трудом проходить застойные барьеры восприятия.

На мой взгляд, уже в самом начале развития Контрактной системы закупки воспринимаются как административная функция (Приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 625н). Должностные обязанности специалиста в сфере закупок в основном сводятся к функциям клерка или специалиста по документообороту. Полагаю, что целесообразно уточнить должностные обязанности специалиста в сфере закупок и/или предусмотреть иные должности в сфере закупок, направленные на решение стратегических задач. Так, в должностной инструкции могут быть предусмотрены целевые показатели, которые должен достигать закупщик в контрактной системе (процент экономии по отношению к бюджету, минимально допустимый процент брака при поставках, 98% всех договоров выполнены в требуемый срок и т.д.), что будет мотивировать закупщика достигать экономию и уделять особое внимание поиску сильных поставщиков, способных оказывать качественные и своевременный сервис. Приведем несколько стратегических должностных обязанностей, которые целесообразно предусмотреть в должностной инструкции специалиста по закупкам (категория строительство):

- Принимать участие в разработке технических решений по оптимизации спецификаций (локализация импортных категорий оборудования с сохранением необходимых параметров качества, стандартизация спецификаций);
- Разрабатывать и осуществлять эффективные стратегии закупок по категорийному менеджменту соответствующих специализации категорий закупок с целью достижения наиболее эффективного результата для Компании в части качества, сроков и цены закупаемых товаров, работ, услуг;
- Проводить программы повышения качества работ стратегических подрядчиков (контрагентов, с которыми Компания сотрудничает более 1 календарного года) на основании проводимой Категорийным менеджером в сфере строительства оценки эффективности работы подрядчика (при обязательном участии кросс-функциональных отделов Компании).

Некоторые госкорпорации уже успешно реализуют категорийные стратегии. Например, Росатом консолидировал потребности 5 заказчиков для достижения экономии за счет объема консолидированной потребности. 3 летний план закупок АСЭ, Русатом Сервис, КРЭА, НИАЭП, Атомпроект включает в себя 15 объектов; 192 позиции плана на 577 млрд. руб. С учетом категорийных стратегий для данных закупок объем заказа на 2015–2017 гг. будет разыгрывается в 2015 г. путем проведения кон-

Таблица 1.
Сравнительный анализ регламентов по закупкам ТНК

Регламент по закупкам (политика, процедура, др.)	Наименование компании			
	ОАО «Газпром»	«ЛУКОЙЛ Оверсиз Холдинг Лтд.»	ОАО «Светогорск» (International Paper)	ООО «Кимберли-Кларк»
Регламент находится в открытом доступе	www.gazprom.ru	http://lucoil-overseas.ru	нет	нет
Принципы закупочной деятельности	указаны	указаны	указаны	не указаны
Соответствие регламента глобальной политике по закупкам ТНК	требуется	требуется	требуется	не указано
Условия необходимости тендера	указаны	указаны	указаны	указаны
Порядок согласования исключений из регламента по закупкам	указаны	отсутствует	указан	не указан
Классификация тендеров	указана	указана	указана	указана
Классификация поставщиков и применимых к ним тендеров (например, «глобальный поставщик», др.)	указана	указана	указана	не указана
Предварительная квалификация поставщиков	требуется	требуется	требуется	требуется
Критерии к содержанию приглашения к тендеру	указаны	указаны	указаны	указаны
Порядок изменения состава работ, услуг, товаров, указанных в приглашении в тендер	указан	указан	указан	указан
Критерии выбора поставщика в тендере	указаны	указаны	указаны	указаны
Информирование участников тендера о результатах тендера	требуется	не указано	требуется	указано
Ответственность за нарушение регламента по закупкам	указана	не указана	отсутствует	указана
Порядок заключения договоров по итогам тендера	указан	не указан	указан	указан
Соответствие регламента принципу прозрачности	100%	71%	86%	64%



курентных процедур, что обеспечит одноименный долгосрочный заказ оборудования для всех заказчиков отрасли с распределением объема заказа между несколькими поставщиками на гарантированную часть объема и опционом на неподтвержденную. Программа закупок будет обновляться на сайте по мере ее корректировки заказчиками.

Установление показателей по экономии. Несмотря на множество методов измерения экономии, существенное значение имеет соотношение достигнутой экономии к бюджету (а не снижение предложения поставщиков в ходе тендера). Скидка в тендере может достигать 40%, но если в итоге цена сделки выше отведенного на нее бюджета, экономия отсутствует в принципе. Если участники в тендере не являются специализированными компаниями и дают скидки, экономия также может отсутствовать. Так, в силу отсутствия мотивации и/или надлежащего профессионализма в одной компании закупщик пригласил в тендер на устройство бетонных полов генподрядные организации и подрядчика, специализирующегося на металлоконструкциях. Средняя сумма сделки составила 100 миллионов рублей, с учетом скидок от участников от 5 до 20%. Когда тендерный комитет отклонил данный тендер из-за превышения бюджета, закупщик провел обновленный тендер с дополнительными участниками, специализировавшимися на

бетонных полах. Средняя цена сделки в новом тендере от специализированных компаний составила 18 миллионов рублей с учетом скидок от 1 до 3%.

Некоторые корпоративные закупщики имеют обязательства по достижению экономии и сумма планируемой экономии вычитается из бюджета на стадии бюджетирования (Cost Reduction или Reinvested Savings). Также на каждый год закупщики планируют инициативы (проекты) по достижению экономии. От достигнутой экономии зависит наличие и размер премии корпоративного закупщика. На мой взгляд, данная практика может применяться и в госзакупках, где целесообразно повысить мотивацию персонала к достижению экономии.

Положение о закупке. В отношении качества проработки Положения о закупке компании с государственным участием опережают своих корпоративных коллег. Рассмотрим пример, проанализировав закупочные регламенты ряда ТНК, осуществляющих свою экономическую деятельность в РФ (см. Таблицу 1).

Из проанализированных регламентов по закупкам на 100% соответствует принципу прозрачности лишь один: положение о закупках товаров, работ, услуг, принятое в форме локального нормативного акта и обязательное для применения в закупочных правоотношениях с участием ОАО «Газ-

пром» и компаний группы «Газпром». Процент соответствия регламента по закупкам юридического лица принципу прозрачности определяется как отношение соответствующих критериев, указанных в Таблице № 1, к общему количеству критериев. Например, в политике по закупкам ООО «Кимберли-Кларк» из 14 критериев 6 соответствуют принципу прозрачности, тогда как остальные либо указаны в иных корпоративных актах (например, положения о порядке согласования договоров), либо соблюдаются представителями закупок по умолчанию, согласно сложившейся практике. Однако, на наш взгляд, права участников тендера, так же как и обязанности организатора тендера, должны быть известны обеим сторонам закупочных правоотношений.

Безусловно, принятие ФЗ-44 и ФЗ-223 существенно повысили уровень открытости и прозрачности закупочных отношений для государственных и муниципальных нужд, а также закупок субъектов естественных монополий (ст. 1 ФЗ-223). В частности, особое внимание уделяется качеству положений о закупке, которое должно содержать требования к закупке, порядку заключения договоров по итогам тендеров (ст. 2 ФЗ-223) и соответствовать основным принципам закупочной деятельности: открытость, справедливая конкуренция и экономическая целесообразность.

Оценка деятельности поставщиков. По итогам сотрудничества за год корпоративный закупщик проводит оценку качества работы поставщиков и в зависимости от ее результатов, принимает решение о дальнейшим сотрудничестве, плане улучшения сервиса, наложении штрафов по невыполненным KPI (если это предусмотрено в договоре) или отнесении поставщика к недобросовестным контрагентам. Согласно п. 2 ст. 5223-ФЗ, в реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках, с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров. Думаю, что данные две причины следует дополнить, т.к. поставщик может поставить бракованный товар, а потом длительное время заменять его на качественный, вызывая простой производства у клиента. Или же подрядчик может выполнить работы с существенным опозданием, а клиент при этом не подаст иск о расторжении договора. И в первом, и во втором случае поставщик остается «добросовестным» и может продолжать участвовать в государственных конкурсах. Надежные сильные поставщики со стабильным качеством — это фундамент успеха закупок. Тогда как низкая цена от сомнительного поставщика может привести к дополнительным затратам покупающей стороны.

Value Chain. В корпоративных закупках происходит раскручивание закупки до мельчайших составных частей и оптимизация каждого «винтика» в цепочке поставки. Так, в тендере на закупку подарочной упаковки для алкогольной продукции Diageo требовалось закупить качественную упаковку по выгодной цене. Смотрим на «путь» этой упаковки от материалов к производству до поставки готового подарочного набора в магазины. И понимаем, что на этом «пути» есть несколько возможностей для экономии. После поступления упаковки на склад покупающей стороны на складе начинается процесс копакинга (сборки) — собирается конструктив упаковки, в него помещаются бутылка алкоголя и стаканы, потом готовый набор помещается в гофрокороба и едет в магазины. Анализируя «путь», мы выяснили, что упаковывать алкоголь на зарубежном складе и импортировать его в Россию дорого, т.к. собранные наборы занимают больше места в транспортном средстве, поэтому требуется больше единиц транспортных средств — итого, больше затрат на транспортировку. Поэтому импортная упаковка стала поступать на российский склад, и после сборки готовые наборы отправлялись клиентам. Таким образом, удалось сэкономить 6% от бюджета на логистику, т.к. на перевозки подарочных наборов приходилась существенная часть всех объемов. Также при анализе оказалось, что за каждую ручную операцию сборки на складе при формировании готовых подарочных наборов приходилось платить деньги. Т.е., если конструктив упаковки включал несколько составных ложементов, за каждую ручную манипуляцию оплачивалось несколько копеек, которые, умножаясь на объемы упаковки, превращались в миллионы. Поэтому закупщики предложили поставщикам упаковки разрабатывать конструктив таким образом, чтобы его сборка на складе происходила с минимумом ручных операций. В итоге, стоимость формирования одного подарочного набора снизилась на 80%. В классическом административном подходе к закупкам задача сводилась бы к проведению тендера на поставку упаковки и согласование цен лишь на упаковку, тогда как остальные звенья цепочки поставки остались бы вне зоны ответственности закупок. То есть закупки должны быть интегрированы в экономическую деятельность компании. Закупщик должен видеть весь цикл жизни покупаемых товаров, работ, услуг, так как в настоящее время возможности экономии неочевидны и достижение выгоды путем простого проведения тендера оказывается недостаточным.

Итак, мы рассмотрели несколько инструментов, которые применяются в классических корпоративных закупках и могут быть адаптированы для применения в Контрактной системе для достижения более эффективных экономических результатов. ■

ТРАНСПОРТНЫЕ ИЗДЕРЖКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКАЗА Г. МОСКВЫ



**ПИСКАРЕВ
Александр Игоревич,**

главный специалист
Департамента строительства г. Москвы

В соответствии с действующим законодательством движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов сверх нормы, допускается при наличии специального разрешения¹. Разрешение выдается в случаях, когда груз не может быть разделен на части без риска его повреждения².

Однако с июля текущего года вступили в силу изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272³. На основании новой редакции постановления с 1 июля 2015 г. Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства г. Москвы **прекратил выдачу разрешений на делимый груз.**

Реализация законодательных изменений приводит к систематической недозагрузке транспортных средств, при неизменных предельно допустимых массах (масса груза + масса ТС). В Таблице 1

представлен анализ грузоподъемности и массы конкретных марок грузовых транспортных средств (ТС) в сравнении с законодательно допустимой.

Таким образом, средняя недозагрузка грузового транспорта, наиболее применимого в государственном строительном заказе (трехосных, четырехосных автосамосвалов), составляет 28%. Сложившаяся ситуация приводит к существенному увеличению пробега транспортных средств.

Одновременно с ограничением допустимой массы транспортного средства изменен и порядок наложения штрафов за нарушение ст. 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 13.07.2015). В Таблице 2 проведен сравнительный анализ изменений административных наказаний.

Ввиду того, что перевозка тяжеловесного делимого груза должна производиться с недозагрузкой транспортных средств (см. Таблицу 1), а штраф взимается с перегруза в 2% (см. Таблицу 2), у под-

Таблица 1.
Грузоподъемность и масса грузовых транспортных средств

Наименование ТС	Кол-во осей	Вес машины, тонн	Грузоподъемность, тонн	Максимальный вес ТС при полной загрузке, тонн	Допустимые массы ТС, тонн	Недозагрузка ТС
Самосвал МАЗ 5550В3-480-12	2	8,5	12	20,5	18	12%
Самосвал КамАЗ 53605		9	11	20		10%
Самосвал СКАНИЯ Р380СВ6Х4ЕНЗ	3	14	25	39	25	36%
Самосвал КамАЗ 6520		13	20	33		24%
Самосвал МАЗ – 551605-280		13	20	33		24%
Самосвал СКАНИЯ Р380СВ8Х4ЕНЗ	4	16	32	48	32	33%
Самосвал КамАЗ 65201		15,4	25,5	41		22%
Средняя недозагрузка ТС:						23%
Средняя недозагрузка трех- и четырехосных ТС						28%

¹ Ч. 1, 2 ст. 31 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² П. 51 Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом, утвержденных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 15 января 2014 г. № 7.

³ П. 75 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 №12 (ред. 18.05.2015)).

Таблица 2.
Изменение порядка административных наказаний

№	Вид нарушения	Величина штрафа					
		БЫЛО			СТАЛО		
		Водитель	Должностное лицо	Юридическое лицо	Водитель	Должностное лицо	Юридическое лицо
1	Перевозка без специального разрешения	2000–2500 руб. или лишение прав 4–6 мес.	15 000–20 000 руб.	400 000–500 000 руб.			
2	Превышение допустимой нагрузки на ось более чем на 5% с разрешением	1500–2000 руб.	10 000–15 000 руб.	250 000–400 000 руб.			
3	Превышение допустимой нагрузки на ось, указанной в специальном разрешении, на 2–10 % либо без специального разрешения				1000–1500 руб.	10 000–15 000 руб.	100 000–150 000 руб.
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС – штраф 150 000 руб.		
4	Превышение допустимой нагрузки на ось на 10–20% без специального разрешения				3000–4000 руб.	25 000–30 000 руб.	250 000–300 000 руб.
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС — штраф 300 000 руб.		
5	Превышение допустимой нагрузки на ось на 20–50% без специального разрешения				5000–10 000 руб.	35 000–40 000 руб.	350 000–400 000 руб.
					или лишение прав 2–4 мес.		
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС — штраф 400 000 руб.		
6	Превышение допустимой нагрузки на ось, указанной в специальном разрешении на 10–20%				3000–4000 руб.	20 000–25 000 руб.	200 000–250 000 руб.
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС — штраф 250 000 руб.		
7	Превышение допустимой нагрузки на ось, указанной в специальном разрешении на 20–50%				4000–5000 руб.	30 000–40 000 руб.	300 000–400 000 руб.
					или лишение прав 2–4 мес.		
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС — штраф 400 000 руб.		
8	Превышение допустимой нагрузки на ось, указанной в специальном разрешении, более чем на 50%, либо без специального разрешения				7000–10 000 руб.	45 000–50 000 руб.	400 000–500 000 руб.
					или лишение прав 4–6 мес.		
					В случае автоматической фиксации нарушения (фото, видео и т.д.) на владельца ТС — штраф 500 000 руб.		

рядных организаций — исполнителей государственных контрактов возникают следующие издержки:

- дополнительный пробег собственного автотранспорта с соответствующими издержками (расход топлива, износ транспорта и т.д.);
- увеличение стоимости строительных материалов из-за удорожания логистики;
- взвешивание транспорта перед выездом в рейс (необходимо приобретать весы);

Несомненно, принятые законодательные изменения приводят, в свою очередь, к ухудшению общей ситуации в городе:

- увеличение загруженности дорог из-за дополнительного пробега грузового транспорта;
- увеличение стоимости объектов капитального строительства государственного заказа;
- ухудшение экологической ситуации в городе.

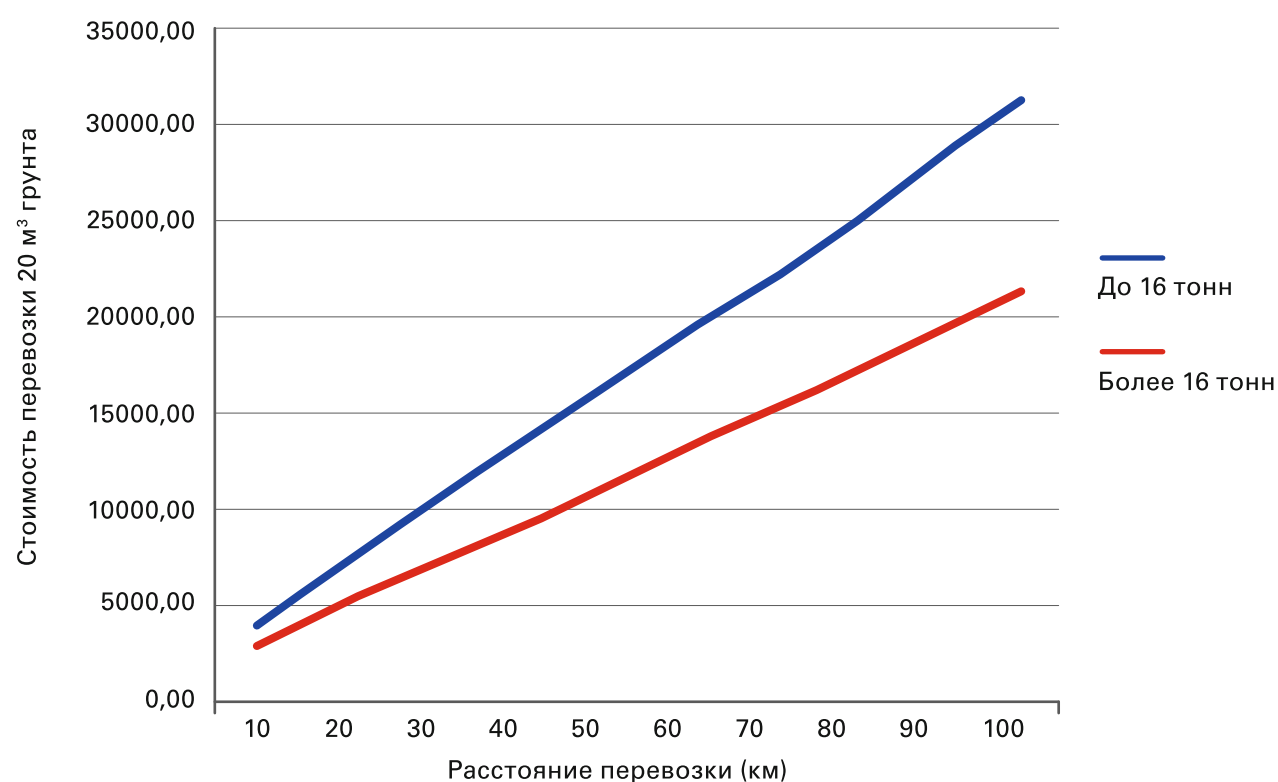
Однако в рамках существующей системы государственного строительного заказа г. Москвы при проектировании новых объектов у государственного заказчика имеется возможность адекватного реагирования на увеличение стоимости затрат на перевозку грузов. Сметно-нормативная база ТСН-2001 содержит в себе расценки на транспортировку грузов автоса-



Таблица 3.
Зависимость стоимости перевозки 20 м³ грунта из-под зданий и коммуникаций от применяемой расценки (в ценах 09.2015 г.)

Расстояние (км)	Стоимость перевозки по применяемой расценке (руб.)		Разница стоимости в зависимости от расценки
	До 16 тонн	Более 16 тонн	
10	3903,45	2912,90	34,01%
20	6950,08	4955,20	40,26%
30	10005,60	7008,88	42,76%
40	13043,62	9053,63	44,07%
50	16093,38	11096,28	45,03%
60	19141,43	13149,76	45,56%
70	21906,90	15037,44	45,68%
80	24912,89	17226,14	44,62%
90	28303,69	19298,92	46,66%
100	31321,42	21316,46	46,94%

Рисунок 1.
Зависимость стоимости перевозки грунта от применяемой расценки



мосвалами грузоподъемностью до 16 тонн и более 16 тонн.

После вступления в силу Постановления Правительства РФ от 27.12.2014 № 590 проектные организации при проектировании объектов капитального строительства, финансируемых из бюджета г. Москвы, стали применять расценку на транспортировку грузов автосамосвалами грузоподъемностью до 16 тонн.

Ниже приведен сравнительный анализ стоимости расценок на транспортировку 20 м³ грунта из-под зданий и коммуникаций в ценах сентября 2015 г. (Таблица 3, рис. 1).

Таким образом, при проектировании объектов городского заказа государственный заказчик имеет возможность компенсировать подрядным организациям объективное увеличение издержек в связи с возросшими логистическими затратами за счет использования в проекте более дорогих сметных расценок (до 16 тонн).

Следует также иметь в виду, что с 1 августа 2015 г. вступило в силу Постановление Правительства Москвы от 19.05.2015 № 299-ПП «Об утверждении правил проведения земляных работ, установки временных ограждений, размещения временных объектов в городе Москве», которое содержит но-

вые требования по восстановлению благоустройства после проведения работ с занятием проезжей части и тротуаров. Восстановление асфальтобетонного покрытия осуществляется во всю ширину тротуаров и дорог (от борта до борта проезжей части).

Проектные организации учитывают изменения законодательства при проектировании объектов капитального строительства, финансируемых из бюджета г. Москвы.

Уменьшение нагрузки на дорожную сеть Москвы от ограничения массы грузового транспорта увеличивает эксплуатационный срок службы транспортной сети. Повышенные требования к ширине восстанавливаемого покрытия влекут его внеплановое обновление. Все это вызывает, с одной стороны, увеличение стоимости строительства, а с другой — повышение эксплуатационных показателей дорог и уменьшение стоимости на текущий и капитальный ремонт.

Таким образом, с точки зрения бюджетной эффективности должно произойти перераспределение затрат на строительство объектов городского заказа за счет уменьшения статьи на обслуживание дорог. В противном случае изменение законодательства приведет только к удорожанию объектов государственного строительного заказа. ■



НЕПРИМЕНЕНИЕ УСТНЫХ ЗАМЕЧАНИЙ КАК АЛЬТЕРНАТИВ ШТРАФУ В ПРАКТИКЕ КОНТРОЛЯ



ТОЛСТОБОКОВ
Олег Николаевич,

к. техн. н., эксперт по комплексному контролю
государственных и общественных закупок

Практика рассмотрения контрольными органами дел об административных правонарушениях свидетельствует о том, что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях. Ранее¹ на страницах журнала автором были рассмотрены основания применения устных замечаний в качестве альтернативы штрафам. В настоящей статье анализируются причины неприменения территориальными органами ФАС России устных замечаний лицам, допустившим нарушения, за которые установлена административная ответственность.

Напомним, что в силу ст. 1.2 КоАП задачами законодательства об административных правонарушениях являются в том числе защита собственности, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. При этом в соответствии со ст. 2.9 КоАП при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Вместе с тем по п. 18.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях. Рассмотрим практические примеры неприменения устных замечаний к лицам, допустившим нарушения, и применение реальных мер административной ответственности при следующих основаниях:

1. СИЛЬНЫЕ ДУШЕВНЫЕ ВОЛНЕНИЯ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ СОВЕРШЕНИЕ ОШИБОК ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Ямало-Ненецким УФАС России при рассмотрении обращения управления социально-экономического развития администрации Тазовского района относительно возврата электронного аукциона на поставку оргтехники на этап рассмотрения первых частей заявок выявлена ошибка должностного лица в части направления в адрес оператора электронной площадки неверной информации о допуске/недопуске участников закупки.

По результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе, содержащих информацию, предусмотренную ч. 3 ст. 66 Закона о КС, аукционная комиссия принимает решение о допуске участника закупки, подавшего заявку на участие в таком аукционе, к участию в нем и признании этого участника закупки участником такого аукциона или об отказе в допуске к участию в таком аукционе в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ч. 4 ст. 66 № 44-ФЗ. По результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе аукционная комиссия оформляет протокол рассмотрения заявок на участие в таком аукционе, подписываемый всеми присутствующими на заседании аукционной комиссии ее членами не позднее даты окончания срока рассмотрения данных заявок.

Учитывая положения вышеуказанной статьи, комиссией по осуществлению закупок для нужд Тазовского района было принято решение об отклонении всех поступивших заявок, данная информация была внесена в протокол, протокол подписан всеми членами комиссии и размещен на сайте.

Указанный в ч. 6 ст. 66 Закона о КС протокол не позднее даты окончания срока рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе направляется заказчиком оператору электронной площадки и размещается в единой информационной системе.

Между тем материалами проверки установлено, что при направлении должностным лицом администрации оператору электронной площадки информации о решении комиссии, указанное лицо ошибочно указал, что все участники допущены к участию в аукционе, что не соответствует принятому комиссией решению.

Лицом, ответственным за направление оператору электронной площадки информации о решении комиссии при проведении закупки на поставку оргтехники (электронный аукцион, извещение № 0190300000714001105), являлся специалист отдела муниципального заказа управления социально-экономического развития администрации Тазовского района <...>.

В своих объяснениях, представленных на составление протокола <...>, пояснила, что факт нарушения признает, и указала, что ошибка была допущена в связи с сильным душевным волнением, поскольку она проживает на территории с. Газ-Сале, а 28.11.2014 (в день рассмотрения аукционной комиссией заявок участников) в поселке оставила работу котельная и был объявлен режим «Чрезвычайная ситуация».

¹ Толстобок О.Н. Устное замечание как альтернатива штрафу: практика применения // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. № 40, 2015. С.126.

Учитывая характер совершенного правонарушения, оно не может быть квалифицировано как малозначительное, так как несоблюдение требований законодательства о Конфрактной системе, является грубым нарушением Закона о контрактной системе, дискредитирует такие принципы проведения процедур размещения закупок, как предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Имеющиеся в материалах дела документы не свидетельствовали о наличии оснований для применения положений ст. 2.9 КоАП РФ, что обусловило признание <...>, специалиста отдела муниципального заказа управления социально-экономического развития администрации Тазовского района виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.4 ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначению наказания в виде штрафа в размере 15 000 рублей (Постановление о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Ямало-Ненецкого УФАС России № 04-02/94-2015 от 07.04.2015).

2. НЕПРИВЛЕЧЕНИЕ РАНЕЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ЗА СОВЕРШЕНИЕ АНАЛОГИЧНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Старорусской межрайонной прокуратурой Новгородской области проведена проверка исполнения законодательства о Конфрактной системе в деятельности администрации Великосельского сельского поселения в части осуществления закупки путем проведения электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на приобретение в муниципальную собственность у застройщиков жилого помещения в многоквартирном доме.

Постановлением от 27.11.2014 о наложении штрафа по делу № 258 Харитонов Н.В. был привлечен к административной ответственности по ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП. Решением Старорусского районного суда Новгородской области от 24.02.2015 по делу № 12-4/2015 указанное постановление было отменено, а дело направлено на новое рассмотрение.

Допущенное Харитоновым Н.В. правонарушение выразилось в предъявлении к участникам электронного аукциона требований о представлении в составе второй части заявки документов, не предусмотренных Законом о контрактной системе.

На рассмотрении дела Новгородским УФАС России Харитоновым Н.В. были представлены письменные объяснения, согласно которым в документации об электронном аукционе (ошибочно установлено требование о правомочности

участника закупки заключать контракт). Также из письменных объяснений следовало, что в результате проведения вышеуказанного электронного аукциона поступила единственная заявка на участие и документы были переданы на согласование в контролирующий орган, который согласовал возможность заключения муниципального контракта.

В связи с тем, что Харитонов Н.В. ранее не привлекался к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения и в связи с отсутствием вреда и существенного нарушения охраняемых общественных правонарушений Харитонов Н.В. просил применить положение ст. 2.9 КоАП о малозначительности.

Однако, как следует из Постановления о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Новгородского УФАС России № 258 от 29.04.2015, Харитонов Н.В. не проявил должной степени ответственности и осмотрительности, а также надлежащего отношения к исполнению своих обязанностей должностного лица муниципального заказчика главы администрации, что привело к совершению им административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП. Объективные обстоятельства, делавшие невозможным выполнение Харитоновым Н.В. своих обязанностей должностного лица муниципального заказчика – главы администрации, отсутствовали.

Установленные по делу обстоятельства и собранные доказательства позволяют сделать вывод о том, что административное правонарушение совершено Харитоновым Н.В. по неосторожности, поскольку Харитонов Н.В. предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение таких последствий либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

Из вышеизложенного следует, что в действиях должностного лица муниципального заказчика – главы администрации Великосельского сельского поселения Харитонova Н.В., который во исполнение своих служебных обязанностей должностного лица муниципального заказчика главы администрации Великосельского сельского поселения должен был и мог предпринять необходимые и зависящие от него меры для осуществления закупки с соблюдением требований Закона о контрактной системе, выразившихся в утверждении им документации об электронном аукционе на право заключения муниципального контракта на приобретение в муниципальную собственность у застройщиков жилого помещения в многоквартирном доме, что привело к наложению на Харитонova Николая Владимировича административного штрафа за совершенное



правонарушение в размере 3000 рублей в соответствии с ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП.

3. ПОВТОРНОЕ СОВЕРШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРИ НАЛИЧИИ РАНЕЕ ВЫНЕСЕННОГО УСТНОГО ЗАМЕЧАНИЯ

В результате проведения внеплановой проверки осуществления закупки кресел колясок в соответствии с пунктом 1 ч. 15 ст. 99 Закона о КС Коми УФАС России выявлено, что в аукционной документации неверно установлена дата окончания срока предоставления участникам закупок разъяснений положений документации об электронном аукционе.

Таким образом, <...>а), управляющий государственным учреждением – региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Республики Коми утвердила документацию об электронном аукционе с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в виде установления в документации об электронном аукционе не соответствующей требованиям Закона о контрактной системе даты окончания срока.

<...>ой заявлено ходатайство о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения. Однако основания для освобождения <...>ой от административной ответственности в силу ст. 2.9. КоАП (при малозначительности административного правонарушения) отсутствовали ввиду следующего.

В силу ст. 1.2 КоАП задачами законодательства об административных правонарушениях являются в том числе защита собственности, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Характер совершенного административного правонарушения не свидетельствует о его малозначительности. Установление в документации об электронном аукционе не соответствующей требованиям Закона о контрактной системе даты окончания срока предоставления участникам электронного аукциона разъяснений положений документации о таком аукционе может иметь своим результатом ущемление интересов участников закупки в части сокращения срока для получения разъяснений документации об электронном аукционе и (или) введения в заблуждение участников закупки относительно возможных сроков получения разъяснений документации об электронном аукционе.

Постановлением от 16.04.2014 № 04-05/3197 <...> управляющий государственным учреждением – региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Республики Коми привлечена к административной ответственности по ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ за утверждение документации об электронном аукционе с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Решением городского суда Республики Коми от 03.12.2014 по делу № 12- 1389/14 постановление от 16.04.2014 № 04-05/3197 отменено, производство по делу об административном правонарушении

шении прекращено по малозначительности, <...> вынесено устное замечание.

Ч. 1 ст. 3.1 КоАП определено, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Повторное совершение <...> административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ, в части утверждения документации об электронном аукционе с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при наличии устного замечания, вынесенного решением городского суда Республики Коми от 03.12.2014 по делу №12-1389/14, свидетельствует о том, что цель административного наказания, определенная ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, не достигнута.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ, является формальным и не требует материально-правовых последствий содеянного. Ст. 7.30 Кодекса об административных правонарушениях включена в гл. 7 Кодекса об административных правонарушениях, объединяющую административные правонарушения в области охраны собственности. Объективным отражением степени общественной опасности противоправного деяния и, как следствие, потенциальной угрозы охраняемым правом общественным отношениям служит санкция ч. 4.2 ст. 7.30 Кодекса об административных правонарушениях, являющаяся по своему характеру абсолютно определенной и предусматривающая применение к должностным лицам административного штрафа в размере 3 тыс. рублей.

Из материалов дела об административном правонарушении № 3Ш 20-02/15 от 16.03.2015 обстоятельства, исключающие возможность соблюдения <...> требований ч. 4 ст. 65, п. 11 ч. 1 ст. 64 Закона

о контрактной системе, а также свидетельствующие о принятии <...>ой М.Ю. всех зависящих мер по соблюдению Закона о контрактной системе, не усматривались, что привело к назначению административного штрафа в размере 3000 рублей за утверждение документации об электронном аукционе с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

4. СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО Ч. 4.2 СТ. 7.30 КОАП РФ, НЕ ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЙ НАСТУПЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ОПАСНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

В рамках рассмотрения обращения администрации Явасского городского поселения Zubovo-Полянского муниципального района Республики Мордовия о поселении Zubovo-Полянского муниципального района Республики Мордовия о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком по электронному аукциону на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации на строительство 24-квартирного жилого дома Мордовским УФАС России установлено следующее.

Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в аукционе в электронной форме от 21.02.2014 г., аукцион признан несостоявшимся, поскольку по окончании срока подачи заявок на участие в аукционе подана только одна заявка.

В соответствии с ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, дополнительные требования, в том числе к наличию:

- 1) финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- 2) на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- 3) опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;
- 4) необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

Между тем в извещении о проведении аукциона в качестве требований к участникам установлено:

- требование о наличии финансовых ресурсов для исполнения контракта,
- требование о наличии на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта.

Таким образом, в нарушение ч. 6 ст. 31 Закона о контрактной системе документацией об аукционе установлены дополнительные требования к участникам закупок, не предусмотренные Законом о контрактной системе.

Из материалов дела следует, что документацию об аукционе утвердил <...> назначенный на должность главы администрации Явасского городского поселения Zubovo-Полянского муниципального района Республики Мордовия Решением Совета депутатов Явасского городского поселения Zubovo-Полянского муниципального района Республики Мордовия от 01.10.2012 г. № 1, в связи с чем является должностным лицом в том понятии, которое определено ст. 2.4 КоАП РФ – лицом, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

При рассмотрении дела об административном правонарушении был затронут вопрос о малозначительности совершенного правонарушения. Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ, не предполагает наступления общественно-опасных последствий как основания для привлечения к административной ответственности.

Существенная угроза общественным отношениям, интересам государственной политики в области осуществления закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключается в пренебрежительном отношении должностного лица заказчика, в отношении которого было возбуждено дело об административном правонарушении, к исполнению возложенных на него обязанностей и к требованиям Закона о контрактной системе. В данном случае характер совершенного правонарушения, степень вины правонарушителя и угроза охраняе-

мых государством интересов не свидетельствуют о малозначительности правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ. Таким образом, должностным лицом Мордовского УФАС России, рассматривающим данное административное дело, оснований для освобождения лица от административного наказания в порядке ст. 2.9 КоАП РФ установлено не было, что обусловило назначение административного штрафа в размере 3000 рублей (см. Постановление о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Мордовского УФАС России № 38 от 13.02.2015).

В итоге хотелось бы напомнить, что, согласно ст. 2.9 КоАП РФ, если при рассмотрении дела не будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, то помимо должностных лиц, уполномоченных решить дело об административном правонарушении, судья вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу. Если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.

Например, Постановлением руководителя Коми УФАС России о назначении административного наказания по делу № 3Ш 104-08/15 об административном правонарушении от 05.09.2014 № 04-05/7939 <...> назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 30 000,00 рублей.

<...>, не согласившись с постановлением о назначении административного наказания, обратилась в Сыктывкарский городской суд Республики Коми с жалобой.

Сыктывкарский городской суд Республики Коми по результатам рассмотрения жалобы принял решение от 02.04.2015 по делу № 12-325/2015 об отмене постановления о назначении административного наказания, прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании ст. 2.9 КоАП РФ в связи с малозначительностью деяния.

Решением Верховного суда Республики Коми от 27.05.2015 по делу № 21-260/2015 решение судьи Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 02.04.2015 по делу № 12-325/2015 оставлено без изменения, что обусловило прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении КОМИ УФАС России № 04-05/4792 от 10.06.2015. ■



ЭЛЕКТРОННАЯ ПОДПИСЬ — ДОБРАЯ ФЕЯ ЗАКУПОК



ФРОЛОВА
Светлана Владимировна,

эксперт в области защиты информации

Как часто мы, простые заказчики и подрядчики, мечтали о тех счастливых временах, когда не придется тонуть в ворохе бумаж конкурсной документации. Казалось бы, что со вступлением в силу федерального закона об электронной подписи (далее — ЭП) наши мучения заканчиваются — мы идем семимильными шагами в светлое будущее электронного документооборота с помощью доброй феи — ЭП.

Электронная подпись (ЭП) создавалась для обеспечения принципов целостности (невозможности внести изменения в подписанный документ) и неотказуемости (невозможности отказаться от факта подписания документа). ЭП представляет собой уникальный цифровой код, сравнимый по уникальности разве что с отпечатками пальцев. Вот она, мечта: подписал с помощью ЭП документацию, затем контракт, и не нужно тратить время и силы на сбор бумажных копий — тот факт, что документы подписаны ЭП, означает, что в них ничего не подделано и что они подписаны именно вами. Но действительно ли применение ЭП означает, что бумажные документы больше не нужны?

Рассмотрим сначала виды электронной подписи. Согласно ФЗ № 63 от 25.03.2011 «Об электронной подписи», на территории РФ используются два вида электронной подписи — квалифицированная и неквалифицированная. В чем разница?

Неквалифицированная электронная подпись выдается на организацию. В ней прописываются ИНН, КПП и прочие реквизиты конкретной организации. Человек, подписывающий документы неквалифицированной электронной подписью, выступает от имени организации, и документ, подписанный неквалифицированной электронной подписью, считается подписанным от лица данной организации, например, ООО «Бурков и сыновья».

Квалифицированная электронная подпись выдается конкретному сотруднику организации. При ее формировании используются не только реквизиты организации, но и реквизиты физического лица — сотрудника организации: фамилия, имя, отчество, электронная почта, номер СНИЛС, а с июня 2015 г. — ИНН физического лица. Все данные заносятся в так называемую открытую часть — файл сертификата ключа проверки электронной подписи. Этот файл можно просмотреть (он не является конфиденциальным) и убедиться, что он принадлежит, например, генеральному директору Иванову Петру Сергеевичу. Значит, подписанный данной ЭП документ подписан именно Ивановым П.С., генеральным директором, и никем другим.

Получить электронную подпись можно только в аккредитованном уполномоченном удостоверяющем центре (список аккредитованных УЦ можно посмотреть на сайте e-trust.gosuslugi.ru). Получая ЭП, вы принимаете условия регламента УЦ, где прописываются права и обязанно-

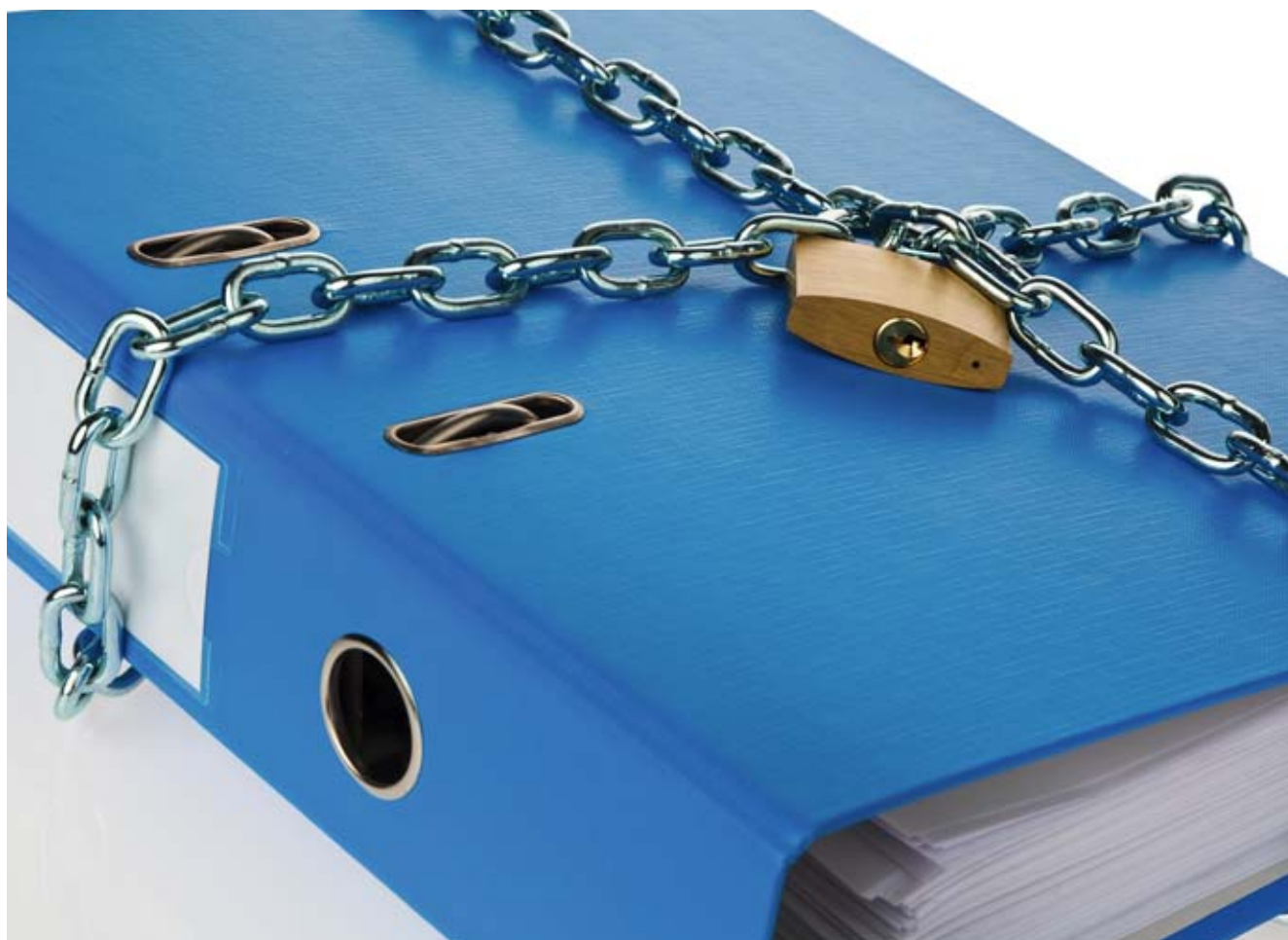
сти по использованию ЭП, а также ответственность за ее неправильное использование. Как правило, набор требований стандартный — не передавать, не сообщать пароль, защищать от компрометации и т.д. Также может быть требование издать правоустанавливающий документ (приказ) о наделении правом электронной подписи сотрудников организации (это практика УЦ Федерального казначейства). В таком документе прописывается наделение правом первой подписи, наделение правом подписи контрактов, правом направлять подписанные документы участнику закупки и т.д.

Итак, представим ситуацию: вы — заказчик и получили от поставщика контракт в электронном виде, подписанный неквалифицированной электронной подписью. Нужно ли требовать его на бумажном носителе, подписанный руководителем организации и заверенный печатью? Ведь он подписан от лица организации, значит, вроде бы имеет юридическую силу.

Нужно, и вот почему. Получив ЭП, поставщик имеет право (а если регламент удостоверяющего центра, где он получал ЭП, этого требует — то и обязан) издать правоустанавливающий документ (приказ по организации), где указывает, кто имеет право пользоваться ЭП. Допустим, он наделяет правом подписи генерального директора, а в его отсутствие — начальника службы поставки, но... оговаривает, что тот имеет право подписывать любые документы, кроме государственных контрактов. И в дополнение выдает ему доверенность на право подписи документов от лица организации, кроме государственных контрактов. В результате возникает вопрос: кто подписал документ? А если генеральный директор в Мюнхене, а подписал контракт человек, который не имел на это право? Вот почему в данном случае необходимо требовать от поставщика подписанный контракт на бумажном носителе.

Использование неквалифицированной ЭП скоро уйдет в прошлое. Электронные торговые площадки, для аккредитации на которых в основном и делаются ЭП, уже прописали в своих регламентах, что разрешается применять только квалифицированную электронную подпись, и удостоверяющие центры выполняют их требования. Проблема в том, что действие неквалифицированных ЭП еще будет продолжаться какое-то время, поскольку срок действия — не менее года. Но уже в июле-августе следующего года все подрядчики будут пользоваться только квалифицированной ЭП.

Представим другую ситуацию: вы — заказчик и получили контракт, подписанный квалифицированной электронной подписью. Согласно ФЗ



№63 «Об электронной подписи», эта подпись равнозначна собственноручной подписи владельца сертификата на бумажном носителе. Нужно ли в данном случае требовать контракт на бумажном носителе с подписью и печатью?

Если контракт подписан ЭП руководителя организации, не нужно. Но в организациях могут быть несколько заместителей генерального директора, также наделенных правом подписи. Правда, с небольшой поправкой: на основании доверенности, например, заместитель по технической части может подписывать только контракты на техническое обслуживание, заместитель по финансам – на поставку товаров, заместитель по энергетике – только контракты по энергоэффективности. Список можно продолжать.

В данном случае заказчик, получив контракт, подписанный квалифицированной ЭП сотрудника поставщика, не являющегося руководителем организации, должен потребовать от него предъявить правоустанавливающие документы, на основании которых он подписал контракт. И только в случае, если эти документы действительно дают право подписи данного контракта, можно принимать его в электронном виде, подписанный ЭП. В противном случае надо требо-

вать от поставщика контракт на бумажном носителе, подписанный по всем правилам.

Для проверки легитимности подписанного электронной подписью документа заказчиком рекомендуется пользоваться сайтом <http://e-trust.gosuslugi.ru/>. Там вы можете проверить статус удостоверяющего центра поставщика (а может быть, он уже не аккредитован, и пользоваться данной ЭП нельзя), а также проверить легитимность сертификата ЭП поставщика и легитимность подписанного электронного документа. Если на этом сайте будет получено подтверждение легитимности сертификата и подписанного электронного документа, то контракт можно считать подписанным законно и равнозначным документу на бумажном носителе с собственноручной подписью владельца ЭП.

Так что в недалеком будущем добрая фея электронной подписи все-таки поможет нам сократить количество бумажных документов и облегчить жизнь заказчикам и подрядчикам. Правда, сильно осложнит жизнь специалистам по защите информации, которым придется все это защищать, шифровать, отслеживать, хранить в защищенном виде и так далее. Но это, как говорится, уже другая история. ■