НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
"ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ"

Ежегодный доклад
«О системе закупок в Российской Федерации» - 2014

Москва 2015

Авторский коллектив:

Шамрин А.Т. (руководитель)

Балаева О.Н.

Белогурова Е.Б.

Головщинский К.И.

Джужома В.В.

Еременко Н.В.

Илюшин Д.М.

Копылова Н.И.

Маслова Н.С.

Овчинников А.В.

Погорелко М.Ю.

Серажетдинов Р.Р.

Ткаченко А.В.

Турчан М.С.

Хафизов Т.Р.

Яковлев А.А.

Оглавление

Введение 4

1. Основные результаты закупочной деятельности в рамках контрактной системы в 2014 году 6

2. Оценка издержек осуществления закупочной деятельности 15

3. Практика планирования закупок в переходный период 18

4. Практика нормирования закупок на федеральном и региональном уровнях 25

5. Проблемные вопросы централизации закупок в рамках контрактной системы 30

6. Действие антидемпинговых механизмов 35

7. Эффективность новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) 38

8. Роль закупок в становлении инновационной экономики 49

9. Востребованность контракта жизненного цикла и проблемы его применения 54

10. Оценка практики закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций 63

11. Анализ практики создания и функционирования контрактных служб, назначения и работы контрактных управляющих 72

12. Экспертиза результатов исполнения контракта 78

13. Информационное обеспечение контрактной системы 86

14. Открытость информации об осуществлении закупок 97

15. Эффективность общественного контроля в сфере закупок 103

16. Особенности осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 126

17. Проблемы правового регулирования контрактных отношений 133

18. Анализ закупок, проводимых по Федеральному закону № 223-ФЗ 146

Контрактная система Российской Федерации: основные результаты формирования институтов 157

Рекомендации по результатам доклада «О системе закупок в Российской Федерации – 2014 год» 161

Приложения 177

Введение

До 2014 г. регулирование сферы государственных закупок осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее также - Федеральный закон № 94-ФЗ). К 2013 г. стало очевидным, что потенциал Федерального закона № 94-ФЗ исчерпан. С его принятием в 2006 г. было обеспечено создание фундамента системы государственных и муниципальных закупок, однако коррупция и мошенничество в закупках за годы его действия переместились на этапы размещения заказа, где отсутствовало нормативное регулирование: планирование закупок и исполнение контрактов. Единственным показателем эффективности деятельности заказчиков стало слепое соблюдение процедуры, а не конечный результат закупок, вследствие чего в обществе выросло недоверие к государственному управлению в этой сфере.

Основными проблемами Федерального закона № 94-ФЗ были узость рамок правого регулирования, ограниченность государственного контроля и отсутствие системы общественного контроля, невысокий уровень информационной открытости, отсутствие ключевых показателей эффективности, низкая мотивация заказчиков к достижению конечного результата закупки. В этой связи у представителей бизнеса и граждан были высоки ожидания позитивных перемен в сфере государственных и муниципальных закупок. Внедряемая в настоящее время контрактная система обладает высоким потенциалом эффективности. Эксперты оценивают его в размере порядка 700 млрд. рублей в год экономии бюджетных средств на начальном этапе (2014-2017гг.). Высоко ожидание и в части качественных показателей: информационная открытость и система эффективного общественного контроля за закупками, повышение доверия общества к государственному управлению в сфере государственных расходов, снижение коррупционных рисков, повышение ответственности заказчиков за обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также - Федеральный закон № 44-ФЗ) вступил с действие с 1 января 2014 г., в течение 2013 г. после его принятия шла активная работа по подготовке системы государственных и муниципальных закупок к началу функционирования контрактной системы. Лидером нормотворческой и методической работы стало Минэкономразвития России. Особенностью процесса развертывания контрактной системы в России является поэтапное внедрение новых норм закупочной деятельности. Полностью контрактная система будет сформирована в 2017 г.

В связи с этим становится понятно, что масштаб реформы определяет риски перехода к контрактной системе, которые могут вызвать эффект формального изменения системы закупок при фактическом сохранении старой модели Федерального закона № 94-ФЗ. В составе основных рисков эксперты указывали на возможность «затягивания» процессов закупок, сложности в понимании заказчиками новых механизмов регулирования контрактной системы (ввиду большого объема правового регулирования на уровне подзаконных актов), неадекватность информационного обеспечения, использование общественного контроля как способа коммерциализации контрольной деятельности граждан и общественных организаций.

Снизить негативные риски реформы системы государственных и муниципальных закупок возможно, в том числе, за счет проведения систематического исследования процессов становления контрактной системы. В этих обстоятельствах инициатива НИУ ВШЭ о проведении независимого мониторинга в начальный период введения в действие Федерального закона № 44-ФЗ была поддержана Экспертным советом при Правительстве

РФ. Результаты этой работы и предложения по совершенствованию контрактной системы отражены в ежегодном докладе «О системе закупок в Российской Федерации».

В течение 2014 г. эксперты НИУ ВШЭ совместно с группой специалистов и исследователей анализировали развивающуюся нормативную правовую базу контрактной системы и правоприменительную практику в этой сфере. Были проведены широкие социологические обследования различных групп участников контрактной системы (заказчиков, предпринимателей, населения, общественных организаций, контрольно-счетных органов, региональных управлений ФАС России). Впервые в России оценены издержки системы государственных закупок. Проведены углубленные интервью в рамках исследования отношения к контрактной системе всех категорий участников закупочного процесса. Всего в исследование были вовлечены 34 региона России.

Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации - 2014 год» включает исследование всех стадий закупочного цикла от планирования закупок до исполнения контракта. Проанализированы результаты внедрения новаций Федерального закона № 44-ФЗ: нормирование, контракт жизненного цикла, расширение полномочий заказчиков по управлению контрактом, деятельность контрактных служб и контрактных управляющих, поддержка малого бизнеса, создание единой информационной системы. Проведена оценка результативности новых способов определения поставщика: двухэтапных конкурсов, запроса предложений, конкурсов с ограниченным участием. Особое внимание авторы Доклада уделили становлению и развитию системы общественного контроля в сфере государственных закупок.

По результатам анализа состояния контрактной системы в 2014 г. подготовлен комплекс рекомендаций по совершенствованию правил и механизмов реализации норм Федерального закона № 44-ФЗ.

В рамках подготовки Доклада проведено более 35 экспертных совещаний, 2 всероссийских совещания общественных контролеров в форме Школы общественного контролера, регулярно проводимой НИУ ВШЭ. Промежуточные результаты исследований всесторонне обсуждались на постоянно действующем семинаре под руководством руководителя Экспертного управления Администрации Президента Российской Федерации Симоненко В.А.

Авторы Доклада выражают большую признательность органам власти и организациям, без активной позиции которых разработка его была бы невозможна. В их числе: Минэкономразвития России, Федеральное казначейство, ФАС России и региональные управления ФАС России, Минздрав России, Фонд социального страхования России, ФАНО России, ТПП России, Департамент г. Москвы по конкурентной политике, Правительство Калужской области, Правительство Республики Татарстан, Правительство Вологодской области, контрольно-счетные органы регионов России, компании «Росатом», «Сбербанк-АСТ», «Ростелеком», «Аэрофлот», «РЖД», «Роснефть», общественные организации «ОНФ» и «Безопасное отечество».

Значительную методическую и организационную поддержку в подготовке Доклада оказали Симоненко В.А., Летуновский В.В., Котюков М.М., Демидова Т.П., Баширова Д.М., Краснова И.Г., Дегтев Г.В., Зимонас Р.С., Мельченко И.А., Зарудин В.В., Бегтин И.В.

1. Основные результаты закупочной деятельности в рамках контрактной системы в 2014 году

В период становления нового законодательства, регулирующего осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, приобретает особое значение своевременная оценка результатов правоприменительной практики в целях определения степени достижения целей законодательного регулирования, а также выявления проблем, препятствующих достижению таких целей, и, при необходимости, оперативного совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

В целях анализа правоприменительной практики были использованы представленные Федеральной службой государственной статистики (далее также-Росстат)[1] статистические данные, связанные с закупками в рамках контрактной системы:

1) «Результаты проведения способов определения поставщиков для обеспечения государственных нужд за январь - декабрь 2014 года» (форма t1.2);

2) «Результаты проведения способов определения поставщиков для обеспечения государственных нужд за январь - декабрь 2014 года» (форма t1.3).

По данным Росстата в 2014 г. было проведено торгов по определению поставщиков и закупок у единственного поставщика в количестве 6,8 млн. закупок для государственных нужд, 7,61 млн. закупок - для муниципальных нужд. Количество торгов и закупок у единственного источника сократилось в 2014 г. по сравнению с 2013 г. практически в два раза. Это объясняется тем, что в последние месяцы 2013 г. государственные и муниципальные заказчики стремились разместить заказы по «старым», понятным им правилам. На сокращение количества закупок повлияло и то, что новые правила определения поставщиков вынудили заказчиков укрупнять по стоимости закупочные лоты.

В 2014 г. заключено контрактов для государственных нужд на 6,33 трлн. рублей, для муниципальных нужд на 1, 05 трлн. рублей. Снижение цены по заключенным контрактам в 2014 г. составило для государственных заказчиков 3,80%, для муниципальных заказчиков 6,91% от начально объявленных. В целом экономия на торгах в 2014 г. сократилась для государственных и муниципальных закупок.

Более 14 трлн. рублей составил суммарный объем закупок государственных корпораций, государственных компаний, субъектов естественных монополий, акционерных обществ с государственным и муниципальным участием в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц».

По данным Минэкономразвития России в рамках проводимой политики импортозамещения в 2014 г. с применением предусмотренных контрактной системой мер поддержки отечественных производителей было заключено более 915 тыс. контрактов на общую сумму свыше 783 млрд. рублей.

Уровень конкуренции при осуществлении закупок

Одним из основных принципов контрактной системы в Федеральном законе № 44-ФЗ провозглашен принцип обеспечения конкуренции. В этой связи в рамках проводимого анализа практики закупочной деятельности оценивались следующие показатели, характеризующие степень обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы:

- уровень конкуренции при осуществлении закупок;

[1] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#, «Показатели закупочной деятельности».

- доля несостоявшихся закупок (по количеству) в общем объеме конкурентных закупок;

- доля несостоявшихся закупок (по объему денежных средств) в общем объеме конкурентных закупок;

- доля неконкурентных закупок (по количеству) в общем объеме закупок;

- доля неконкурентных закупок (по объему денежных средств) в общем объеме закупок.

В рамках анализа была произведена оценка успешности конкурентных процедур в части размера снижения начальной (максимальной) цены контракта в процессе конкурентной борьбы участников. Оценка эффективности конкурентной процедуры только на основании указанного параметра не является комплексной. Для оценки эффективности и результативности конкурентной процедуры следует, в том числе, учитывать и историю исполнения контракта, заключенного по результатам такой процедуры, а самое главное – степень удовлетворения государственной или муниципальной потребности по результатам произведенной закупки, однако, на основании данных статистической отчетности произвести оценку данных показателей невозможно. Вместе с тем, размер снижения начальной (максимальной) цены контракта зачастую используется как один из основных показателей эффективности закупок, и в этой связи данный показатель также оценивался в рамках исследования.

Согласно данным статистической отчетности, при осуществлении закупок для государственных нужд в 2014 г. самым конкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является электронный аукцион: среднее количество заявок составило 2,73 (см. диаграмму А.1 в Приложениях к докладу). Второе место занимает открытый двухэтапный конкурс: среднее количество заявок, поданных в данной процедуре, составило 2,59. При осуществлении закупок для государственных нужд путем проведения открытого конкурса и запроса котировок уровень конкуренции составлял 2,21 и 2,18 соответственно. В среднем менее 2 заявок приходится на открытый конкурс с ограниченным участием (1,81) и запрос предложений (1,59).

Довольно низкий уровень конкуренции зафиксирован при проведении закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом обращает на себя внимание тот факт, что уровень конкуренции при проведении конкурса с ограниченным участием в закрытой форме несколько выше уровня конкуренции при проведении этой процедуры в открытой форме, 2,18 и 1,81 соответственно. При осуществлении закупок для муниципальных нужд в 2014г. самым конкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является закрытый конкурс (среднее количество заявок – 4,2). Уровень конкуренции по остальным способам несколько ниже уровня конкуренции, достигаемого при осуществлении закупок для государственных нужд. По результатам закупок, осуществленных муниципальными заказчиками в 2014 г., в среднем менее 2 заявок приходится на 5 из 9 использованных заказчиками в исследуемый период процедур, а именно: открытый конкурс (1,96), открытый конкурс с ограниченным участием (1,5), открытый двухэтапный конкурс (1,62), закрытый аукцион (1,14), запрос предложений (1,22).

Для того чтобы оценить, насколько изменился уровень конкуренции после вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ, были сопоставлены статистические данные по исследуемым закупкам (закупки для государственных и муниципальных нужд[2] за период с января по декабрь) за 2012, 2013 и 2014 годы.

---

[2] Анализ данных о результатах осуществления закупок для государственных нужд за 2012, 2013гг. произведен на основании данных, содержащихся в форме «Результаты проведения торгов и других способов

Исходя из анализа закупок, осуществленных для государственных нужд за исследуемые годы, среднее количество заявок, поданных для участия в процедурах в 2014г., несколько меньше аналогичных показателей за 2013 г. (см. диаграмму А.2 в Приложениях к докладу). Исключение составляют закрытые конкурсы: в 2014 г. среднее количество заявок, поданных на данную процедуру, увеличилось на 0,05. Напротив, при осуществлении закупок для муниципальных нужд среднее количество заявок, поданных для участия в процедурах в 2014г., в целом превышает аналогичные показатели за 2012 г. и 2013 г., за исключением запроса котировок, при проведении которого среднее количество заявок, поданных при реализации этого способа на 0,47 меньше количества заявок, поданных в 2013 г (см. диаграмму А.3 в Приложениях к докладу).

Несостоявшиеся процедуры

Оценить степень обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы без учета несостоявшихся процедур невозможно. Поэтому в рамках исследования был проведен анализ доли конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, то есть тех конкурентных процедур, в рамках которых отсутствовала конкуренция между участниками (см. диаграммы А.4 и А.5 в Приложениях к докладу). Доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в 2014г. при осуществлении закупок для государственных нужд несколько уменьшилась по сравнению с 2013 г., но все еще значительна: более 30% по количеству и около 40% по стоимости, а при закупках для муниципальных нужд, наоборот, увеличилась по сравнению с 2013 г. на 9,16% по количеству и на 0,37% по стоимости и составила соответственно 42,84% и 51,88%. Таким образом, в 2014 г. при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд соответственно 31,68% и 42,84% из всех проведенных конкурентных процедур признаются несостоявшимися, то есть, фактически не являются конкурентными.

Доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в общем количестве конкурентных процедур была определена в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (см. диаграммы А.6 и А.7 в Приложениях к докладу). Обращает на себя внимание значительное снижение в 2014 г. доли несостоявшихся процедур в общем количестве относительно аналогичных показателей 2013 г. закупок для государственных нужд по таким процедурам как открытый конкурс (19,36%), закрытый конкурс (30,48%), электронный аукцион (11,18%). При этом, снижение рассматриваемых показателей в 2014 г. при муниципальных закупках незначительное: при проведении открытого конкурса – 2,05%, при проведении электронного аукциона – 5,16%.

В рамках муниципальных закупок за 2014 г. достигнуто существенное снижение доли несостоявшихся закрытых аукционов, такое снижение составило по сравнению с 2013г. 21,43%. Следует отметить, что в 2014 г. доля несостоявшихся запросов котировок, проведенных как для государственных, так и для муниципальных нужд, выросла по сравнению с 2013 г. соответственно на 9,84% и на 12,98%. Увеличение доли запроса котировок, признанных несостоявшимися, может быть обусловлено нормой, введенной Федеральным законом № 44-ФЗ, об установлении требований не только к участникам конкурсов и аукционов, но и к участникам запроса котировок. Вместе с тем, с точки зрения частоты признания способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд за январь–декабрь» (форма t1.2) за 2012 и 2013гг./ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#, «Показатели закупочной деятельности». Анализ данных о результатах осуществления закупок для муниципальных нужд за 2012, 2013гг. произведен на основании данных, содержащихся в форме «Результаты проведения торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд за январь – декабрь» (форма t1.2) за 2012 и 2013гг./ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#, «Показатели закупочной деятельности».

несостоявшимся, запрос котировок является наиболее успешной процедурой в периоды с 2012 по 2014 гг.

Доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в общей стоимости конкурентных процедур была также определена в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В рассматриваемом аспекте доля несостоявшихся процедур в 2014г. при закупках для государственных нужд меньше аналогичных показателей 2013 и 2012 гг. (см. диаграммы А.8 и А.9 в Приложениях к докладу). Размеры снижения доли несостоявшихся процедур в общей стоимости относительно аналогичных показателей 2013 г. в 2014 г. для государственных нужд составили: открытый конкурс - 9,03%; закрытый конкурс – 3,94%; электронный аукцион - 8,4%; закрытый аукцион – 12,89%. При этом, доля несостоявшихся запросов котировок в 2014 г. выросла по сравнению с 2013 г. на 3,85% при закупках для государственных нужд. При осуществлении муниципальных закупок доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в общей стоимости конкурентных процедур в 2014г., наоборот, возросла при проведении открытого конкурса, закрытого аукциона соответственно на 4,71% и на 15,43%. Доля несостоявшихся запросов котировок, осуществленных для муниципальных нужд, в 2014 г. также выросла по сравнению с 2013г. Снижение доли признанных несостоявшимися электронных аукционов, проведенных муниципальными заказчиками, в общей стоимости таких процедур в 2014 г., составило 2,3%. В 2014 г. муниципальные заказчики более эффективно по сравнению с государственными заказчиками реализовывали закрытые аукционы: доля закрытых аукционов, признанных несостоявшимися, в общей стоимости проведенных закрытых аукционов для муниципальных нужд существенно ниже аналогичных показателей при проведении закупок для государственных нужд (24,96% против 52,27%).

Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

В целях оценки степени обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы целесообразно оценить и долю закупок, реализуемых без применения конкурентных процедур. Прежде всего, следует обратить внимание на долю закупок «малого объема», то есть закупок, осуществляемых у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Оценка изменения объемов таких закупок особенно важна, так как, в рамках контрактной системы были кардинально изменены требования по ограничению закупок «малого объема». Исходя из данных статистической отчетности, следует, что общая стоимость закупок «малого объема», произведенных для государственных нужд в исследуемом периоде, сократилась практически вдвое (см. диаграмму А.10 в Приложениях к докладу). Однако следует принять во внимание то обстоятельство, что в июне 2014 г. условия применения закупок в соответствии с положениями п.4 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ были изменены и у заказчиков появилось больше возможностей для осуществления закупок по рассматриваемому основанию. При этом больше возможностей для осуществления закупок «малого объема» появилось у заказчиков, совокупный годовой объем закупок которых не превышает 40 млн. рублей. Если, согласно первоначальной редакции Федерального закона № 44-ФЗ такие заказчики могли осуществить закупки «малого объема» на общую сумму, не превышающую 5% размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок в соответствии с планом-графиком, то в соответствии с действующей в настоящее время редакцией данного закона, объем указанных закупок может достигать 2 млн. рублей в год. С учетом того обстоятельства, что заказчики, совокупный годовой объем закупок которых незначителен, в основном осуществляют закупки для муниципальных нужд, результаты правоприменительной практики осуществления закупок для муниципальных нужд являются более показательными. По данным статистики, при осуществлении закупок для муниципальных нужд в 2014 г. не наблюдается значительного снижения общей стоимости закупок «малого объема»; объем таких закупок по сравнению с 2013 г. сократился всего на

17% от прежнего показателя и составил 12,6% общей стоимости заключенных контрактов для муниципальных нужд.

Динамика изменения доли в общей стоимости заключенных контрактов в результате произведенных закупок у единственного поставщика по всем основаниям, предусмотренным ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, за исключением закупок «малого объема» и закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в результате признания несостоявшимися конкурентных процедур, представлена на диаграмме А.11 в Приложениях к докладу. Объем денежных средств, реализованных в 2014г. у единственного поставщика, за исключением закупок «малого объема» и по результатам несостоявшихся процедур, в рамках контрактной системы увеличился в 2014 г. при осуществлении закупок для государственных нужд относительно показателей 2013г. на 2,82%, а при проведении закупок для муниципальных нужд на 1,32%, и соответственно составил 38,96% в общей стоимости заключенных контрактов для государственных нужд и 15,92% в общей стоимости заключенных контрактов для муниципальных нужд.

Общая доля закупок у единственного поставщика по всем основаниям, предусмотренным ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в 2014 году ниже, чем в 2012 г. и 2013 г. (см. диаграмму А.12 в Приложениях к докладу). Снижение доли закупок у единственного поставщика в общей стоимости заключенных контрактов в 2014г. при осуществлении закупок для государственных нужд составило 7,04% по отношению к аналогичному показателю 2013г., а при осуществлении закупок для муниципальных нужд – 1,5%. Следует отметить, что, несмотря на некоторое снижение общей доли закупок, реализуемых у единственного поставщика, в рамках контрактной системы данный объем существенно (более чем на 15%) превышает объем контрактов, заключенных с использованием конкурентных способов определения поставщика и составляет при осуществлении закупок для государственных нужд 64,36%, а при закупках для муниципальных нужд – 62,86% в общей стоимости заключенных контрактов. Таким образом, несмотря на снижение в рамках контрактной системы доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в общей стоимости заключенных контрактов б**о**льшая часть денежных средств расходуется вне конкуренции.

Одним из показателей, используемых в целях оценки эффективности законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, является размер снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате проведения конкурентных процедур. В рамках исследования указанный показатель был определен в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно статистическим данным наибольший процент снижения достигается по результатам проведения запроса котировок: 15,32% при осуществлении закупок для государственных нужд и 12,13% при осуществлении закупок для муниципальных нужд (см. диаграмму А.13 в Приложениях к докладу). Муниципальные закупки в части снижения начальной (максимальной) цены контракта при проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, закрытого конкурса и электронного аукциона оказались более эффективными, особенно при проведении открытого конкурса и электронного аукциона. Средний размер снижения при осуществлении закупок для муниципальных и государственных нужд соответственно составил: при проведении открытого конкурса - 9,11% против 4,16%, при проведении электронного аукциона – 9,67% против 7,98%. При этом двухэтапные конкурсы, проводимые для государственных нужд, оказались в части оцениваемого параметра более эффективными, чем для муниципальных нужд – 6,39% против 2,06%.

Как уже было отмечено, с точки зрения размера снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате проведения конкурентных процедур наиболее эффективной процедурой показал себя запрос котировок. В этой связи по исследуемому периоду была

произведена оценка динамики изменения количества контрактов, заключенных по результатам проведенных запросов котировок и объема денежных средств, реализуемых с использованием данного способа определения поставщика за период 2012-2014 гг. (см. диаграммы А.14 и А.15 в Приложениях к докладу). Результаты анализа показали существенное снижение в 2014 г. как количества заключенных по результатам проведенных котировок контрактов, так и уменьшение объема денежных средств, реализуемых путем проведения запроса котировок. В сравнении с 2012 г. такая разница составила по количеству: при осуществлении государственных закупок – 38,7%, муниципальных – 66,7%; по объему денежных средств: при осуществлении государственных закупок – 54%, муниципальных – 73%. В сравнении с 2013 г. такая разница составила по количеству: при осуществлении государственных закупок – 45,5%, муниципальных – 64,8%; по объему денежных средств: при осуществлении государственных закупок – 51,9%, муниципальных – 70,7%.

Поскольку по показателям снижения начальной (максимальной) цены контракта электронный аукцион занимает второе место, в рамках исследования была произведена оценка динамики изменения в 2012-2014гг. количества контрактов, заключенных путем проведения электронных аукционов и объема денежных средств, реализуемых с использованием данного способа определения поставщика (см. диаграммы А.16 и А.17 в Приложениях к докладу). Результаты анализа показали существенное увеличение в 2014 г. при осуществлении закупок для государственных нужд количества случаев заключения контрактов по результатам проведения электронного аукциона: в сравнении с 2012 г. такая разница составила – 75%, в сравнении с 2013 г. – 36%. В рамках муниципальных закупок увеличение количества проведенных электронных аукционов не столь существенно: в сравнении с 2012 г. такая разница составила – 34,4%, в сравнении с 2013 г. – 23%.

Наряду с увеличением количества контрактов, заключенных по результатам электронного аукциона, зафиксировано снижение по объему денежных средств, реализуемых путем проведения электронного аукциона, в 2014г. В сравнении с 2012 г. такая разница составила при осуществлении закупок для государственных нужд – 19%, для муниципальных нужд – 12%.; в сравнении с 2013г. для государственных нужд – 12%, для муниципальных нужд – 24%. Данное обстоятельство, вероятно, обусловлено использованным в рамках контрактной системы новым подходом по ограничению применения запроса котировок и связанной с этим необходимостью для заказчиков проводить электронные аукционы на небольшие суммы.

В заключение хотелось бы привести корреляцию, выявленную в ходе проведения социологического проса заказчиков. При анкетировании формулировались вопросы, которые позволяли распределить заказчиков на группы в зависимости от частоты использования ими тех или иных способов определения поставщиков.

В ходе статистической обработки данных была выявлена группа респондентов, которые чаще всего использовали открытые аукционы в электронной форме. Такие респонденты чаще, чем в целом по выборке:

- негативно оценивают существующую в их организации модель контрактной службы и ее работу;

- считают, что возможность участников закупок использовать ценовой демпинг для победы в процедуре после принятия Федерального закона № 44-ФЗ уменьшилась;

- сталкиваются с необходимостью изменения условий контрактов в ходе их исполнения;

- считают, что основания для включения участников закупки в реестр недобросовестных поставщиков недостаточны.

Критика модели контрактной службы, запрос на расширение оснований для внесения в реестр недобросовестных поставщиков, необходимость внесения изменений в контракт – все это может косвенно свидетельствовать о недовольстве заказчиков (вынужденных часто использовать электронный аукцион) данной процедурой как способом, который существенно снижает возможности выбора профессионального и компетентного поставщика. Негативный опыт заказчика, в свою очередь, генерирует, с одной стороны, недовольство существующими правилами регулирования закупок (запрос на расширение реестра недобросовестных поставщиков), а с другой - недовольство своей контрактной службой, которая отвечает, в глазах респондентов, за выбор способа проведения закупки. Таким образом, можно выдвинуть предположение о том, что респонденты, которым приходится часто использовать открытые аукционы в электронной форме, демонстрируют меньший уровень удовлетворенности системой закупок.

Вторую группу респондентов составили те, кто чаще всего проводит двухэтапные конкурсы. Такие респонденты, напротив, более, чем в целом по выборке, довольны принятой у них моделью контрактной службы, а также чаще других считают, что ответственность поставщика возросла после принятия нового закона о закупках. Можно предположить, что данная группа, применяя предложенные новации контрактной системы в части расширения способов закупок, и ощутила заметные преимущества от перехода к новым правилам осуществления закупок.

Заключение

Анализ правоприменительной практики на основании данных, представленных Росстатом, позволил сделать следующие выводы.

1. Вступление в силу Федерального закона № 44-ФЗ до настоящего времени не привело к повышению уровня конкуренции при осуществлении закупок: среднее количество заявок, поданных для участия в конкурентных процедурах, составляет две заявки. Кроме того, в разрезе способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) установлено, что среднее количество заявок, поданных для участия в процедурах в 2014 г. при реализации закупок для государственных нужд, несколько меньше аналогичных показателей за 2013 г., а при осуществлении муниципальных закупок несколько увеличилось. При этом в рамках муниципальных закупок в среднем менее двух заявок приходится на 5 из 9 использованных заказчиками процедур, а именно: открытый конкурс (1,96), открытый конкурс с ограниченным участием (1,5), открытый двухэтапный конкурс (1,62), закрытый аукцион (1,14), запрос предложений (1,22). По количеству заявок, поданных для участия в процедуре, при проведении закупок для государственных нужд в 2014 г. лидирующее место занимает электронный аукцион, при проведении которого среднее количество заявок составляет 2,73. В рамках муниципальных закупок по среднему количеству заявок, поданных на процедуру, электронный аукцион занимает второе место: среднее количество заявок в 2014 г. составило 2,64.

2. Доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в 2014 г. несколько уменьшилась по сравнению с предшествующими годами, но все еще значительна – более 30% по количеству и около 40% по стоимости из всех проведенных конкурентных процедур признаются несостоявшимися, то есть фактически не являются конкурентными. Наиболее часто конкурентные процедуры признаются состоявшимися при проведении запроса котировок – более, чем в 70% случаев, в то время, как, например, при проведении закрытых аукционов для государственных нужд - только в 48% случаев.

3. Общая стоимость закупок «малого объема» (в соответствии с положениями п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ), произведенных для государственных нужд, в исследуемом периоде сократилась практически вдвое и составила 2,03% от общей стоимости заключенных государственными заказчиками контрактов. В рамках

муниципальных закупок объем таких закупок по сравнению с 2013 г. сократился всего на 17% от прежнего показателя и составил 12,6% общей стоимости заключенных контрактов для муниципальных нужд.

4. В 2014 г. объем денежных средств, реализованных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по всем основаниям, предусмотренным ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, за исключением закупок «малого объема» и закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в результате признания несостоявшимися конкурентных процедур, увеличился по сравнению с предыдущими годами и составил по государственным и муниципальным закупкам соответственно 38,96% и 15,92% в общей стоимости заключенных контрактов.

5. Общая доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по всем основаниям, предусмотренным ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в 2014 году ниже, чем в 2012-2013 гг., однако все еще значительна: при закупках для государственных и муниципальных нужд она составляет соответственно 64,36% и 62,86% в общей стоимости заключенных контрактов.

6. Наибольший процент снижения начальной (максимальной) цены контракта достигается по результатам проведения запроса котировок (по государственным закупкам - 15,32%, по муниципальным закупкам - 12,13%). Несмотря на это обстоятельство, а также на то, что процедуры проведения запроса котировок чаще других конкурентных процедур признаются состоявшимися, результаты анализа показали существенное снижение в 2014 г. количества случаев заключения контрактов по результатам проведения запроса котировок и еще более значительное снижение по объему денежных средств, реализуемых путем проведения запроса котировок.

7. Размер снижения начальной (максимальной) цены контракта по результатам электронного аукциона составляет 7,98% по государственным закупкам и 9,67% по муниципальным закупкам. Результаты анализа показали существенное увеличение в 2014 г. количества заключенных контрактов по результатам проведения электронного аукциона, обусловленное увеличением общего количества случаев проведения электронного аукциона. При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что в среднем в 40% случаев электронные аукционы признаются несостоявшимися. Наряду с существенным увеличением количества контрактов, заключенных по результатам электронного аукциона, в 2014 г. зафиксировано снижение по объему денежных средств, реализуемых путем проведения электронного аукциона. Данное обстоятельство вызвано необходимостью проводить электронные аукционы на незначительные суммы по причине изменения условий применения запроса котировок в рамках контрактной системы.

8. Для обеспечения своевременной оценки результатов правоприменительной практики в целях определения степени достижения целей законодательного регулирования системы закупок, а также выявления проблем, препятствующих достижению таких целей, и, при необходимости, оперативного совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, представляется необходимым пересмотреть требования к формированию статистической отчетности по результатам проведения способов определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд, установив необходимость формировать статистические данные по результатам осуществления муниципальных закупок не только за 12 месяцев, но и за первое (каждое) полугодие.

9. При совершенствовании законодательства о контрактной системе, расширении возможностей для использования заказчиками более эффективных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо учитывать данные статистической отчетности: так, например, запрос котировок показал себя как наиболее эффективная

процедура в части размера снижения начальной (максимальной) цены контракта и результативного завершения процедуры, однако в рамках контрактной системы возможности для использования этого способа определения поставщика существенно ограничены.

2. Оценка издержек осуществления закупочной деятельности

Конечной целью регулирования государственных закупок является повышение их социально-экономической эффективности, что включает в себя не только экономию расходов бюджета от снижения цен в ходе торгов, но также обеспечение поставок необходимых товаров, работ и услуг с должным качеством и в установленные сроки. Однако регулирование закупок как для экономических агентов, так и для надзорных органов связано не только с возможными позитивными эффектами (в виде сокращения бюджетных расходов и обеспечения стабильных и качественных поставок), но и сопряжено с определенными издержками.

Актуальность учета и анализа издержек на осуществление закупочной деятельности в РФ сегодня возрастает в связи с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ. Так, данный закон предъявляет к заказчикам дополнительные требования по планированию закупок, проведению процедур отбора поставщиков, мониторингу исполнения контрактов и т.п. Новые требования также выдвигаются к регулирующим органам по мониторингу, контролю и аудиту в сфере закупок.

Для оценки отношения участников контрактной системы к таким нововведениям был проведен опрос, который показал, что для большинства заказчиков (84,2%) осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует больших затрат. Как наиболее значимые заказчики оценили затраты на подготовку технических заданий и иной документации по закупкам (49,3% опрошенных), затраты на размещение информации о закупках на общероссийском официальном сайте zakupki.gov.ru (26,6% респондентов), затраты на повышение квалификации сотрудников (привлечение сторонних организаций) для участия в закупках (35,7%), составление заказчиком различных отчетов (35,7% опрошенных). В то же время, 19 % опрошенных заказчиков отметили, что никаких затрат или издержек организация в связи с введением нового порядка регулирования закупок не несет. Также следует отметить, что по оценке заказчиков и для представителей бизнеса участие в закупках и исполнение контракта по новым правилам с 2014 г. усложнилось. Такого мнения придерживаются 59,8% опрошенных.

В ходе проведенного опроса представители бизнеса-участники закупок более оптимистично, по сравнению с заказчиками, оценили введенные в 2014 г. новые правила регулирования контрактной системы. Менее трети (27,4%) опрошенных представителей таких организаций оценили свои затраты по участию в закупках в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя) как высокие. В то же время для значительной части представителей бизнеса (68,0% опрошенных) участие в закупках по новым правилам с 2014 г. усложнилось. При этом наиболее существенны для таких организаций затраты на подготовку заявок и иной документации для участия в процедурах (26,3% опрошенных), затраты на получение банковских гарантий или внесение денежного обеспечения для участия в процедурах (40,3%), затраты на регистрацию на электронной площадке и получение электронной подписи (23%).

Не ограничиваясь опросом, в ходе подготовки доклада впервые в российской практике была также проведена оценка издержек госзакупок для большой совокупности заказчиков, действующих в рамках одного региона. Именно на этом уровне действует наибольшее число «типичных» заказчиков, и оценка именно их издержек в разрезе разных закупочных процедур и закупок разной стоимости может дать представление о необходимых мерах по оптимизации регулирования соответствующей сферы государственного управления.

Исследование основывалось на эмпирических данных за 2013-2014 годы по Калужской области и опиралось на методологию проекта «Public procurement in Europe: cost and effectiveness», реализованного компанией PricewaterhouseCoopers (далее также- PwC) для Европейской Комиссии (далее также – Еврокомиссия) в 2011 году. Собранные данные

позволили оценить издержки заказчиков в основных отраслях бюджетного сектора применительно к разным видам закупочных процедур и закупкам разного размера.

Основные выводы по результатам исследования сводятся к следующему:

1. Хотя нас, прежде всего, интересовали издержки, связанные с выполнением норм Федерального закона № 94-ФЗ (в 2013 г.) и Федерального закона № 44-ФЗ (в 2014 г.), оказалось, что для заказчиков очень существенны общие издержки оформления контрактов, не подпадающие под требования законодательства о закупках. В частности, на оформление закупки малого объема на сумму до 100 тыс. рублей требуется от 5 человеко-часов в секторе «Здравоохранение» до 3,6 человеко-дней в секторе «Строительство». При этом в трех из четырех рассмотренных секторов издержки, не связанные с реализацией требований законодательства о закупках, составляют 60% и более от совокупных издержек на осуществление закупочных процедур. Сказанное означают, что претензии к сложности и трудоемкости закупочных процедур, все более активно звучащие в последнее время, во многом связаны с растущими общими требованиями разнообразных контрольно-надзорных органов, которые предъявляются к публичным организациям в процессе расходованиями ими бюджетных средств. Решение этой проблемы (связанное с упрощением регулирования) выходит за рамки возможных изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ.

2. Издержки на администрирование в соответствии с требованиями законодательства о закупках заметно различаются для разных видов закупочных процедур. Они составляют от примерно 3 человеко-часов в случае запроса котировок и закупки у единственного поставщика (на сумму свыше 100 тыс. рублей) до 2,2 и 3,5 человеко-дней соответственно для электронных аукционов и открытых конкурсов. Однако с учетом различий в объемах контрактов, характерных для разных способов закупок, относительные величины издержек заказчиков будут меняться в обратном порядке – от 0,2% от стоимости контракта для электронных аукционов до 0,4% для котировок.

3. Существенные различия наблюдаются в величине издержек администрирования закупок для разных отраслей бюджетного сектора. Так, если в строительстве и государственном управлении они составляют менее 0,1% от стоимости закупок, то в секторе социальных услуг они возрастают до 0,6% и превышают 1,2% в медицинских учреждениях. На величину издержек здесь влияет необходимость даже при небольшом объеме закупок иметь в штате организации специалистов, которые способны правильно оформить документы, требуемые по законодательству.

4. Издержки на администрирование закупочных процедур различны для контрактов разной стоимости. Для крупных закупок на сумму от 500 тыс. рублей и более они составляли около 0,1%, для средних закупок (100-500 тыс. рублей) равнялись 2%, закупки малых объемов были сопряжены с издержками в 15% от их стоимости.

5. Международные сравнения (с данными исследования PwC) показывают, что регуляторная нагрузка на заказчиков в РФ и ЕС применительно к крупным закупкам сопоставима. В частности, в ЕС средние общие издержки организаций-заказчиков в 2011 г. достигали 0,4%, а в РФ (на примере Калуги) по закупкам от 500 тыс. рублей в 2013 г. они составляли около 0,3%

6. Поскольку часть закупок для обеспечения нужд 2014 г. сознательно проводилась многими заказчиками в конце 2013 г., в настоящее время сложно дать корректную количественную оценку издержек закупок в условиях нового регулирования. Тем не менее, на качественном уровне большинство респондентов отмечали заметный (в 2 раза и более) рост трудозатрат. Прежде всего, эти затраты были связаны с необходимостью подготовки большего объема документов на стадии планирования закупок и обоснования цен, а также с взаимодействием с регулирующими органами (например,

при согласовании закупок у единственного поставщика по итогам конкурентных процедур, признанных несостоявшимися).

С точки зрения возможных рекомендаций для экономической политики в сфере закупок мы можем выделить три момента.

Во-первых, значительная часть издержек падает на закупки малой стоимости, для которых и так действуют самые простые процедуры, не регламентируемые законодательством о закупках. Тем не менее, по оценкам наших респондентов для оформления всех документов на закупку в несколько тысяч рублей требуется от 0,5 до 3,5 рабочих дней. Одним из решений здесь могла бы быть централизация функций закупок для небольших учреждений – с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления. Такое решение, однако, может вступать в противоречие с интересами заказчиков в оперативном и гибком удовлетворении их текущих потребностей. В качестве альтернативного варианта предлагается рассмотреть возможность оптимизации процедуры закупок «малого объема» безотносительно различных категорий заказчиков посредством использования системы «электронный магазин».

Во-вторых, необходимо принимать во внимание издержки основных участников процесса при каждом изменении регулирования. Здесь также возможна аналогия с процедурой «оценки регулирующего воздействия» для изменений законодательства о предпринимательской деятельности.

В-третьих, в дальнейшем при оптимизации закупочных процедур необходима оценка издержек не только заказчиков, но и поставщиков (как это, в частности, было сделано в проекте PwC для Еврокомиссии). По нашему мнению, фактор неоправданно высоких издержек на оформление документов и подачу заявок для поставщиков может объяснять низкий уровень конкуренции на торгах.

3. Практика планирования закупок в переходный период

Принципиальным отличием регулирования закупочного цикла в сфере государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы от регламентации в рамках Федерального закона № 94-ФЗ является наличие этапа планирования закупок. Это позволяет повысить эффективность государственных и муниципальных закупок, снизить коррупционные риски, активизировать общественный контроль.

В 2014 - 2016 гг., согласно ч. 2 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, действуют правила планирования закупок переходного периода. При этом порядок планирования, установленный на 2014 - 2016 гг., является "промежуточной" формой при переходе на порядок планирования закупок в полном соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ, и одной из основных целей установления переходного периода является подготовка заказчиков к новому порядку планирования закупок и выявление возникающих на практике сложностей.

В ходе проведенного мониторинга планирования закупок заказчиками федерального уровня было выявлено, что отдельные федеральные органы исполнительной власти (далее также – ФОИВы)[3] опубликовали всего 1-2 версии плана-графика размещения заказов (далее также – план-график), при этом на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее также - официальный сайт) было размещено большое количество изменений в планы-графики таких ФОИВов, вносимых в течение всего года[4].

По результатам проведения общего анализа планов-графиков ФОИВов на 2014 г. было установлено, что число изменений плана-графика некоторыми заказчиками достигает от 2 до 160 версий в год (см. таблицы Б.1 и Б.2. в Приложениях к докладу, а также рисунок 3.1 ниже).

Рисунок 3.1. Показатели частоты изменения в план-график в течение 2014 г.

[3] МВД России, Минкультуры России, Минприроды России, Россотрудничество, Рособоронзаказ, ФСКН России (всего - 6 ФОИВов).

[4] Например, Россотрудничество. См. http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/order/plans/changes?source=epz&orderPlanId=20565481

При этом следует отметить, что слишком частое внесение заказчиком изменений в план-график свидетельствует о не вполне качественном планировании закупок.

Так, при опубликовании 70 и более версий плана-графика за год можно предположить, что заказчик вносит изменения в план-график 1 раз в 5 дней или чаще. В таком случае план-график не выполняет возложенные на него задачи (планирование закупок товаров, работ, услуг, информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в сфере закупок), поскольку изменяется слишком часто, что говорит о неспособности заказчика спланировать свои потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации возложенных на него функций и полномочий. Слишком частая корректировка плана-графика скорее не информирует, а дезинформирует потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), поскольку закупка, которая была предусмотрена в плане-графике неделю назад, может быть отменена через несколько дней, и наоборот, в плане-графике еженедельно могут появляться новые закупки. В результате потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) не могут ориентироваться на планы-графики для планирования своей деятельности.

В случае если у заказчика опубликована на официальном сайте всего одна версия плана-графика[5] за год, можно предположить либо что опубликованный на начало года план-график не актуализировался в течение года и содержащаяся в нем информация также не отражает реальной закупочной деятельности заказчика, либо что заказчик настолько строго придерживается определенных в плане-графике значений, что нет необходимости вносить в него изменения в течение года, что маловероятно. При этом в случае, когда у заказчика опубликованы на официальном сайте всего две версии плана-графика[6] за год, то, как правило, это первоначальная версия, опубликованная на начало года, и итоговая версия, опубликованная в конце года, в которой параметры плана-графика постфактум приведены в соответствие итогам закупочной деятельности за год. В таком случае, очевидно, что план-график не выполняет возлагаемые на него информационные, управленческие и контрольные задачи.

Только у 6 ФОИВов из 81 (7,4 %) план-график размещен на официальном сайте в структурированной форме[7]:

1) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии,
2) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования,
3) Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации,
4) Федеральное агентство воздушного транспорта,
5) Федеральное агентство железнодорожного транспорта[8],

[5] Например, Федеральное агентство водных ресурсов. См.: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/planview /main? source=epz&activeTab=CT&planGraphRevisionId=517027

[6] Например, Министерство финансов Российской Федерацииhttp. См.: zakupki.gov.ru/pgz/public/action/ planview main?source=epz&activeTab=CT&planGraphRevisionId=2124256.

[7] Требования предусмотрены Приказом Минэкономразвития России N 761, Казначейства России N 20н от 27.12.2011 "Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков" // Российская газета, N 38, 22.02.2012.

[8] На начало года план-график опубликован в структурированной форме, на конец года - в неструктурированной форме.

6) Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству[9].

У 68 ФОИВов из 81 (84 %) план-график размещен в неструктурированной форме (см. рисунок 3.2. ниже).

Рисунок 3.2 Опубликование заказчиками из числа федеральных органов исполнительной власти планов-графиков размещения заказа в 2014 г.

Таким образом, большинство заказчиков публикуют планы-графики в виде форм документов, не позволяющих проводить оперативную автоматизированную обработку и анализ содержащейся в них информации как потенциальными участниками закупок, так и субъектами общественного контроля.

В ходе исследования был также проведен углубленный анализ планов-графиков ФОИВов за 2014 г. на примере 3 ФОИВов (Минфин России, Минстрой России, Росстандарт) с целью выявления качественных особенностей планирования закупок. По результатам проведения углубленного анализа планов-графиков были получены следующие результаты.

Из общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком по состоянию на 01.07.2014 г., не были размещены в 2014 г. извещения об осуществлении закупки[10]:

- у Минфина России - 23 (из 56), что составляет 41,07 % от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком,

- у Минстроя России - 22 (из 61), что составляет 36,07 % от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком,

- у Росстандарта- 15 (из 22), что составляет 68,18 % от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком.

Полученные значения показателей свидетельствуют о недостаточном качестве планирования закупок, поскольку около половины запланированных в определенный период закупок в дальнейшем так и не были осуществлены в течение года.

Оценивались в ходе исследования также количество и доля закупок, по которым способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанный в извещении об осуществлении закупки, соответствует способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа». При этом

[9] На начало года план-график опубликован в неструктурированной форме, на конец года - в структурированной форме.
[10] Запланированные по состоянию на 01.07.2014 г. закупки.

из общего количества закупок, по которым были размещены извещения об осуществлении закупки, количество и доля закупок, по которым способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанный в извещении об осуществлении закупки, не соответствует способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа»:

- у Минфина России - 2 (из 33), что составляет 6,06 %,
- у Минстроя России - 1 (из 39), что составляет 2,56 %,
- у Росстандарта- 0 (из 7), что составляет 0,00 %.

Полученные значения показателей демонстрируют, что требование о соответствии способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанного в извещении об осуществлении закупки, способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа», в целом соблюдается заказчиками. Следует отметить, что выявленные тенденции на примере планирования закупок ФОИВов в целом подтверждаются результатами исследования практики планирования закупок заказчиков в субъектах РФ на примере заказчиков Московской и Ленинградской областей (см. таблицы Б.3 и Б.4 в Приложениях к докладу).

Отношение опрошенных участников контрактной системы к институту планирования в определенной степени объясняет текущее состояние дел в данной сфере. Так, оценивая новый порядок планирования закупок, подавляющее большинство заказчиков (43,5% опрошенных) считают, что новый порядок планирования не эффективнее предыдущего и не улучшит качество закупочной деятельности заказчика. 27,6% опрошенных заказчиков ответили, что новый порядок планирования закупок предпочтительней предыдущего, однако он не обеспечит повышение качества закупочной деятельности. Только 15,3% респондентов считают, что новый порядок эффективнее предыдущего и обеспечит повышение качества закупочной деятельности заказчика. Доля респондентов, считающих, что новый порядок только ухудшит качество закупочной деятельности, составляет 12,3% (см. рисунок 3.3 ниже).

Рисунок 3.3 Оценка нового порядка планирования закупок. Представлены ответы на вопрос: «Как Вы оцениваете новый порядок планирования закупок, установленный Законом о контрактной системе? Как Вы считаете, как отразится новый порядок планирования закупок на качестве закупочной деятельности заказчика, в том числе на результат закупки?»

Таким образом, большинство заказчиков пессимистически настроены относительно необходимости и эффективности данного института, и соответственно проявляют свое отношение к планированию в практической деятельности.

Аналогично опрошенные заказчики оценили введение обязанности обоснования закупки с точки зрения наличия позитивных последствий для закупочной деятельности. Большая часть опрошенных организаций (46,6%) считает, что обоснование закупки только удлинит и усложнит процедуру закупки. 23% опрошенных организаций считают, что закупки будет проще контролировать, а значит, будет меньше претензий со стороны органов контроля. 16,5% считают, что обоснование закупки подготавливается задолго до проведения самой закупки и к моменту торгов становится неактуальным. 12,6% опрошенных организаций указали, что при обосновании закупки будет легче подготовить техническое задание (см. рисунок 3.4 ниже).

Рисунок 3.4 Оценка последствий введения обязанности обоснования закупки для закупочной деятельности заказчика. Представлены ответы на вопрос: «Как Вы считаете, обязанность обоснования закупки позитивно скажется на закупочной деятельности заказчика?»

В части оценки вероятности того, что обоснование закупки будет сугубо формальным процессом, большинство опрошенных заказчиков дают утвердительный ответ; 47,6% в этом скорее уверены, а 21,3% респондентов однозначно уверены, что обоснование закупок однозначно будет сугубо формальным процессом. При этом, лишь 28,1% опрошенных верит в обоснование закупки как «содержательный» документ (см. рисунок 3.5 ниже).

Рисунок 3.5 Оценка обоснования закупки. Представлены ответы на вопрос: «Как Вы считаете, существует ли вероятность того, что обоснование закупки будет сугубо формальным процессом?»

Несложно представить, как при таком отношении к обоснованию закупки будет производиться подготовка соответствующих документов, и насколько она будет добросовестной.

Заключение

В целях решения вышеуказанных проблем и для обеспечения реализации на практике возложенных на план-график задач предлагается:

1) смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Проведенный мониторинг показал, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом № 44-ФЗ, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. В этой связи представляется, что возможно отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки - перед размещением извещения об осуществлении закупки. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике. Среди прочего, эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений;

2) использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика;

3) ввести запрет для заказчиков размещать план-график в неструктурированной форме, при этом доработав функционал официального сайта, что позволило бы решить проблему несоответствия формы и содержания плана-графика требованиям Приказа № 761/20н и Приказа № 544/18н, повысить информативность планов-графиков, прозрачность и открытость закупочной деятельности в целом;

4) обеспечить работающую методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений.

4. Практика нормирования закупок на федеральном и региональном уровнях

Одной из новелл Федерального закона № 44-ФЗ является введение института нормирования в сфере закупок. Следует отметить, что 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 г. срок вступления в силу ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ был отложен еще на один год - до 1 января 2016 г. (Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 498-ФЗ). Теперь срок вступления в силу норм о нормировании в сфере закупок синхронизирован со сроком вступления в силу остальных норм Федерального закона № 44-ФЗ о планировании закупок.

При этом в настоящее время возникла коллизия между нормами Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которым ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ вступает в силу только с 1 января 2016 г., и положениями утвержденных в конце 2014 г. нормативных правовых актов Правительства РФ (постановления Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047 и от 20.10.2014 г. № 1084), которые вступили в силу с 1 января 2015 г. и, среди прочего, устанавливают обязанность федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ утвердить уже сейчас нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений. По состоянию на 3 марта 2015 г. в постановления Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047 и от 20.10.2014 г. № 1084 не внесены изменения, откладывающие срок их вступления в силу. Представляется, что в силу того, что Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 498-ФЗ (которым срок вступления в силу ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ отложен до 1 января 2016 г.) имеет большую юридическую силу, чем постановления Правительства РФ, и принят позже них, то противоречащие ему положения постановлений Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047 и от 20.10.2014 г. № 1084 не подлежат применению.

Также следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 2 постановления Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047, п. 2 Требований к определению нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 20.10.2014 г. № 1084, нормирование применяется при планировании закупок в целях обоснования объекта и (или) объектов закупки, включаемых в план закупок. В этой связи, поскольку нормы Федерального закона № 44-ФЗ о планировании закупок (в частности, нормы, вводящие понятие "план закупок") вступают в силу только с 1 января 2016 г., логичным выглядит и отсрочка вступления в силу до этого срока и норм о нормировании в сфере закупок.

Кроме того, исходя из положений ч. 3 и 4 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков должны разрабатываться и утверждаться государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами и муниципальными органами в соответствии с утвержденными Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями требованиями к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения.

Так как в настоящее время требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок Правительством РФ не утверждены, это еще один аргумент в пользу того, что федеральные государственные органы и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ не обязаны сейчас разрабатывать и

утверждать нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений.

Поскольку по логике ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ все «специальные» и «региональные» нормативные правовые акты по вопросам нормирования должны разрабатываться и утверждаться в соответствии с нормативными правовыми актами высшего уровня, то до утверждения Правительством РФ всех необходимых нормативных правовых актов о нормировании в сфере закупок (образующих общие правила нормирования) утверждение остальных нормативных правовых актов в сфере нормирования, прежде всего на региональном и муниципальном уровнях, нецелесообразно. Исключение составляют субъекты РФ и муниципальные образования, которые реализовали предусмотренное ч. 24 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ право на досрочный переход на новый порядок планирования закупок, соответственно, в пилотном режиме внедрили планы закупок и для них актуально применение правил нормирования для обоснования закупок. Следует отметить, что в конце 2014 г. - начале 2015 г. ряд субъектов РФ и муниципальных образований утвердили нормативные правовые акты, устанавливающие правила определения нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков. В большинстве своем, такие нормативные правовые акты полностью дублируют положения постановлений Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047 и от 20.10.2014 г. № 1084[11].

Помимо указанных выше противоречий, связанных со сроками вступления в силу норм о нормировании в сфере закупок, по постановлениям Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047 и от 20.10.2014 г. № 1084 имеются также следующие замечания и предложения. В частности, в отношении расчетных правил и формул, используемых в целях определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Согласно пункту 17 Требований, утвержденных постановлениям Правительства РФ от 13.10.2014 г. № 1047, для определения расчетной численности основных работников используется фактическая численность служащих и работников. Таким образом, расчетная численность подменяется фактической численностью. Не предусмотрено норм, указывающих на методики обоснования численности работников государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. При этом фактор численности является существенным для итогового значения затрат.

В формулах расчета нормативных затрат на товары, работы услуги, предусмотренных Требованиями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20.10.2014 г. № 1084, используются количественные и ценовые показатели товаров, работ, услуг. При этом формулы не увязаны с требованиями к количеству, качеству, потребительским свойствам, и иным характеристикам товаров, работ, услуг, а также предельными ценами товаров, работ, услуг. В то время как ценовые показатели совершенно определенно зависят от требований к качеству и потребительским свойствам товаров, работ, услуг.

---

[11] Например, постановление Правительства Тюменской области от 15.12.2014 г. № 631-п "О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов Тюменской области, подведомственных им казенных учреждений, органов управления территориальным фондом обязательного медицинского страхования Тюменской области", постановление администрации Владимирской области от 30.12.2014 г. № 1374 "О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций органов государственной власти Владимирской области, органов управления территориальным фондом обязательного медицинского страхования Владимирской области, в том числе подведомственных им казенных учреждений", постановление Правительства Новгородской области от 02.02.2015 г. № 31 "Об утверждении требований к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов Новгородской области, органа управления территориального государственного внебюджетного фонда, в том числе подведомственных им государственных областных казенных учреждений" и другие.

Кроме этого, в расчетных формулах не предусмотрен учет различных категорий служащих. Таким образом, существуют риски для формального применения предлагаемых формул на практике. Наряду с этим введено понятие нормативов на обеспечение функций федеральных государственных органов, что по существу подменяет требования к количеству, качеству, потребительским свойствам, и иным характеристикам товаров, работ, услуг. Представляется, что понятие норматива на обеспечение функций избыточно и противоречит логике ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

Не установлены правила применения предельных цен на различные виды закупаемых товаров, работ, услуг, что не препятствует закупке товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ. Например, отсутствуют требования к предельным ценам для определения затрат на капитальный ремонт государственного имущества, затраты на проведение текущего ремонта помещения, затраты на приобретение мебели. Таким образом, разработанные проекты документов не решают задачи по ограничению закупки товаров роскоши в соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

Ряд замечаний есть и к проектам постановлений Правительства РФ, устанавливающих Общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и Требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения федеральных нужд. Во-первых, в пункте 18 Общих требований к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) предусмотрено право органов власти при формировании Ведомственного перечня установить значения количественных и (или) качественных показателей характеристик, отличающихся от значений, содержащихся в Обязательном перечне. При этом определено, что такие значения должны быть обоснованы. Обоснование значений характеристик товаров, отличающихся от значений, содержащихся в Обязательном перечне, осуществляется, в том числе, с использованием функционального назначения товара.

Концептуально норма правильная: у органов власти, осуществляющих отдельные полномочия, могут быть повышенные требования к характеристикам отдельных товаров (например, органу власти, осуществляющему ведение какой-нибудь крупной государственной информационной системы может требоваться электронно-вычислительная техника с характеристиками, отличающимися от типовых).

Однако указанная норма несет в себе риск злоупотребления органами власти указанным правом и использования его как механизма «обхода» требований к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), установленных на уровне публично-правового образования. Например, на уровне публично-правового образования будут установлены требования к транспортным средствам (мощность, предельная цена), а орган власти, используя вышеуказанную норму, будет закупать транспортные средства, мощность и предельная цена которых выше.

В этой связи в проекте акта должны быть более детально описаны условия и порядок применения нормы, позволяющей органам власти при формировании Ведомственного перечня установить значения количественных и (или) качественных показателей характеристик, отличающихся от значений, содержащихся в Обязательном перечне (например, предусмотреть, что если значения превышают установленные в Обязательном перечне, то проект ведомственного перечня должен согласовываться с органом власти, уполномоченным на разработку Обязательного перечня).

Во-вторых, проекты постановлений Правительства РФ, устанавливающих Общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены

товаров, работ, услуг) и Требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения федеральных нужд, предлагается дополнить нормой, прямо определяющей, что указанные акты вступают в силу с 1 января 2016 г. в отношении товаров, работ, услуг, планируемых к закупке в 2017 году и последующих годах (по аналогии с порядком вступления большей части норм Федерального закона № 44-ФЗ по планированию закупок), поскольку в противном случае (если будет указано только, что нормативные правовые акты вступают в силу с 1 января 2016 г.) есть риск неоднозначной трактовки положений указанных актов в части их распространения на планирование закупок в переходный период.

Так, при планировании закупок товаров, работ, услуг на 2016 год заказчики должны будут составлять планы-графики размещения заказов в соответствии с требованиями приказа Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011 г. «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» и приказа Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 г. «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы».

В то же время к 1 января 2016 г. должны будут быть утверждены Общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и Требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения федеральных нужд, которые должны будут содержать, в том числе, конкретные требования к отдельным товарам, работам, услугам (например, автомобилям, электронно-вычислительной технике и др.). Соответственно, если указанные акты Правительства РФ не будут содержать уточнения, что применяются только в отношении закупок товаров, работ, услуг, планируемых на 2017 год и последующие годы, может возникнуть вопрос о необходимости соответствия требованиям указанных актов закупок товаров, работ, услуг 2016 г.

Говоря об отношении участников контрактной системы к нормированию, можно привести результаты опроса, демонстрирующие предложения относительно возможных нормируемых объектов (см. рисунок 4.1. ниже).

Наибольшее количество респондентов указали, что необходимо нормировать закупки по ремонту зданий, строений, помещений; автотранспортных средств; топлива для автотранспорта; электронно-вычислительной и иной офисной техники (33,8%, 31,6%, 31,2%, 29,8% соответственно).

Так же было указано, что нормировать следует такие закупаемые виды объектов, как:

- канцелярские принадлежности, офисную бумагу;
- мебель;
- услуги по ремонту и техническому обслуживанию автотранспортных средств;
- мобильные телефоны;
- услуги по аренде автотранспортных средств.

Рисунок 4.1. Виды товаров, работ и услуг, которые следует нормировать, по мнению участников опроса

Предложенный экспертами с учетом результатов опроса перечень нормируемых товаров, работ, услуг приведен в таблице В.1 в Приложениях к докладу.

Заключение

С учетом изложенного выше можно сделать вывод о том, что институт нормирования так и не начал работать. Для преодоления возникающей «паузы» в использовании данного инструмента регулирования закупок необходимо перейти от формирования общей нормативной базы в этой области к проведению работы по созданию и введению конкретных нормативов на конкретные объекты закупки. Полагаем возможным также рассмотреть вопрос о форсировании поэтапного введения нормативов по наиболее часто закупаемым объектам с фокусом на дорогостоящие предметы товары (работы, услуги), закупаемые для обеспечения собственных потребностей государственных и муниципальных заказчиков - органов власти с последующим (по мере проработки вопроса) распространением этих нормативов на иные категории заказчиков. При соблюдении указанных предпосылок полагаем обоснованным введение нормативов уже в 2016 г., особенно в части нормирования приобретения «люксовых» объектов.

5. Проблемные вопросы централизации закупок в рамках контрактной системы

Практика централизации закупок получила широкое распространение в регионах еще в рамках Федерального закона № 94-ФЗ. В свою очередь, ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ не только предусмотрена сама возможность централизации закупок, но и достаточно подробно регламентированы возможные ее виды и способы.

Так, на основании анализа ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ можно выделить следующие виды централизации закупок: 1) межведомственная централизация (ч.1-3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ); 2) ведомственная централизация (ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ); 3) межуровневая централизация (чч. 4, 6-9 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ).

В рамках перечисленных видов централизации закупок отчетливо выделяются несколько способов централизации закупок по объему передаваемых уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) полномочий:

1) передача полномочий только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей),

2) передача полномочий на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных (муниципальных) контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты.

При этом следует обратить внимание, что при межуровневой централизации допускается передача уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) только полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Кроме того, в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ прослеживается четкая зависимость круга заказчиков, на которых распространяется решение о централизации закупок, от объема передаваемых уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) полномочий. Так, по тексту указанной статьи во всех случаях, когда речь идет о передаче уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) полномочий только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), среди круга заказчиков, на которых распространяется решение о централизации закупок, перечислены, в том числе, бюджетные учреждения, либо используется формулировка «для заказчиков», к которым согласно п. 7 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ относятся и бюджетные учреждения. Однако в тех случаях, когда в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ речь идет о передаче уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) широкого круга полномочий - от планирования закупок до заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, среди круга заказчиков, на которых распространяется решение о централизации закупок, перечислены только органы власти и казенные учреждения, либо использована формулировка «для государственных (муниципальных) заказчиков», к которым согласно п. 5 и 6 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ относятся только государственные органы, Государственная корпорация «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения.

Таким образом, ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ в отношении бюджетных учреждений не предусмотрена возможность централизации полномочий по всему закупочному циклу. Такое ограничение представляется необоснованным и нецелесообразным, поскольку в силу специфики деятельности многих бюджетных учреждений (школы, детские сады, социальные учреждения и т.п.), особенно на муниципальном уровне, зачастую отсутствуют трудовые ресурсы, обладающие необходимым уровнем квалификации для осуществления закупочной деятельности в соответствии с правилами Федерального закона № 44-ФЗ. Один и тот же человек

осуществляет и планирование закупок, и подготовку документации о закупке, и является членом комиссии по осуществлению закупок, и осуществляет приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а в большинстве случаев, выполняет также иные функции в бюджетном учреждении. В результате, качество закупочной деятельности в бюджетном учреждении снижается.

В то же время при централизации закупок полномочия по планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению контрактов, их исполнению, в том числе по приемке поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечению их оплаты, передаются уполномоченному органу (уполномоченному учреждению), который имеет штат работников, осуществляющих такую деятельность постоянно на профессиональной основе и специализирующихся по каждому из перечисленных направлений закупочной деятельности. Представляется, что при таких условиях качество закупочной деятельности будет значительно выше. В этой связи предлагается внести в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ изменения, позволяющие передавать полномочия бюджетных учреждений по планированию закупок, заключению контрактов, их исполнению, в том числе по приемке поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечению их оплаты, уполномоченному органу (уполномоченному учреждению). Решение об объеме полномочий, передаваемых уполномоченному органу (уполномоченному учреждению), целесообразно принимать органу власти, осуществляющему в отношении бюджетного учреждения функции и полномочия его учредителя.

Другим проблемным вопросом централизации закупок на сегодняшний день является вопрос о том, возможна ли в соответствии со ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ частичная централизация закупок по определенной номенклатуре товаров, работ, услуг, по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), по начальной (максимальной) цене контракта. Ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ прямо не предусмотрена возможность частичной централизации закупок указанными способами. Если трактовать нормы указанной статьи буквально, то кратко их содержание можно передать как «все или ничего», т.е. если принимается решение о централизации закупок, то такая централизация охватывает все закупки заказчиков. При этом практика частичной централизации закупок по определенной номенклатуре товаров, работ, услуг, по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), по начальной (максимальной) цене контракта широко распространена в субъектах РФ[12].

Примеры частичной централизации закупок на федеральном уровне существовали еще до принятия Федерального закона № 44-ФЗ. В соответствии с Указом Президента РФ от 14.05.2010 г. № 589 «Вопросы Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» Рособоронпоставка осуществляла функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по государственному

[12] Например, в Вологодской области постановлением Правительства Вологодской области от 26.12.2013 г. № 1395 «Об органе исполнительной государственной власти области, уполномоченном на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков области» предусмотрена частичная межведомственная централизация закупок по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В Республике Татарстан постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 08.05.2014 г. № 307 «Вопросы Государственного комитета Республики Татарстан по закупкам» предусмотрена частичная межведомственная централизация закупок одновременно по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и по номенклатуре товаров, работ, услуг. Детализированный перечень централизованно закупаемых товаров, заказываемых работ и услуг для нужд заказчиков Республики Татарстан утвержден Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 28.08.2008 г. № 615.

оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (за исключением специальной техники и материальных средств, номенклатуру которых утверждают руководители федеральных органов исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками государственного оборонного заказа)[13]. Вместе с тем, правоотношения, возникающие при централизации закупок, являются публично-правовыми, для которых, в отличие от гражданско-правовых отношений действует принцип «что не разрешено законом, то запрещено». В этой связи у многих специалистов возникает вопрос о правомерности частичной централизации закупок.

При этом несомненно, что механизм частичной централизации закупок является более гибким по сравнению тотальной централизацией закупок, позволяет учитывать как региональную специфику, так и специфику сферы деятельности отдельных заказчиков (здравоохранение, образование и т.д.). Указанные выше противоречия могли бы быть сняты внесением изменений в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ, прямо предусматривающими возможность частичной централизации закупок по номенклатуре товаров, работ, услуг, способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), начальной (максимальной) цене контракта и иным критериям.

Другим проблемным вопросом является то, что модель централизации закупок фактически не распространяется на органы управления государственными внебюджетными фондами (Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ). Напомним, что перечисленные органы управления государственными внебюджетными фондами по своей организационно-правовой форме в настоящее время не являются ни казенными учреждениями, ни бюджетными учреждениями, а также не являются государственными органами. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования», постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)», Указом Президента РФ от 07.08.1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» указанные органы управления государственными внебюджетными фондами являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями.

Однако при межведомственной централизации закупок в чч. 2 и 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность централизации только закупок федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, муниципальных органов, казенных и бюджетных учреждений. В свою очередь, ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ полномочиями по принятию решения о ведомственной централизации закупок наделены только федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления.

Закупки органов управления государственными внебюджетными фондами в принципе могли бы быть централизованы в соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае создания на федеральном уровне единого закупочного органа, который

[13] В настоящий момент Указом Президента РФ от 08.09.2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» Рособоронпоставка упраздняется с 01.01.2015 г., а ее функции в области размещения заказов, заключения, оплаты, контроля и учета выполнения государственных контрактов по государственному оборонному заказу передаются МВД России, МЧС России, Минобороны России, СВР России, ФСБ России, ФСКН России, ФСО России и ФСИН России.

бы осуществлял закупки для всех федеральных заказчиков (включая федеральные органы исполнительной, законодательной и судебной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами). Однако в настоящее время такой единый закупочный орган отсутствует, и создание его не планируется. Таким образом, в действующей редакции ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы управления государственными внебюджетными фондами не могут централизовать закупки, осуществляемые ими самими, их территориальными подразделениями и подведомственными учреждениями. Поскольку органы управления государственными внебюджетными фондами по возложенным на них полномочиям и организационной структуре схожи с органами власти, то было бы целесообразно внести изменения, предусматривающие возможность ведомственной и межведомственной централизации закупок органов управления государственными внебюджетными фондами. Для этого потребуется внести изменения в чч. 2, 3 и 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ нечетко определено соотношение ведомственной и межведомственной централизации закупок. Так, ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ установлена обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления принять решение о ведомственной централизации закупок одним из способов, предусмотренных указанной нормой, либо отказаться от централизации. При этом чч. 1-3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность межведомственной централизации. В случае если на уровне публично-правового образования принято решение о межведомственной централизации и, соответственно, централизованы закупки отдельных органов власти, казенных и бюджетных учреждений (как уже ранее упоминалось, межведомственная централизация распространена в регионах), то не вполне логично в данной ситуации обязывать указанные органы власти принимать решение о ведомственной централизации.

Указанное противоречие можно снять путем внесения в ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ изменений, устанавливающих обязательность принятия решения о ведомственной централизации, за исключением случаев, когда закупки соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления централизованы в соответствии с чч. 1-3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

Не ясна возможность централизации закупок автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, иных юридических лиц, в тех случаях, когда они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (ч.. 4 - 6 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ). В настоящее время в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ не определено четко, попадают или нет закупки указанных лиц под централизацию закупок. Так, ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность принятия федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления решения о ведомственной централизации закупок, в том числе, в отношении подведомственных учреждений. При этом в абзаце первом ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ не конкретизирован тип учреждений, а соответственно, автономные учреждения, наряду с казенными и бюджетными учреждениями, также попадают под действие указанной нормы. В свою очередь, в чч. 2 - 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ перечислены конкретные субъекты, в отношении закупок которых Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией может быть принято решение о межведомственной централизации закупок. Автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица не перечислены среди этих субъектов.

Однако в ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ, предусматривающей иную модель межведомственной централизации закупок, не перечислены конкретные субъекты, а используется более широкая формулировка «для заказчиков». Согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ, при предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, средств из бюджетов бюджетной системы РФ автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности на такие юридические лица при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств распространяются положения Федерального закона № 44-ФЗ, регулирующие отношения, указанные в п. 1 - 3 ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ, а именно - отношения, складывающиеся при планировании закупок товаров, работ, услуг, определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключении контрактов. На основании указанных норм, можно сделать вывод о применимости норм ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ к автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ.

Также возникает вопрос о возможности централизации закупок, осуществляемых в рамках переданных бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям полномочий государственных или муниципальных заказчиков (ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ). Поскольку в данном случае бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки не от своего лица, а от лица соответствующих государственных, муниципальных заказчиков, передавших полномочия, то к ним применяются положения Федерального закона № 44-ФЗ, которые регулируют деятельность государственных и муниципальных заказчиков. Соответственно, к ним применимы и нормы ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако в данном случае возникает вопрос о целесообразности централизации таких закупок, так как полномочия по их осуществлению при передаче полномочий государственного, муниципального заказчика бюджетному учреждению, автономному учреждению, государственному, муниципальному унитарному предприятию были, наоборот, децентрализованы.

Учитывая изложенное, представляется необходимым устранить указанную неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок (в части полномочий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)) автономных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, в тех случаях, когда они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. В конечном итоге, успешное и осознанное внедрение централизации закупок там, где это действительно необходимо, будет невозможным без раскрытия, разъяснения преимуществ и недостатков различных схем централизации, включая вопросы издержек и оценку возникающих рисков в части конфликта интересов и полномочий заказчика и соответствующего органа (организации). В этой связи, полагаем, выбор и использование института централизации закупок требует эффективной методической поддержки в виде информирования и консультирования для заказчиков и уполномоченных органов (организаций), а также распространения имеющихся лучших практик в данной сфере.

6. Действие антидемпинговых механизмов

Одним из нововведений Федерального закона № 44-ФЗ являются антидемпинговые меры, призванные снизить риски заключения контракта с поставщиком (исполнителем, подрядчиком), одержавшим победу за счет демпингового предложения и не имеющим возможности по предлагаемой цене поставить продукцию в полном соответствии с условиями контракта.

На сегодняшний день сложно судить об эффективности предусмотренных ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ антидемпинговых мер по причине того, что законодательство о контрактной системе не устанавливает требований о необходимости отражения на официальном сайте информации о наличии или отсутствии демпинговых предложений участников закупки, а также о применении заказчиком антидемпинговых мер при наличии таких предложений.

В общем случае осуществления закупок путем проведения конкурса и аукциона меры, направленные на борьбу с демпингом, заключаются в увеличении в полтора раза размера обеспечения исполнения контракта, предоставляемого участником, с которым заключается контракт. В случае проведения конкурса и аукциона на сумму 15 млн. рублей и менее, участник закупки, сделавший демпинговое предложение, самостоятельно выбирает удобный вариант обеспечения из указанных в ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ.

При этом Федеральным законом № 44-ФЗ не определено требование о том, что контракты, сведения о которых согласно ч.3 ст. 37 закона выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки. Таким образом, рассматриваемая норма не представляет гарантий заказчику относительно возможностей для полного и своевременного исполнения участником условий контракта, заключаемого по результатам закупки. Кроме того, участник, представивший информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, может иметь значительное количество контрактов, исполненных с применением к такому участнику неустоек (штрафов, пеней). Однако это обстоятельство в рамках антидемпинговых мер заказчиком не может быть учтено. В связи с вышеуказанным, в подавляющем большинстве случаев осуществления закупок на сумму пятнадцать миллионов рублей и менее предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ меры не подтверждают возможность участника закупки качественно и своевременно исполнить контракт по предлагаемой цене.

По данным опроса, проведенного среди поставщиков, с 2014 г. возможность участника использовать ценовой демпинг для победы в процедуре уменьшилась по мнению 13,2% опрошенных; 58,8% респондентов считают, что возможности для демпинга остались без изменений, а 26,2% опрошенных поставщиков считают, что такие возможности при введении контрактной системы даже увеличились. Схожие результаты были получены и по результатам опроса, проведенного среди заказчиков: по мнению 15,8% респондентов возможность участника использовать ценовой демпинг для победы в процедуре начиная с 2014 г. уменьшилась, 66,9% опрошенных считают, что все осталось без изменений, а 14,2% опрошенных считают, что такие возможности в рамках контрактной системы даже увеличились.

Ввиду того, что в случаях осуществления закупок на сумму 15 млн. рублей и менее участники в рамках антидемпинговых мер представляют информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, при этом, информация о предоставлении соответствующей информации, как правило, не фиксируется заказчиками в протоколе вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, а при проведении аукциона соответствующие документы предоставляются на момент заключения контракта,

проанализировать практику применения антидемпинговых мер в указанных случаях не представляется возможным.

В этой связи, для того, чтобы получить информацию о практике применения антидемпинговых мер, были проанализированы закупки на сумму, превышающую 15 млн. рублей. В целях проведения анализа правоприменительной практики были рассмотрены закупки на указанную сумму, извещения о которых были размещены на официальном сайте федеральными заказчиками в период с 01.09.2014 г. по 01.10.2014 г. За этот период из 458 выявленных закупок при проведении 45 процедур были поданы демпинговые предложения, 18 из которых были сделаны победителем процедуры. Таким образом, следует отметить, что предусмотренные антидемпинговые механизмы не являются преградой для участников, которые способны исполнить условия контракта по цене контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком.

Федеральный закон № 44-ФЗ не содержит требования об указании в рамках документации о закупке информации об антидемпинговых механизмах. Не все заказчики включают указанные сведения соответственно в конкурсную документацию или в документацию об электронном аукционе. На практике [14] имели место случаи, когда участники закупки по незнанию не предоставляли необходимую для подтверждения своей добросовестности информацию, что влекло за собой признание таких участников уклонившимися от заключения контракта в соответствии с положениями ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ.

Более действенными представляются антидемпинговые механизмы, предусмотренные законом для случаев проведения конкурсов в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг. В указанных случаях заказчик вправе предусмотреть в конкурсной документации различные величины значимости критериев оценки заявок для случаев подачи участником конкурса заявки, содержащей предложение о цене контракта, которая:

1) до двадцати пяти процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта;

2) на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта.

Предусмотренный Федеральным законом № 44-ФЗ порядок применения антидемпинговых механизмов в случаях проведения конкурсов в целях заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг понятен не всем заказчикам. Как показывает анализ информации о закупках, не все заказчики применяют различные величины значимости критериев оценки заявок при проведении указанных конкурсов, а в случаях, когда описываемые меры предусмотрены конкурсной документацией, комиссии по осуществлению закупок не всегда используют антидемпинговые механизмы[15].

Возможность применения антидемпинговых мер предусмотрена только при проведении конкурса и аукциона. С учетом того обстоятельства, что начальная (максимальная) цена контракта при проведении запроса предложений не ограничена и запрос предложений может, в том числе, проводиться по результатам несостоявшегося повторного конкурса или аукциона в электронной форме, представляется целесообразным

---

[14] Панков С.Н. «Размещение государственных заказов Тюменской области. Вчера и сегодня»// «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение», № 38.

[15] См., например:
http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html?searchString=0173100008614000026

распространить антидемпинговые меры и на случаи закупки путем проведения запроса предложений.

Принимая во внимание тот факт, что антидемпинговые меры, предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ, ранее не применялись в целях осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, предлагаемые меры нуждаются в дальнейшем изучении с целью определения эффективности и достаточности таких мер. Возможности для такого изучения должны быть предусмотрены в рамках информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

Для повышения эффективности применения предусмотренных антидемпинговых мер на сегодняшний день представляется необходимым разработать официальные разъяснения или методические рекомендации, посвященные порядку реализации антидемпинговых мер на практике.

7. Эффективность новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

Федеральным законом № 44-ФЗ был существенно расширен перечень способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которые могут использоваться в целях осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Согласно данным проведенного в рамках исследования опроса, 19,9% опрошенных заказчиков считают, что применение новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) помогло им выбрать оптимального поставщика (подрядчика, исполнителя) при наименьшей цене предложения.

В целях оценки эффективности новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) был проведен анализ правоприменительной практики использования таких способов. Эффективность исследуемых способов оценивалась на основании данных официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг http://zakupki.gov.ru (далее – официальный сайт) исходя из следующих параметров, определенных на основании целей и принципов Федерального закона № 44-ФЗ: результативность закупки (с точки зрения заключения контракта по результатам проведения процедуры), уровень конкуренции, а также была осуществлена оценка размера снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам закупки.

Запрос предложений

Ранее, порядок определения поставщика (подрядчика, исполнителя), аналогичный порядку проведения запроса предложений, не применялся в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд. При реализации новых способов закупки заказчики сталкиваются с бо**л**ьшими трудностями, чем при реализации привычных способов. В этой связи, помимо оценки эффективности применения рассматриваемой процедуры, в рамках исследования были определены наиболее часто встречающиеся нарушения действующего законодательства о контрактной системе, допускаемые заказчиками при проведении запроса предложений.

Анализ практики применения запроса предложений был осуществлен на основании информации о 1283 закупках, реализованных путем проведения запроса предложений. В рамках анализа были рассмотрены закупки для нужд заказчиков Центрального федерального округа, извещения о которых были размещены в период с 01.06.2014 г. по 31.08.2014 г. За этот период было проведено 934 запроса предложений, в результате было заключено 617 контрактов, таким образом, в 34% случаев запрос предложений не был результативен. С точки зрения уровня конкуренции запрос предложений также не показал существенной эффективности, среднее количество участников закупки составило 1,1, конкуренция имела место только в 39% случаев (см. диаграмму Г.1 в Приложениях к докладу). Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам запроса предложений, составил всего 2,1% значения начальной (максимальной) цены контракта, при этом, в 33% случаев заключения контракта по результатам проведения запроса предложений, такие контракты заключались по начальной (максимальной) цене контракта.

При этом возможно допустить, что столь низкая эффективность запроса предложений могла быть обусловлена периодом исследования (летний период) или могла быть свойственна исключительно исследуемому региону. В этой связи, было проведено дополнительное исследование закупок путем проведения запроса предложений, извещения о которых были размещены в сентябре 2014 г. на территории всей Российской Федерации. За этот период было размещено 1650 извещений о проведении запроса предложений, из

которых было случайным образом отобрано 400 извещений, из них в 51 случае на официальном сайте была размещена некорректная информация о закупке (отсутствуют протоколы, протоколы не содержат необходимую информацию, вложенные файлы не просматриваются и т.п.). Таким образом, в целях анализа были доступными сведения о 349 запросах предложений. По результатам исследованных закупок был заключен 251 контракт, таким образом, в 28% случаев выборки запрос предложений не был результативен. Уровень конкуренции в исследуемом периоде также невысок, среднее количество участников закупки – 1,2, конкуренция имела место, как и в рамках закупок Центрального федерального округа только в 39% случаев (см. диаграмму Г.2 в Приложениях к докладу).

Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам запроса предложений, составил 5,9% значения начальной (максимальной) цены контракта, при этом, в 35% случаев заключения контракта по результатам проведения запроса предложений, такие контракты заключались по начальной (максимальной) цене контракта. Таким образом, результаты анализа практики проведения запроса предложений в отношении закупок, проведенных для нужд Центрального федерального округа за период с июня по август 2014 г., в целом сопоставимы с результатами анализа практики проведения запроса предложений в сентябре 2014 г.

Анализ в отношении распределения исследованных закупок, реализованных путем проведения запроса предложений, показал, что наиболее часто с использованием рассматриваемого способа осуществляется приобретение жилых помещений, ремонтных работ (выполнение работ по капитальному и текущему ремонту зданий), продуктов питания (см. диаграмму Г.3 в Приложениях к докладу).

Рассматривая результаты практического применения запроса предложений, следует обратить особое внимание на применение данного способа при закупке жилых помещений, которые приобретаются в основном для обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и иных аналогичных категорий лиц.

Анализ практики осуществления обозначенной группы закупок показал, что применение запроса предложений в указанных случаях неэффективно в связи со спецификой указанных закупок. В подавляющем большинстве случаев приобретения квартир для обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, такие жилые помещения приобретаются на вторичном рынке у физических лиц, которые, как правило, не желают участвовать в конкурентных процедурах. В итоге при проведении запроса предложений по указанной группе в подавляющем большинстве случаев (около 90% случаев) закупки не являются конкурентными. Также на себя обращает внимание минимальный средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам запроса предложений – 2% значения начальной (максимальной) цены контракта. Данные по результатам проведенного анализа практики закупок жилых помещений путем проведения запроса предложений (приведены в Таблице 4.1 ниже) свидетельствуют о нецелесообразности осуществления закупки жилых помещений путем проведения запроса предложений, а также о необходимости изменения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, которые позволят обеспечить возможность приобретения жилых помещений на вторичном рынке, особенно в целях обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и иных категорий лиц.

Таблица 7.1. Анализ практики определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса предложений при закупке жилых помещений

Выборка	Количество проанализированных закупок	Количество неконкурентных закупок	В том числе:		Количество заключенных контрактов	Количество контрактов, заключенных по НМЦК	Средний процент снижения НМЦК
			0 заявок на участие в запросе предложений	1 заявка на участие в запросе предложений			
ЦФО (июнь-август 2014г.)	274	255 закупок (93%)	61 закупка (22%)	194 закупки (71%)	203	118 (58%)	2,3%
Запросы предложений, извещения о которых были размещены в сентябре 2014г.	116[16]	102 закупки (88%)	41 закупка (35%)	61 закупка (53%)	67	46 (69%)	1,7%

Таким образом, результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что на сегодняшний день запрос предложений не является эффективной процедурой определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с точки зрения результативности закупки, обеспечения конкуренции и экономии бюджетных средств, достигаемой в результате ее проведения, Особенно показательны эти проблемы в отношении случаев проведения запроса предложений в целях приобретения жилых помещений для нуждающихся лиц.

Кроме того, следует отметить, что подавляющее количество рассмотренных в рамках анализа процедур были реализованы с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Вместе с тем, следует признать, что во многом выявленные нарушения вызваны наличием внутренних противоречий положений Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, например, в соответствии с требованиями ч. 16 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ, выигравшим окончательным предложением является окончательное предложение, которое в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товарам, работам, услугам. При этом, согласно положениям ч. 4 ст. 83 указанного закона, критерии не относятся к информации, которая должна содержаться в извещении о проведении запроса предложений. Таким образом, большинство заказчиков фактически нарушают требования законодательства о контрактной системе, определяя победителя при

[16] 10 записей по исследуемой группе содержали некорректную информацию о закупке.

отсутствии в извещении о проведении запроса предложений критериев, необходимых для определения лучшего окончательного предложения.

Еще одним нарушением, нередко встречающимся при проведении запроса предложений, является определение в рамках порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки единственного критерия. Указанное нарушение обусловлено противоречием норм ч.2 и ч.4 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ. С одной стороны, ч.2 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ определяет право заказчика при проведении запроса предложений не применять критерии, установленные указанным законом, применять непредусмотренные критерии. Таким образом, определена свобода заказчика при формировании порядка оценки заявок, окончательных предложений при проведении запроса предложений.

С другой стороны, согласно ч.4 ст.32 Федерального закона № 44-ФЗ, в документации о закупке заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости, при этом, количество используемых критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта. Как показал анализ правоприменительной практики, в сентябре в 54 (15%) проанализированных случаях проведения запроса предложений, заказчики установили единственный критерий оценки «цена контракта», такие решения приняты в нарушение требований ч. 4 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ.

Если обратиться к вышеуказанным нарушениям, то у заказчика есть возможности их предотвратить. В первом случае, включив в извещение информацию о порядке и критериях оценки окончательных предложений, во втором, формируя порядок оценки с учетом требований ч. 4 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ. Но, как показала практика, основная масса нарушений, допускаемых при проведении запроса предложений, вызвана проблемами действующего законодательства в сфере закупок, которые решить своими силами заказчику не удастся. Речь идет об отсутствии в Федеральном законе № 44-ФЗ положений, устанавливающих порядок действий заказчика в случаях, когда не было подано окончательных предложений. Согласно положениям ч. 1 ст. 83, победителем в проведении запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе, услуге. Таким образом, для определения победителя в проведении запроса предложений обязательным условием является наличие окончательного предложения.

Исходя из результата анализа практики применения запроса предложений, можно сделать вывод о том, что таких случаев подавляющее большинство (Центральный федеральный округ – в 273 случаях из 316 случаев, когда было подано более 2 заявок на участие в запросе предложений, закупки, произведенные в РФ в сентябре, - в 116 случаев из 134 случаев, то есть соответственно 86% и 87%). В указанных случаях заказчики определяли победителя в проведении запроса предложений, основываясь на результатах оценки заявок на участие в запросе предложений (заявок, поданных в первый день), ссылаясь на положения ч.14 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которым, если все присутствующие при проведении запроса предложений его участники отказались направить окончательное предложение, окончательными предложениями признаются поданные заявки на участие в запросе предложений. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что такие решения правомерны, только при условии наличия отказа всех присутствующих при проведении запроса предложений участников направить окончательное предложение.

Учитывая то, что на публичной процедуре вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений, как правило, участники не присутствуют (например, согласно результатам анализа запросов предложений, объявленных в РФ в сентябре, - так было в 213

случаях из 264 случаев, когда были поданы заявки, т.е. в 81% случаев), наличие отказа подавать окончательные предложения фиксируется крайне редко. При осуществлении проанализированных запросов предложений, объявленных в сентябре 2014 г., в случаях, когда запрос предложений был конкурентным, из 116 случаев, когда не было подано окончательных предложений, участники закупки отказались подавать такие окончательные предложения только в 28 случаях. Следовательно, в 88 из проанализированных случаев победитель был определен в отсутствие окончательных предложений и в отсутствие возможности признать заявки на участие в запросе предложений окончательными предложениями, то есть, в 35% случаев заключенных контрактов контракт по результатам проведения запроса предложений был заключен с нарушением Федерального закона № 44-ФЗ по описанному основанию.

Еще одна коллизия Федерального закона № 44-ФЗ в отношении запроса предложений заключается в том, что для случаев проведения запроса предложений в результате признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимися в соответствии с ч. 4 ст. 55 и ч. 4 ст. 71, извещение о проведении запроса предложений должно содержать информацию о размере и порядке внесения денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в закупке. Вместе с тем, ст. 44 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность обеспечения заявок только при проведении конкурсов и аукционов.

С учетом того обстоятельства, что запрос предложений в большинстве применяется по результатам несостоявшихся повторного конкурса или аукциона, а также, в связи с тем, что перечень объектов закупки и размер начальной (максимальной) цены контракта при проведении запроса предложений не ограничены, представляется целесообразным предусмотреть в рамках Федерального закона № 44-ФЗ право заказчика не только требовать обеспечение заявки на участие в запросе предложений, но и устанавливать дополнительные требования к участникам закупки, а также применять антидемпинговые механизмы при проведении запроса предложений.

Еще одной проблемой данной процедуры является то обстоятельство, что Федеральным законом № 44-ФЗ не установлен запрет на предоставление в составе окончательного предложения условий исполнения контракта, менее выгодных для заказчика, чем те условия, которые были обозначены участником в составе заявки на участие в запросе предложений. Данное обстоятельство может привести к недобросовестным действиям со стороны участников закупки, особенно в тех случаях, когда на участие в запросе предложений была подана одна заявка, с учетом того обстоятельства, что заказчик согласно положениям ч. 12 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ должен предложить сделать окончательное предложение такому участнику. Однако следует отметить, что среди проанализированных закупок случаев, когда подавались окончательные предложения на менее выгодных для заказчика условиях, чем условия заявки на участие в запросе предложений, выявлено не было.

Помимо описанных выше случаев нарушений, допускаемых заказчиками при проведении запроса предложений, значительная доля из выявленных нарушений не обусловлена наличием проблем в части законодательного регулирования проведения запроса предложений.

В качестве заключения следует отметить, что анализ практики применения запроса предложений позволяет сделать выводы о том, что в настоящее время этот новый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не может быть признан эффективной и результативной процедурой закупки. Вместе с тем, запрос предложений является наиболее часто применяемым из новых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ. 17,4% опрошенных

заказчиков применяли запрос предложений, опыт участия в проведении запроса предложений имели 52,8% опрошенных поставщиков.

При этом стимулирование участников закупки к тому, чтобы предлагать более выгодные для заказчика условия, осуществленное путем информирования таких участников о предложениях наиболее эффективных конкурентов, предусмотренное в рамках запроса предложений, при правильной реализации должно способствовать повышению эффективности закупок. При условии необходимых изменений в ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ такая мера может обеспечить эффективное и результативное применение запроса предложений на практике.

В целях повышения эффективности и результативности практического применения запроса предложений представляется необходимым:

1. устранить названные выше коллизии Федерального закона № 44-ФЗ;
2. определить порядок действий заказчика при отсутствии окончательных предложений участников процедуры;
3. предусмотреть обязанность проведения процедуры «приема окончательных предложений» не во всех случаях, а только при наличии намерения одного из участников сделать окончательное предложение;
4. уточнить нормы Федерального закона № 44-ФЗ относительно обеспечения заявки, возможности применения антидемпинговых мер и установления дополнительных требований к участникам;
5. рассмотреть возможность осуществления закупки жилых помещений на вторичном рынке иным способом, в том числе, посредством закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
6. разработать и издать методические рекомендации по применению запроса предложений.

Конкурс с ограниченным участием

Перечень случаев применения конкурса с ограниченным участием определен ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ. На момент проведения исследования только 7,1% опрошенных заказчиков имели опыт проведения конкурса с ограниченным участием, опыт участия в рассматриваемой процедуре имели лишь 9,2% опрошенных поставщиков. При этом, как показывает анализ правоприменительной практики, многие заказчики столкнулись с проблемой правильного выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Прежде всего, в случаях, когда речь шла о закупках «строительных работ». Проблема заключается в том, что формулировка п. 6 Перечня случаев 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, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.11.2013г. № 1089[17] (далее соответственно – Перечень, Постановление 1089), на практике заказчиками трактовалась различно.

Часть заказчиков при выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) посчитали достаточным для принятия решения о применении конкурса с ограниченным участием то обстоятельство, что предметом закупки являются работы,

[17] Анализируемые закупки, осуществленные путем проведения конкурса с ограниченным участием, проводились во время действия Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1089, утратившего силу с принятием Постановления Правительства РФ от 04.02.2015г. № 99.

входящие в группировку 45 «Работы строительные» (кроме кода 45.12) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) ОК 034-2007, стоимостью таких работ, превышающей при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд 50 млн. рублей.

Анализ административной практики свидетельствует о наличии указанных фактов нарушения законодательства в части выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при выборе конкурса с ограниченным участием в соответствии с п. 6 Перечня. Так, например, при закупке подрядных работ по строительству перинатального центра на сумму свыше 1 млрд. руб., заказчик принял решение об осуществлении закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием, Комиссией Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок данное решение было квалифицировано как неправомерный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), так как заказчиком не было представлено документов и сведений, подтверждающих, что работы по строительству перинатального центра относятся к работам по строительству особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог[18].

В связи с возникшими вопросами о применении Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок строительных работ, Минэкономразвития России и ФАС России выразили свою позицию в письме от 07.05.2014г. № 10194-ЕЕ/Д28и, № АЦ/18475/14, согласно которой, для осуществления заказчиками закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием необходимо одновременное наличие следующих условий:

- объектом закупки должно быть выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, а также работ, включенных в эту группировку;
- начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд превышает 50 млн. рублей.

Это подтверждает, что заказчиками неверно трактовались положения закона. При этом, полагаем, обоснованно было бы внести соответствующие пояснения не посредственно в Постановление, а не разъяснять коллизию подобным образом.

С проблемой выбора способа определения поставщика также возникали проблемы у заказчиков, закупающих услуги общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов в соответствии с п.5 Перечня (далее также – продукты питания). До вступления в силу Федерального закона от 04.06.2014 № 140-ФЗ[19], в соответствии с которым осуществление закупки объектов, которые отнесены к случаям применения конкурса с ограниченным участием (ч.2 ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ), путем проведения конкурса с ограниченным участием стало правом, а не обязанностью заказчика, заказчики, основываясь на положениях ч.2 ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ, применяли конкурс с ограниченным участием во всех случаях приобретения продуктов питания.

Нередко заказчики поднимали вопрос о целесообразности применения конкурса с

[18] Решение ФАС России от 13.05.2014г. по делу № К-762/14.

[19] Федеральный закон от 04.06.2014 N 140-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Российская газета, N 127, 06.06.2014.

ограниченным участием в случаях, определенных Постановлением Правительства РФ №1089. Минэкономразвития России и ФАС России выразили свою позицию о возможности применения иных процедур для случаев закупки, определенных Постановлением Правительства РФ №1089 еще до введения ч.2.1 в ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ Федеральным законом от 04.06.2014 № 140-ФЗ, в письме от 21.02.2014г. № 3422-ЕЕ/Д28и, № АЦ/6139/14.

Анализ правоприменительной практики был осуществлен на основании информации о 916 закупках, реализованных путем проведения конкурса с ограниченным участием. В рамках анализа были рассмотрены все закупки, извещения о которых были размещены в период с 01.09.2014 г. по 30.09.2014 г. Основную долю исследуемых закупок составили закупки продуктов питания - 884 случая (97%), 30 случаев (3%) относятся к случаям, предусмотренным п.6 Перечня (далее – работы строительные), 2 случая (менее 1%) составляют закупки, которые относятся к иным случаям применения конкурса с ограниченным участием. За исследованный период в результате проведения конкурсов с ограниченным участием было заключено 748 контрактов; таким образом, в 18% случаев конкурс с ограниченным участием не был результативен.

С точки зрения уровня конкуренции конкурс с ограниченным участием не показал своей эффективности: конкуренция имела место только в 33% случаев (см. диаграмму Г.4 в Приложениях к докладу). Среднее количество участников закупки при проведении конкурса с ограниченным участием в исследуемый период составило 1,27. Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам конкурса с ограниченным участием, составил 4,9% значения начальной (максимальной) цены контракта, при этом, в 34% случаев заключения контракта по результатам проведения конкурса с ограниченным участием, такие контракты заключались по начальной (максимальной) цене контракта.

С учетом того обстоятельства, что подавляющее большинство случаев проведения конкурсов с ограниченным участием осуществляются в целях приобретения продуктов питания, практика осуществления закупок, относящихся к данной группе, была рассмотрена отдельно. С точки зрения уровня конкуренции конкурс с ограниченным участием по данной группе не показал своей эффективности, конкуренция имела место только в 32% случаев (см. диаграмму Г.5 в Приложениях к докладу). Среднее количество участников закупки при проведении конкурса с ограниченным участием в исследуемый период составило 1,24.

В результате проведенного анализа было выявлено, что в 55% случаев проведения конкурса с ограниченным участием на закупку продуктов питания начальная (максимальная) цена контракта не превышала 100 000 рублей, в 24% - была в диапазоне от 100 000 до 500 000 рублей (см. диаграмму Г.6 в Приложениях к докладу).

Целесообразность применения конкурса с ограниченным участием в случаях закупки продукции на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, вызывает сомнения, особенно учитывая требования, предъявляемые к заявкам на участие в таких конкурсах и обусловленные этим повышенные трудозатраты участника закупки, связанные с участием в процедуре. Как показала практика (см. диаграмму Г.7 в Приложениях к докладу), в случаях проведения конкурса с ограниченным участием в целях закупки продуктов питания с начальной (максимальной) ценой контракта, не превышающей 100 тыс. рублей, только в 3% случаев имеет место конкуренция между участниками закупки, в 38% случаев вообще отсутствуют заявки участников, среднее количество участников закупки не достигает 1 (см. диаграмму Г.8 в Приложениях к докладу).

Примечательно, что размер снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемый по результатам проведения конкурса с ограниченным участием, не зависит от

количества участников закупки, принявших участие в процедуре (см. диаграмму Г.9 в Приложениях к докладу).

Одной из причин, обусловивших применение конкурсов с ограниченным участием при закупке продуктов питания на незначительные суммы, является позиция ФАС России, выраженная в Методических рекомендациях для субъектов РФ по организации закупок продуктов детского питания[20], согласно которой «укрупнение лота влечет за собой ограничение конкуренции при проведении торгов ввиду сокращения числа хозяйствующих субъектов, которые могли принять участие в аукционе, и приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств». В этой связи, заказчики, опасаясь обвинений со стороны контрольных органов в необоснованном ограничении конкуренции, формируют небольшие заказы.

Постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев 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, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» (далее – Постановление 99) предусмотрено право использования конкурса с ограниченным участием при закупке продуктов питания только для случаев, когда начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 500 тыс. рублей. Таким образом, проблема неэффективного использования конкурса с ограниченным участием при закупке продуктов питания незначительной стоимости на сегодняшний день решена.

Применение конкурса с ограниченным участием в случаях, предусмотренных п. 6 Перечня (работ строительных) показало б**о**льшую эффективность и результативность. Указанные процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) были конкурентными в 70% случаев (см. диаграмму Г.10 в Приложениях к докладу), среднее количество участников составило 2,17, только в 10% случаев конкурс с ограниченным участием не был результативен. Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам конкурса с ограниченным участием для данной группы закупок, составил 3,41% значения начальной (максимальной) цены контракта, при этом, в 36% случаев заключения контракта по результатам проведения конкурса с ограниченным участием, такие контракты заключались по начальной (максимальной) цене контракта.

Также следует отметить то обстоятельство, что на практике вызывало сложности одно из дополнительных требований к участникам закупок, определенное Постановлением 1089, а именно - наличие опыта исполнения контракта в течение 3 лет до даты подачи заявки при условии, что стоимость ранее исполненного контракта составляет не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта. Особенно это характерно для случаев, когда речь идет о дорогостоящих уникальных закупках. При этом Постановлением 99 данная проблема была решена для случаев закупки выполнения работ по проектированию, сооружению и выводу из эксплуатации объектов использования атомной энергии, выполнения работ по обращению с ядерными материалами, отработавшим ядерным топливом, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, в том числе при их использовании, переработке, транспортировании, хранении, захоронении и утилизации, выполнения работ по конструированию и изготовлению оборудования, применяемого на объектах использования атомной энергии, выполнения работ по ремонту вооружения и военной

[20] http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_30484.html

техники ядерного оружейного комплекса. В указанных случаях устанавливается требование о наличии опыта ранее (за последние 3 года) исполненных контрактов, предусматривающих соответствующие виды работ, суммарной стоимостью не менее 20% начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота). При проведении совместных конкурсов или аукционов у заказчиков возникают вопросы относительно применения при проведении конкурса с ограниченным участием дополнительных требований к участникам.

В целях повышения эффективности и результативности практического применения конкурса с ограниченным участием представляется целесообразным:

1. Пересмотреть перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием, дополнив его перечнем случаев, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ для двухэтапного конкурса;
2. Установить особенности применения дополнительных требований при осуществлении совместных конкурсов или аукционов.

Двухэтапный конкурс

Случаи применения двухэтапного конкурса определены ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ. Двухэтапный конкурс – способ определения поставщика, который используется заказчиками реже других способов. Согласно проведенному опросу заказчиков, только 1,7% опрошенных имели опыт проведения двухэтапного конкурса, а 12% опрошенных не знали о такой процедуре. 18,1% опрошенных поставщиков также не знали о двухэтапном конкурсе, при этом, имели опыт участия в двухэтапном конкурсе 9,9% опрошенных поставщиков.

На момент проведения исследования [21] в целом по стране данный способ использовался заказчиками 112 раз, из них 7 процедур было отменено. В подавляющем большинстве случаев (64% случаев) двухэтапные конкурсы применяются в целях осуществления закупки работ, связанных с проектированием. Распределение исследованных закупок по объектам закупки см. на диаграмме Г.11 в Приложениях к докладу.

За исследованный период было завершено 64 двухэтапных конкурса, в результате проведения двухэтапных конкурсов было заключено 63 контракта, таким образом, двухэтапный конкурс не был результативен только в 2% случаев.

При проведении двухэтапного конкурса конкуренция имела место в 88% случаев. Среднее количество участников закупки при проведении двухэтапного конкурса на первом этапе составило 2,52, на втором этапе – 1,95, в итоге в конкурентной борьбе за право заключить контракт среднее количество участников составило 1,75. Среднее количество участников закупки при проведении двухэтапного конкурса в разрезе групп объектов закупки приведено на диаграмме Г.12 в Приложениях к докладу.

Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам двухэтапного конкурса, составил 6,3 % значения начальной (максимальной) цены контракта, при этом, в 19% случаев заключения контракта по результатам проведения двухэтапного конкурса, такие контракты заключались по начальной (максимальной) цене контракта (см. диаграмму Г.13 в Приложениях к докладу).

Одним из обязательных условий применения для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) двухэтапного конкурса является необходимость проведения обсуждения с участниками закупки объекта закупки для уточнения его характеристик (п. 2 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ). Однако, в результате проведенного исследования

[21] По состоянию на 05.12.2014г., согласно сведениям официального сайта.

было выявлено, что уточнения по результатам обсуждений производились только в 39% случаев (см. диаграмму Г.14 в Приложениях к докладу). При этом, в случаях, когда заказчики по результатам проведения первого этапа вносили изменения в документацию о закупке (размещали на официальном сайте конкурсную документацию с изменениями), в 12% случаев фактически не было никаких изменений, а в 20% случаев были внесены изменения, не предусмотренные ч. 9 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ (см. диаграмму Г.15 в Приложениях к докладу).

Анализ практики применения двухэтапных конкурсов показал, что зачастую заказчики применяют двухэтапный конкурс в случаях, когда нет необходимости проводить переговоры с участниками и, следовательно, нецелесообразно применять рассматриваемую процедуру. При отсутствии необходимости проведения переговоров с участниками оптимальным способом определения поставщика (для случаев закупки «сложной продукции») является конкурс с ограниченным участием, позволяющий определять победителя среди участников закупки, способных качественно исполнить условия контракта. Заказчики вынуждены применять двухэтапный конкурс в этих случаях исключительно для того, чтобы иметь возможность предъявлять дополнительные требования к участникам закупок. Постановлением 1089, также как и Постановлением 99, такие случаи как, например, проведение научных исследований, изыскания, не отнесены к случаям, когда заказчик вправе устанавливать дополнительные требования к участникам закупки. Вместе с тем, в случаях, определенных п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ, качественно исполнить контракт могут только участники закупки, имеющие необходимый уровень квалификации. В этой связи, в целях повышения эффективности и результативности применения способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, представляется целесообразным:

1. дополнить перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием перечнем случаев, предусмотренных п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ для закупки посредством конкурса с ограниченным участием;

2. дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки 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», утвержденные Постановлением 99, видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы.

8. Роль закупок в становлении инновационной экономики

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 обстоятельство, что Федеральным законом № 44-ФЗ 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 отсутствии 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 на 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 дополнительные требования к участникам при осуществлении закупки с использованием двухэтапного конкурса. Указанный перечень был утвержден постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. N 1089 и содержал всего 6 позиций. Не все позиции, включенные в указанный 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. На сегодняшний день, 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 также - 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 таких 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:

1) работы, связанные с проектированием - 72 случая (64%);

2) энергосервисные контракты – 12 случаев (10,7%);

3) научные исследования – 11 случаев (9,8%);

4) создание произведений литературы и искусства 6 случаев (5,4%);

5) изыскания – 4 случая (3,6%);

6) прочее (невозможно отнести ни к одному из оснований, предусмотренных Федеральным законом № 44) – 5 случаев (4,5%);

7) «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 эндовидеохирургический 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 31.10.2013г. № 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 Федерации[22], 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.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что 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 науке[23] под инновациями понимается введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) ли процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. В соответствии с пунктом 2 Концепции создания Евразийской инновационной системы[24] 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 18.07.2011г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[25] (далее также - Федеральный закон № 223-ФЗ)

---

[22] Подробнее см. http://innoprod.startbase.ru.

[23] Ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" // Российская газета, N 167, 03.09.1996.

[24] Решение N 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества "О Концепции создания Евразийской инновационной системы" (Принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009) // Документ опубликован не был.

[25] Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Российская газета, N 159, 22.07.2011.

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. N 1618, Приказом МЧС России от 14.12.2012 № 768, Приказом 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.

Также, 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 определены[26]:

- формирование программ и госзаказов на инновационные разработки на краевом и федеральном уровне;

- 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.

На основании вышеизложенного представляется необходимым:

---

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

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 (например, 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.

9. Востребованность контракта жизненного цикла и проблемы его применения

Ч. 16 ст. 34 Федерального закона N 44-ФЗ предусматривает, что в случаях, установленных Правительством РФ, заключается контракт жизненного цикла (далее также – КЖЦ), предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта. Федеральный закон № 44-ФЗ не содержит четких указаний о том, является ли заключение КЖЦ правом или обязанностью заказчика. Формулировка «в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, **заключается** контракт жизненного цикла» предполагает некую императивность такого действия, однако в связи с тем, что обязательные требования к содержанию или особенностям заключения такого контракта не установлены, данный тезис сложно подтвердить или опровергнуть.

Непосредственно случаи заключения контракта жизненного цикла установлены постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»[27] (далее – Постановление № 1087)[28]. При этом, если в отношении выполнения работ по проектированию и строительству объектов транспортной или коммунальной инфраструктуры, уникальных объектов капитального строительства указание на объект закупки в Постановлении № 1087 позволяет сделать вывод о том, что в данном случае контракт должен быть заключен по модели обеспечения жизненного цикла объекта, то в отношении двух последних пунктов (подвижного состава, транспортных средств городского транспорта и судов) сделать однозначный вывод сложнее, так как предмет контракта может включать закупку только самого товара, без его последующего обслуживания (например, если у заказчика уже есть все необходимые собственные мощности для обслуживания и ремонта). Поэтому представляется, что заключение КЖЦ должно являться именно правом, а не обязанностью заказчика.

П. 3 ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает, что предметом контракта является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги. Контракт жизненного цикла может быть заключен только в отношении товара или работы; закупка услуг в качестве основного объекта в рамках такого контракта в Постановлении № 1087 не предусматривается. Само понятие жизненного цикла не является новеллой Федерального закона № 44-ФЗ и активно применяется в рамках законодательства о техническом регулировании и стандартизации, а также в регулировании концессионных соглашений. Так, например, Технический регламент о безопасности зданий и сооружений определяет жизненный цикл здания или сооружения как период, в течение которого осуществляются

---

[27] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.12.2013.

[28] Это такие закупки, как:

а) выполнение работ по проектированию и строительству автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений;

б) выполнение работ по проектированию и строительству инфраструктуры морских и речных портов, в том числе искусственных земельных участков, гидротехнических сооружений портов;

в) выполнение работ по проектированию и строительству аэродромов;

г) выполнение работ по проектированию и строительству объектов системы коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов;

д) выполнение работ по проектированию и строительству объектов инфраструктуры метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;

е) выполнение работ по проектированию и строительству объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

ж) выполнение работ по проектированию и строительству уникальных объектов капитального строительства;

з) закупка железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;

и) закупка воздушных судов, морских и речных судов.

инженерные изыскания, проектирование, строительство (в том числе консервация), эксплуатация (в том числе текущие ремонты), реконструкция, капитальный ремонт, снос здания или сооружения [29]. Технический регламент предусматривает требования к безопасности здания или сооружения на всех этапах его жизненного цикла.

В отношении, например, такого объекта контракта жизненного цикла как железнодорожный подвижной состав стандарт «Цикл жизненный железнодорожного подвижного состава. Термины и определения»[30] предусматривает следующее определение его жизненного цикла: совокупность взаимосвязанных, последовательно осуществляемых процессов установления требований к потребительским свойствам и техническим параметрам железнодорожного подвижного состава, а также процессов его создания, применения и утилизации. Ряд начальных процессов жизненного цикла, в том числе определение необходимости создания железнодорожного подвижного состава любого данного типа или серии, регламентация его технико-экономических параметров, опытно-конструкторская работа, подготовка и освоение его производства предназначаются и осуществляются одновременно для всего множества единиц такого подвижного состава. Отдельные стандарты предусмотрены для жизненных циклов программного обеспечения, автоматизированных систем, изделий производственно-технического назначения, авиационной техники, знаний (в рамках системы менеджмента знаний), продукции военного назначения и ряда других объектов. Также для разных объектов набор стадий жизненного цикла может отличаться.

Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает такого гибкого подхода к понятию жизненного цикла в зависимости от конкретных объектов (группы объектов), перечисленных в Постановлении № 1087. Исходя из формулировки ч. 16 ст. 34 данного закона, можно предположить, что такие первоначальные стадии жизненного цикла объекта, как проектирование и конструирование, допустимы только в случае заключения контракта на выполнение работ по строительству. Предусмотренная Постановлением № 1087 закупка подвижного состава, транспортных средств и судов, по логике указанной нормы Федерального закона № 44-ФЗ, предполагает только поставку и дальнейшее сопровождение уже существующих технических решений с минимальной адаптацией под потребности заказчика, и не подразумевает разработку каких-либо инновационных технических решений, проведение теоретических и экспериментальных исследований, испытания новых образцов техники и их запуск в серийное производство. В случае «выполнения работ по проектированию и строительству уникальных объектов капитального строительства» также сам объект требует уточнения, ввиду того, что законодательство не содержит определения понятия «уникальный объект».

Также необходимо учитывать и сложную правовую природу контракта жизненного цикла, представляющего собой смешанный договор (ч. 3 ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации), содержащего элементы различных договоров. КЖЦ в таком случае должен объединять существенные условия и особенности регулирования и исполнения целого ряда отдельных договоров поставки продукции, выполнения работ и оказания сопутствующих услуг. Понятие и установленные Федеральным законом № 44-ФЗ особенности регулирования данной сложной правовой конструкции не в полной мере учитывают данный момент.

Установленное определение КЖЦ также не позволяет определить момент, с которого применение модели жизненного цикла становится оправданным. Ст. 17

[29] Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // «Собрание законодательства РФ», 04.01.2010, N 1, ст. 5.
[30] Приказ Росстандарта от 26.11.2012 N 1171-ст «О введении в действие межгосударственного стандарта» // ИСС «Техэксперт» http://docs.cntd.ru/document/gost-31539-2012.

Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»[31] содержит запрет на ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений. В связи с этим возникает вопрос о соотнесении модели КЖЦ и требований антимонопольного законодательства, считать ли контрактом жизненного цикла любой контракт, предусматривающий выполнение ряда взаимосвязанных работ или поставки и сопровождающих ее работ и услуг таким контрактом или для данной модели необходимыми условиями также являются такие формальные параметры как длительный срок заключения (например, 5-10 лет исполнения и более) или стоимость (например, свыше 150 млн. рублей для федеральных нужд). Федеральный закон № 44-ФЗ в настоящий момент не дает ответа на такой вопрос.

Таким образом, формулировки действующей редакции Федерального закона № 44-ФЗ требуют уточнения в части учета специфики различных объектов контракта жизненного цикла и особенностей элементов различных контрактов, его составляющих.

Федеральный закон № 44-ФЗ при регулировании случаев заключения КЖЦ предусматривает некоторые особенности проведения отдельных закупочных процедур.

А) В таких случаях для оценки заявок участников закупки заказчик в документации о закупке вместо таких критериев как «цена контракта» и «расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ» вправе устанавливать в качестве критерия стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта. Содержание данного критерия закреплено в ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ и включает в себя расходы на:

- закупку товара или выполнение работы;

- последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока их службы;

- ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Здесь следует отметить, что определение содержания критерия стоимости жизненного цикла в указанной норме Федерального закона № 44-ФЗ соответствует первоначальной редакции ч.16 ст. 34 данного закона, не включавшей в первоначальной редакции указание на возможную необходимость предварительного проектирования, конструирования объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы[32]. Таким образом, в отношении созданного в результате выполнения работы объекта критерий стоимости жизненного цикла должен также включать расходы на проектирование и конструирование такого объекта.

П. 4 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд[33] (далее – Правила оценки заявок) цена контракта, расходы на эксплуатацию и ремонт, использование

---

[31] Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О защите конкуренции» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3434.

[32] Редакция дополнена Федеральным законом от 28.12.2013 N 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 30.12.2013.

[33] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.12.2013.

результатов работ и стоимость жизненного цикла отнесены к стоимостным критериям оценки заявок участников закупки.

Ч. 4 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ, устанавливая количество и состав используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев оценки предусматривает, что (за исключением случаев проведения аукциона) таких критериев должно быть не менее чем два, причем одним из них должна обязательно являться цена контракта. Отметим, что Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает в данном случае возможности указания одного из стоимостных критериев, а указывает именно на цену контракта, по поводу которой в других своих положениях допускает возможность не указывать ее в документации о закупке и использовать иные стоимостные критерии. Напротив, положения пунктов 5, 8 и 16 Правил оценки заявок допускают право заказчика в документации о закупке устанавливать вместо критерия оценки «цена контракта» критерий оценки «стоимость жизненного цикла», причем по смыслу п. 5 критерий оценки «стоимость жизненного цикла» не относится к стоимостным.

Такие внутренние противоречия в тексте Правил оценки заявок и имеющиеся противоречия положениям ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ не вносят ясности для заказчиков в процедуры подготовки документации о закупке и оценки заявок участников закупки. Именно поэтому можно предположить, что сложности с определением начальной цены и связанные с этим возможные претензии относительно необоснованного завышения такой цены или иного нарушения принципа эффективности расходования бюджетных средств снижают интерес заказчика к использованию таких контрактов, в том числе, для более «простых» объектов закупки.

Б) Информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта (в случае применения указанного критерия) при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) должна быть в обязательном порядке включена в план-график в отношении соответствующей закупки (п. 7 ч. 3 ст. 21 Федерального закона № 44-ФЗ).

В) Расчет стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта производится с учетом Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)[34] (далее – Методические рекомендации).

Методическими рекомендациями также предусмотрено определение критерия стоимости жизненного цикла без указания на проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы, что входит в противоречие с ч. 16 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ.

Что касается непосредственно расчета стоимости жизненного цикла, то Методические рекомендации не содержат каких-либо специальных правил для такого случая и предлагают руководствоваться общими методами определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). При этом первоначальная редакция [35] Методических рекомендаций предлагала заказчикам следующую схему расчетов: определение стадий жизненного цикла, определение объема затрат на каждой стадии и цены каждого года стадии жизненного цикла, учет прогнозируемой инфляции и иных

[34] Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ», N 1-2, январь, 2014 (часть II).

[35] Источник: http://regulation.gov.ru/project/5884.html?point=view_project&stage=2&stage_id=2934.

воздействующих на цены факторов, формирование обоснования стоимости жизненного цикла.

Кроме того, можно указать и на некоторые имеющиеся пробелы в регулировании контрактных отношений в рамках КЖЦ:

1) Предусмотренные Постановлением № 1087 объекты для заключения контрактов жизненного цикла предполагают установление достаточно продолжительных сроков исполнения контракта. Горизонты бюджетного планирования в большинстве случаев гораздо короче, что создает дополнительные риски для сторон таких долговременных контрактов. Ст. 72 БК РФ предусматривает, что государственные контракты, предметом которых является поставка товаров на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться, но только в пределах средств, предусмотренных на соответствующие цели государственными программами РФ, государственными программами субъекта РФ, в соответствии с решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. При этом необходимо учитывать, что и сами такие программы не являются неизменным документом и регулярно актуализируются, в том числе и в части выделяемых на их реализацию бюджетных средств, в соответствии с текущими задачами государственного управления. Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает каких-либо дополнительных гарантий для поставщиков (подрядчиков) в такой ситуации или какого-либо иного специального регулирования на этот счет. Правила принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств [36] предусматривают именно порядок принятия решения о заключении таких контрактов, но не гарантирование принятых заказчиками обязательств.

2) Помимо вопросов долгосрочного финансирования, необходимо также учитывать и влияние объективных внешних факторов на цену и качество исполнения контракта. Положения Федерального закона № 44-ФЗ требуют исполнения контракта в строгом соответствии с условиями, предусмотренными документацией о закупке и заключенным контрактом. Обязательные требования к безопасности и качеству различных объектов также требуют соблюдения установленных правил на всей продолжительности технологического процесса. Так, например, ст. 15 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений устанавливает, что проектная документация здания или сооружения должна использоваться на всех этапах жизненного цикла здания или сооружения. Такие обязательные для соблюдения требования в случае заключения контракта в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ должны устанавливаться на самых первых этапах контрактных отношений – на этапе подготовки документации о закупке. Неоднократно уже отмечались проблемы, связанные с возникающими сложностями для заказчика при определении необходимых параметров объекта закупки при составлении технического задания. Также очевидно, что обеспечить исполнение контракта на всем жизненном цикле объекта возможно только при наличии у участника закупки необходимого уровня квалификации.

В связи с этим возникают два вопроса, первый из которых связан с минимальной гибкостью Федерального закона № 44-ФЗ в части регулирования случаев и порядка изменения контракта, поскольку в ходе исполнения КЖЦ может поменяться законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие обязательные

[36] Постановление Правительства РФ от 26.11.2013 N 1071 (ред. от 07.11.2014) «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд и концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Российская Федерация, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.11.2013.

требования к продукции и процессам ее производства, что потребует соответствующей корректировки технического задания и некоторых параметров объекта закупки, которые могут привести к изменению существенных условий контракта, в том числе и корректировке цены контракта. Второй момент связан с допускаемыми Федеральным законом № 44-ФЗ возможностями ограничить круг участников закупки для допуска только высококвалифицированных участников. Для данной ситуации законодательство предусматривает только два варианта:

- проведение конкурса с ограниченным участием при поставке товаров, выполнении работ по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера, требующих осуществления только поставщиками (подрядчиками), обладающими необходимым уровнем квалификации. Перечень таких случаев установлен Правительством Российской Федерации[37] и предусматривает отдельные пересечения с перечнем из Постановления № 1087, в частности выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, а также работ, включенных в эту группировку, в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд превышает 50 млн. рублей. Иные случаи проведения конкурса с ограниченным участием (например, проектирование, сооружение и вывод из эксплуатации объектов использования атомной энергии) уже не подпадают под случаи заключения КЖЦ;

- проведение двухэтапного конкурса для заключения контракта на проведение проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, а также если для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

Последний вариант может быть удобен для заказчика тем, что позволяет в результате обсуждения с участниками закупки более точно определить требования к закупаемому по КЖЦ объекту закупки и минимизировать риски возникновения неучтенных при составлении технического задания обстоятельств. В связи с этим также возникает вопрос об установлении некоторой «привязки» (соответствия) КЖЦ и конкретных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Перечень случаев проведения конкурса с ограниченным участием не охватывает всех случаев, установленных для КЖЦ, а случаи проведения двухэтапного конкурса сформулированы достаточно расплывчато. Также Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает каких-либо ограничений на осуществление такой закупки неконкурентным способом (например, закупка работ по проектированию и строительству участков автомобильных дорог вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера).

3) Ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает обязательное установление требования об обеспечении исполнения контракта, за исключением запроса котировок, некоторых случаев запроса предложений и осуществления закупки у единственного

[37] Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 N 99 "Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев 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, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям" // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 09.02.2015.

поставщика (подрядчика, исполнителя). Представляется, что в случае заключения КЖЦ на значительную сумму и на длительный срок для участника закупки будет затруднительно представить обеспечение сразу на весь срок исполнения контракта как в денежной форме, так и в форме предоставления банковской гарантии. Ч. 10 ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ при этом допускает установление особенностей обеспечения исполнения контрактов Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», который в своей статье 6 допускает, что при использовании конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на полный жизненный цикл вооружения, военной и специальной техники государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта в случае, если им установлены определенные Правительством Российской Федерации требования к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта.

Таким образом, в Федеральном законе № 44-ФЗ необходимо предусмотреть возможность либо предоставления обеспечения исполнения на каждую из стадий жизненного цикла объекта КЖЦ либо установление дополнительных условий, позволяющих отказаться от требования такого обеспечения.

В ходе проведения исследования также был проведен опрос представителей заказчиков из числа контрактных управляющих и работников контрактных служб, в том числе и на предмет оценки такого инструмента контрактной системы как контракт жизненного цикла.

При ответе на вопрос о востребованности КЖЦ мнения респондентов разделились практически поровну между ответами «востребован» (31,6% опрошенных), «не востребован» (30,3%) и «затрудняюсь ответить» (38,1%). При этом подавляющее большинство заказчиков отметило, что непосредственно в их хозяйственной деятельности такая модель контракта не востребована. Также при оценке ответов на данный вопрос следует учитывать, что КЖЦ был указан опрошенными в числе пяти наименее понятных нововведений контрактной системы.

На вопрос «Что бы Вы предложили закупать по контракту жизненного цикла?» респонденты предлагали закупать в первую очередь уже предусмотренные нормативными правовыми актами объекты. Также поступали предложения о возможности закупать в рамках таких контрактов (с учетом не всегда корректного понимания опрошенными представителями заказчиков норм Федерального закона № 44-ФЗ в отношении особенностей понятия «жизненный цикл товара, работы» и специфики выбранных с учетом данного критерия объектов для заключения КЖЦ) дорогостоящих и «масштабных» товаров, работ и даже услуг (подробнее см. в приложении Д, представленном в Приложениях к настоящему докладу).

Мнение опрошенных в основном сводилось к применимости модели контракта жизненного цикла к технически сложным или дорогостоящим объектам, а также к объектам, требующим последующего обслуживания квалифицированными специалистами. Следует отметить, что многие из озвученных респондентами предложений (социальная инфраструктура, опасные производственные объекты, объекты для нужд оборонного заказа и др.) входили в текст первоначальной редакции проекта[38] Постановления № 1087, но в окончательной версии были из него исключены.

На вопрос о необходимых условиях для развития практики закупок на жизненный цикл товаров или созданных в результате выполнения работ объектов респонденты

[38] Источник: http://regulation.gov.ru/project/7924.html?point=view_project&stage=2&stage_id=4396.

отметили следующие проблемы, препятствующие, по их мнению, заключению таких контрактов:

- «проблемы с применением в связи с исполнением бюджета учреждения»;

- «практически нет организаций, существующих так долго»;

- «существующая система бюджетного финансирования»;

- «не проработанность законодательной базы»;

- «необходимо условие близости центров обслуживания, жизнеспособности поставщика»;

- «рыночный характер экономики»;

- «обоснование начальной цены контракта, так как спрогнозировать цены последующих периодов затруднительно»;

- «отсутствие сдерживания роста цен на государственном уровне»;

- «регулирование не отработано в части особенностей исполнения таких длительных контрактов»;

- «к концу жизненного цикла объекта закупки никто и не вспомнит о его существовании, зато с отслеживанием хода исполнения проблем достаточно».

В целом опрошенные представители заказчиков считают данный контракт более привлекательным для поставщика, так как он предполагает длительное сотрудничество с заказчиком, стабильную оплату и эффективное распределение использования своих материальных ресурсов во времени, и более проблемным для заказчика, ввиду возникающих вопросов с обеспечением финансирования, а также контролем исполнения таких контрактов и получением результата ожидаемого качества, особенно с учетом того, что на такой основе закупаются в основном технически сложные объекты. Для осуществления «простых» закупок применение данного инструмента опрошенные преимущественно считают нецелесообразным.

Необходимо также указать, что КЖЦ входит в число институтов контрактной системы, понимание которых вызывает наибольшие сложности у заказчиков. На вопрос: «Какие из институтов или нововведений контрактной системы непонятны для Вас больше всего?» 25,9% опрошенных представителей заказчиков ответили «контракт жизненного цикла». Отметим, что КЖЦ лидирует по количеству ответов на данный вопрос среди заказчиков, за ним следуют планирование и нормирование (25,5% и 22,4% опрошенных соответственно считают их самыми непонятными институтами контрактной системы). При этом в опросе представителей поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по аналогичному вопросу КЖЦ также в числе лидеров по количеству ответов, занимая второе место – 12,7% опрошенных. На первом месте - правила выбора конкретного способа определения поставщика (12,9%).

Таким образом, применение института КЖЦ, помимо нормативных и практических препятствий, сдерживает также общее непонимание особенностей его использования участниками контрактных отношений.

Заключение

В заключение следует отметить достаточно низкую востребованность на данном этапе существования контрактной системы модели жизненного цикла. Первые случаи определения поставщика по таким договорам были завершены не так давно, и закупки

находятся на этапе исполнения контракта, а потому делать выводы о полученных результатах еще рано.

Также надлежит обратить внимание и на тот момент, что для контракта, заключаемого по модели жизненного цикла в рамках регулирования Федерального закона № 44-ФЗ, в целом характерны проблемы, возникающие и при заключении иных долгосрочных контрактов, и при доработке законодательства необходимо также учитывать и накопленный опыт регулирования уже возникавших аналогичных проблем, например, в рамках регулирования Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

В результате проведенного исследования нормативно-правового регулирования и практики реализации требований Федерального закона № 44-ФЗ можно сделать следующие выводы:

- Целесообразно уточнить в Федеральном законе № 44-ФЗ, что заключение контракта жизненного цикла является правом заказчика (как, например, при регулировании случаев проведения конкурса с ограниченным участием в соответствии с ч. 2.1 ст.56 Федерального закона № 44-ФЗ);

- Необходимо предусмотреть в ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ указание на расходы на проектирование и конструирование в содержании критерия стоимости жизненного цикла в отношении созданного в результате выполнения работы объекта;

- Следует устранить описанные выше противоречия в положениях Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085, положениях статьи 32 Федерального закона № 44-ФЗ, а также привести Правила оценки заявок и Методические рекомендации в соответствие Федеральному закону № 44-ФЗ;

- Определить понятие «уникальный объект капитального строительства» для целей заключения контракта жизненного цикла;

- Уточнить в Федеральном законе № 44-ФЗ понятие контракта жизненного цикла для возможности включения в контракт стадий проектирования, конструирования и испытаний не только в части поставки;

- предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ возможность гибкого управления КЖЦ, включая основания для изменения и расторжения такого контракта, а также изменения (адаптации) КЖЦ в результате наступления различных негативных последствий (изменение объема работ, цены материалов, изменений в законодательстве и др.);

- Урегулировать соотнесение способа определения поставщика (подрядчика) с объектом, закупка которого осуществляется на условиях КЖЦ;

- Разработать методические рекомендации, описывающие особенности, преимущества и условия применения КЖЦ, для лучшего понимания участниками контрактных отношений преимуществ и рисков использования института КЖЦ.

10. Оценка практики закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций

Можно констатировать, что переход к контрактной системе расширил нормативные возможности участия субъектов малого предпринимательства (далее также - СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также – СОНКО). Необходимо выяснить, привело ли изменение нормативного правового режима к более активному участию таких субъектов (далее также - субъектов малого бизнеса) в государственном и муниципальном заказе.

Сопоставление данных форм статистического наблюдения «1-торги» и «1-контракт» государственных заказчиков за 2013 и 2014 годы[39] показало следующее.

Диаграмма 10.1. Доля закупок у СМП и СОНКО в общем количестве закупок в 2013 и 2014 годах, %

Итак, доля случаев закупок у СМП и СОНКО выросла в 1,81 раза в стоимостном выражении (см. диаграмму 10.1 выше), доля закупок у СМП и СОНКО, рассчитанная по стоимости заключенных контрактов, также существенно выросла – в 1,77 раза (см. диаграмму 10.2 ниже).

Диаграмма 10. 2. Доля закупок у СМП и СОНКО, рассчитанная по стоимости заключенных контрактов, в 2013 и 2014 годах, %

[39] См. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#, «Показатели закупочной деятельности». Данные за 2013 г. анализировались с учетом факта, что в данный период правила в отношении СОНКО установлены не были.

На диаграмме 10.3 ниже представлены данные о росте доли закупок у СМП и СОНКО с учетом закупок 2014 г., в рамках которых субъекты малого бизнеса были привлечены в качестве субподрядчиков. Если учитывать и такие случаи закупок, рост участия СМП и СОНКО составил 1,98 раза. Представленные данные показывают, что существенный вклад в увеличение доли закупок у СМП и СОНКО обеспечила норма о привлечении таких субъектов в качестве соисполнителей (субподрядчиков).

Диаграмма 10.3. Доля закупок у СМП и СОНКО, рассчитанная по стоимости заключенных контрактов, в 2013 и 2014 годах, с учетом закупок 2014 г., в рамках которых СМП и СОНКО были привлечены в качестве субподрядчиков, %

Количество заявок участников процедур, предназначенных только для СМП и СОНКО, немного больше аналогичного показателя по обычной, “непривилегированной” процедуре (см. диаграмму 10.4 ниже).

Диаграмма 10.4. Количество поданных заявок по обычным процедурам и процедурам, предназначенным для СМП и СОНКО

Как и в случае со «стандартными» процедурами, наибольшее доверие СМП и СОНКО вызывает двухэтапный конкурс (см. диаграмму 10.5 ниже), наименьшие

показатели конкуренции характеры для конкурса с ограниченным участием и процедуры запроса предложений.

Диаграмма 10.5. Количество заявок на процедуру по закупкам, проведенным для СМП и СОНКО в 2014 г.

На диаграмме 10.6 далее представлены данные по эффективности[40] закупок у субъектов малого бизнеса в зависимости от процедуры определения поставщика (значение рассчитано как отношение показателя снижения цены по заключенным контрактам к разности НМЦК по заключенным контрактам). Наибольшие показатели эффективности характерны для открытых двухэтапных конкурсов и запросов котировок.

Диаграмма 10.6. Снижение цены контракта, по процедурам с участием СМП и СОНКО, %

Сопоставление данных форм статистического наблюдения «1-торги» и «1-контракт» муниципальных заказчиков за 2013 и 2014 годы показало следующее. Доля закупок у СМП и СОНКО в муниципальном секторе выросла даже больше, чем в сегменте государственных

[40] Эффективность в данном случае определяется как снижение НМЦК по результатам проведения конкурентной процедуры.

закупок – в 2,1 раза по количеству процедур (см. диаграмму 10.7 ниже) и в 2 раза по стоимости. С учетом субподряда рост показателя несколько выше – почти в 2,3 раза (см. диаграмму 10.8 ниже).

Диаграмма 10.7. Доля закупок у СМП и СОНКО в общем количестве закупок в 2013 и 2014 годах (муниципальный сектор), %

Диаграмма 10.8. Доля контрактов с СМП и СОНКО в общем объеме закупок для государственных нужд, с учетом субподряда (%)

Если в сегменте государственных закупок среднее количество заявок, поданных на процедуры с участием СМП и СОНКО, несколько сократилось, то в муниципальном секторе – немного выросло: с 2,54 до 2,93 (см. диаграмму 10.9 ниже).

Диаграмма 10.9. Подано заявок в расчете на одну процедуру закупок для муниципальных нужд у СМП и СОНКО

Наибольшее количество заявок в муниципальном секторе, в отличие от государственного, подается на электронные аукционы. Вторая по значимости процедура – запрос котировок, двухэтапные конкурсы, зарекомендовавшие себя в секторе государственных закупок – занимают одно из последних мест с показателем 1,63 (см. диаграмму 10.10).

Диаграмма 10.10. Число заявок на процедуру по закупкам для муниципальных нужд, проведенным для СМП и СОНКО в 2014 г.

По эффективности процедур закупок для муниципальных нужд, проведенных для СМП и СОНКО в 2014 г., ситуация совсем другая – электронный аукцион на третьем месте с показателем 14,76, в то время как лучшие показатели падения цены в результате торгов – у открытого конкурса и конкурса с ограниченным участием (см. диаграмму 10.11 ниже). В этом заключается еще одно отличие сектора муниципальных закупок от государственного сегмента, где самое существенное падение по цене давал открытый двухэтапный конкурс.

Если рассматривать показатели работы системы закупок с субъектами малого бизнеса в целом, картина будет следующей: рост доли процедур, проведенных для СМП и СОНКО, составил 1,85 раза. Рост доли в стоимостном выражении – 2,01 раза. Среднее количество заявок не изменилось и составило в среднем 2,89, что выше аналогичного показателя по стандартным процедурам (2,63 и 2,55 в 2013 и 2014 годах соответственно).

Способами определения поставщика – лидерами по количеству поданных заявок - являются электронный аукцион (3,12), открытый конкурс (2,48) и открытый двухэтапный конкурс (2,38). При этом электронный аукцион – в числе аутсайдеров по показателю эффективности (средний показатель снижения цены – 13,95%). Лидерами по показателю эффективности стали открытый двухэтапный конкурс и конкурс с ограниченным участием

(22,4% и 19,65% соответственно).

Диаграмма 10.11. Показатели снижения цены при проведении процедур закупок для муниципальных нужд, 2014 г. (%)

Статистические данные в целом подтверждаются результатами проведенного опроса, в ходе которого заказчики давали оценку обоснованности и выполнимости требований законодательства в части закупок у СМП, СОНКО и привлечения таких субъектов в качестве соисполнителей, субподрядчиков по контракту. Почти половина опрошенных (49,9%) считают обоснованными и выполнимыми требования закона в части осуществления части закупок у субъектов малого бизнеса. Пятая часть респондентов (21,6%) считают обязательность осуществления части закупок у СМП и СОНКО обоснованным, но невыполнимым требованием. Только четверть опрошенных заказчиков считают требования закона в части закупок у СМП и СОНКО либо оторванными от реальности, либо в принципе необоснованными (см. рисунок 10.12 ниже).

Новация контрактной системы в части правил привлечения СМП и СОНКО в качестве соисполнителя по контракту воспринимается заказчиками гораздо менее позитивно (см. рисунок 10.13 ниже). Только 38,4% респондентов считают требования закона в части соисполнительства таких субъектов обоснованными и достижимыми. Уровень недоверия к этому требованию гораздо более существенен:

- 18,7% опрошенных заказчиков считают требование об обязательном соисполнительстве обоснованным, но недостижимым на практике;

- 21,3% опрошенных заказчиков считают эту инициативу оторванной от реальности

и согласны с утверждением, что ее никто не будет выполнять.

Рисунок 10.12. Оценка опрошенными заказчиками обязательности осуществления части закупок у СМП и СОНКО

Рисунок 10.13. Оценка опрошенными заказчиками обязательности привлечения по части закупок в качестве соисполнителя по контракту СМП или СОНКО

Заключение

Изменение правил стимулирования участия субъектов малого бизнеса привело к росту участия СМП и СОНКО в государственных закупках примерно в 2 раза. Наиболее конкурентным способом определения поставщика в процедурах, предназначенных для СМП и СОНКО, являются электронный аукцион, открытый конкурс и открытый двухэтапный конкурс. При этом в сегменте государственного заказа по этому показателю безоговорочно лидирует открытый двухэтапный конкурс. Последний, а также «стандартный» открытый конкурс обеспечивают максимальное сокращение цены в

результате торгов.

Потенциал поддержки СМП и СОНКО может быть усилен за счет следующих мер:

1. Требование о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО, указывается не только к контракте, но и в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки (т.е. еще на стадиях планирования закупки и подготовки к осуществлению закупки).При этом если согласно ч. 6 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ в контракт подлежит включению условие о привлечении к его исполнению субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта, то в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки в настоящее время не требуется указывать такие сведения. Соответственно, предлагается внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 г. "Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы", установив требование об указании объема привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО (например, в виде минимального процента от цены контракта), в плане-графике размещения заказов и в извещении об осуществлении закупки.

2. При определении выполнения заказчиком обязательной квоты закупок у таких субъектов (расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО), не учитываются "закупки на общих основаниях" (т.е. закупки, в отношении которых изначально не было установлено в плане-графике размещения заказов, в извещении об осуществлении закупки ограничение, что участниками закупки могут быть только СМП и СОНКО, либо требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или СОНКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО), даже если фактически контракт был заключен с СМП или СОНКО, либо такие субъекты фактически были привлечены к исполнению контракта в качестве субподрядчиков, соисполнителей.

В то же время, если рассматривать обязательную квоту закупок у таких категорий участников, в первую очередь, как меру государственной поддержки субъектов малого предпринимательства, то основное значение имеет факт выполнения этой квоты (т.е. фактическое осуществление закупок у СМП и СОНКО в размере не менее установленной квоты). При этом представляется, что вне зависимости от того, было ли установлено ограничение для участия в процедуре СМП/СОНКО или такое ограничение не устанавливалось, но если победитель процедуры фактически оказался субъектом малого бизнеса, по сути, задача стимулирования таких категорий участников достигнута. В этой связи предлагается учитывать закупки, фактически осуществленные у субъектов малого предпринимательства, СОНКО, либо закупки, в ходе осуществления которых такие субъекты фактически были привлечены к исполнению контракта в качестве субподрядчиков, соисполнителей, при расчете фактически осуществленного объема закупок у субъектов малого предпринимательства (определении выполнения обязательной квоты).

3. Из расчета обязательной квоты закупок у СМП и СОНКО исключены закупки, перечисленные в ч. 1.1 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ, в том числе все закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

При этом заказчик вправе осуществлять такие закупки у СМП и СОНКО, однако они не будут учитываться при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты).

Если рассматривать обязательную квоту закупок у СМП и СОНКО, в первую очередь, как меру государственной поддержки таких субъектов, то, по сути, не столь важно - конкурентная это закупка или закупка у единственного поставщика.

В этой связи предлагается учитывать закупки, осуществленные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты).

4. Для обеспечения единообразия практики привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО целесообразно утвердить типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей такого типа в соответствии с ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

11. Анализ практики создания и функционирования контрактных служб, назначения и работы контрактных управляющих

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 (см. рисунок 11.1 ниже). 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.

Рисунок 11.1. Распределение моделей управления закупками у заказчиков

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 не является обязательным формирование специального структурного подразделения. 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 заказчика 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.

В настоящее время отсутствует 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. Основной функционал контрактной службы закреплен в ч. 4 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ, при этом часть 3 данной статьи содержит указание, что контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании Типового положения[41]. Принятое Типовое положение носит общий, рамочный характер, перечисляя полномочия и функции контрактной службы, и не раскрывает порядок действий для осуществления этих функций. 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.

[41] Типовое положение (регламент) о контрактной службе, утвержденное Приказом Минэкономразвития России от 29.10.2013 N 631// Российская газета, N 273, 04.12.2013.

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, предусматривающий 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 норму[42], 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

[42] См. ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ.

Федеральный законом от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"[43] (далее – Федеральный закон об образовании), согласно которому содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. В соответствии с Федеральным законом об образовании[44], 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. Однако на сегодняшний день профессиональные стандарты в сфере закупок отсутствуют, квалификационные требования к работникам, осуществляющим функции, связанные с закупками для государственных и муниципальных нужд, не установлены.

В сложившихся обстоятельствах, 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 отсутствие 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 может не гарантировать 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 приняты[45] 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

[43] Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" //Российская газета, N 303, 31.12.2012.

[44] См. ч. 9 ст. 76 Федерального закона об образовании.

[45] См. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.03.2015г. № 5594-ЕЕ/Д28и, Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.03.2015г. № АК-553/06.

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.

Значительной частью заказчиков при формировании контрактных служб и назначении контрактных управляющих нарушаются 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.

12. Экспертиза результатов исполнения контракта

Согласно требованию ч. 3 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов исполнения контракта в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу - своими силами или с привлечением экспертов (экспертных организаций).

Законом предусмотрено не право, а обязанность заказчика проводить экспертизу поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги во всех без исключения случаях осуществления закупки. Более того, обязанность проведения экспертизы возникает у заказчика не только в отношении результатов исполнения контракта в целом, но и в отношении отдельных этапов исполнения контракта.

Ввиду того, что в законодательстве о контрактной системе отсутствует определение понятия «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» а также понятия «отдельный этап исполнения контракта», однозначно невозможно определить момент возникновения у заказчика обязанности проводить экспертизу такого этапа, равно как и пределы (границы) такого одного этапа исполнения контракта, что может вызывать проблему усмотрения при привлечении заказчика к административной ответственности за неисполнение соответствующих. При этом документах ненормативного свойства (письмах федеральных органов исполнительной власти) содержатся противоречивые по содержанию и обоснованию характеристики этапа исполнения контракта[46].

Из приведенных примеров следует, что в разных случаях предлагалось определять этап исполнения контракта либо исходя из факта периодичной оплаты по нему либо при непосредственном отражении в контракте этапов его исполнения. Также предполагалось, что заказчику (не-)следует прилагать заключение по результатам проведенной экспертизы к отчету по результатам исполнения контракта, (не-)оформляя его отдельным документом.

Полагаем, что определение этапа в целях экспертизы исполнения контракта через момент осуществления оплаты частично исполненного по контракту представляется не вполне обоснованным, т.к. согласно положениям ч.1 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ экспертиза входит в процедуру исполнения контракта, но не связана с моментом оплаты. Таким образом, возможно осуществление нескольких приемок (и экспертиз) до момента оплаты исполненного. Если же определение этапа для проведения экспертизы невозможно осуществлять по факту только оплаты, то сам по себе календарный график исполнения или указание на иные временн*ы*е отрезки исполнения в контракте не может свидетельствовать о необходимости проведения соразмерного количества экспертиз этапов контракта.

Полагаем, что при определении этапа исполнения контракта следует ориентироваться исключительно на положения Федерального закона № 44-ФЗ. Норма п.1 ч.1 ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ говорит о приемке отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги (отдельных этапов исполнения контракта), «предусмотренных контрактом», включая экспертизу отдельных этапов исполнения контракта. Таким образом, достоверным подтверждением наличия поэтапного исполнения контракта, по нашему мнению, следует считать указание в тексте контракта (приложениях к контракту) на слова «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» или «этап исполнения контракта». Указание в контракте на график оплаты, календарный план

---

[46] Так, Минэкономразвития России указало, что «при осуществлении закупки услуг длящегося характера, оказываемых в течение года, необходимо проводить ежемесячную экспертизу оказанных услуг и составлять ежемесячный отчет, если условиями заключенного контракта этапы оказания услуг не предусматриваются, но приемка и оплата оказанных услуг производятся ежемесячно», т.е. заказчикам предлагалась ориентироваться на необходимость подготовки отчета об этапе исполнения контракта с приложением к нему заключения проведенной экспертизы с выделением таких этапов согласно фактам произведенной оплаты (см. письмо Минэкономразвития России от 29 ноября 2013 г. N Д28и-2263). Позднее Минэкономразвития России были представлены ответы на данный вопрос, противоречащие ранее изложенной позиции (см. письмо Минэкономразвития России от 30.09.2014 г. № д28и-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы»).

исполнения контракта невозможно признать подтверждением наличия этапов исполнения контракта по изложенным выше причинам.

Следует отметить, что практика привлечения экспертов для проверки результатов закупки производилась и до принятия Федерального закона № 44-ФЗ. В качестве примера можно привести многолетний опыт привлечения федеральными силовыми ведомствами в рамках госзаказа к проведению экспертизы качества товаров для обеспечения обороноспособности и безопасности страны экспертов АНО «Союзэкспертиза» и ее экспертных подразделений в различных регионах страны, в результате которого в ряде случаев были предотвращены поставки некачественного продовольствия и вещевого имущества. Что касается взаимоотношений заказчика и привлекаемого эксперта (экспертной организации), то ввиду отсутствия подзаконного регулирования практическим способом фиксации объема прав, обязанностей эксперта и порядка проведения экспертизы является описание данных вопросов в заключаемом с экспертом контракте.

Примечательно, что Федеральный закон № 44-ФЗ не определяет: за счет каких средств заказчик должен закупать услуги по проведению такой экспертизы. Минфин России разъясняет[47], что расходы на оказание услуг по проведению экспертизы «следует отражать по соответствующим элементам видов расходов, по которым приняты и исполняются обязательства по государственному (муниципальному) контракту, в отношении результатов которого осуществляется экспертиза, подстатье 226 "Прочие работы, услуги" классификации операций сектора государственного управления в увязке с соответствующими разделом, подразделом и целевой статьей, по которым федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период предусмотрены бюджетные ассигнования на указанные цели». Таким образом, расходы на экспертизу предполагается включать в состав статей расходов по «основному» контракту. Немаловажным моментом здесь будет выступать стоимость услуг по экспертизе, поскольку заказчик при осуществлении закупки связан пределами доведенных лимитов бюджетных обязательств, а если «экономия» по основной закупке не достигнута, то средств для закупки услуг эксперта у заказчика и вовсе не будет.

Ограниченность оставшихся после осуществления закупки средств может препятствовать содержательному проведению экспертизы либо по стоимости быть сопоставимой с расходами на «основную» закупку. В качестве примера можно привести обязанность проведения экспертизы при закупке изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых зарегистрированы в установленном порядке (п. 37 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ). В этом случае экспертиза такого изделия (керамики, кружев, деревянных и иных изделий) подразумевает проведение исследования лицом, обладающим знаниями и квалификацией в профильной сфере, и связана с соответствующими затратами. Проведение «полноценной» экспертизы с исследованием объекта анализа будет означать для заказчика обязанность нести соответствующие расходы. Если закупка осуществляется в несколько этапов, то эти расходы будут увеличиваться. Именно по этой причине содержание экспертизы (проводимой как своими силами, так и с привлечением экспертов) ограничивается проведением формального анализа представленных документов по «основной» закупке. В этой связи проведение экспертизы превращается в формальность, соблюдение которой представляет смысл исключительно с точки зрения получения экспертного заключения, приложение которого необходимо к отчету о закупке (этапе исполнения контракта), а с экономической точки зрения - влечет увеличение издержек в связи с осуществлением закупки.

Ввиду необходимости соизмерять стоимость экспертизы со средствами, «зарезервированными» для осуществления закупки, экспертно предлагается установить пороговое значение цены контракта, с достижением которого должна проводиться

[47] См. письмо Министерства финансов РФ от 6 июня 2014 г. № 02-05-10/27547.

экспертиза результатов закупки, т.е. использовать в качестве критерия необходимости осуществления «внешней» экспертизы не способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а сложность закупки и ее стоимость (в целом по цене контракта или за единицу закупаемого товара) с целью исключения обязанности проведения экспертизы по низкобюджетным закупкам.

Отдельно следует отметить, что до настоящего времени не подтверждена и не опровергнута правильность разъяснений Минфина России о возможности использования для оплаты экспертизы средств, запланированных на закупку, поскольку вопрос о соблюдении принципа целевого расходования бюджетных средств здесь стоит весьма остро. Полагаем, что требуется отдельная проработка обоснованности такой позиции.

Что касается обязанности заказчика следовать выводам, изложенным в экспертном заключении, то Федеральный закон № 44-ФЗ однозначно предписывает заказчику принимать решение об одностороннем отказе от исполнения контракта на основании выводов о нарушении условий исполнения контракта, изложенных в экспертном заключении, только если при принятии решения об одностороннем отказе заказчик воспользовался правом по своей инициативе провести экспертизу с привлечением «внешнего» эксперта (ч.10-11 ст.95 Федерального закона № 44-ФЗ). Во всех остальных случаях ч. 7 ст. 94 данного закона устанавливает обязанность приемочной комиссии заказчика «учитывать» отраженные в заключении по результатам указанной экспертизы предложения экспертов, экспертных организаций, привлеченных для ее проведения, при принятии решения о приемке или об отказе в приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта либо контракта в целом, что нельзя расценивать как установление обязанности безусловно следовать выводам, изложенным в таком заключении. Примечательно, что о необходимости для приемочной комиссии следовать выводам «внутренней» экспертизы, проведенной силами заказчика, Федеральный закон № 44-ФЗ не упоминает вообще. В этой связи целесообразность проведения такой экспертизы у многих вызывает сомнения.

На практике затруднения вызывают также требования к привлекаемым экспертам, экспертным организациям, сформулированные в ст. 41 Федерального закона № 44-ФЗ. При их анализе становится очевидным набор вопросов, связанных с доказуемостью отсутствия аффилированности эксперта и явной избыточностью требований. Так ч.2 ст.41 данного закона запрещает привлекать в качестве экспертов лиц, являвшихся в течение двух последних лет должностными лицами или работниками заказчика либо поставщика, а также имеющих имущественные интересы в заключении контракта, в отношении которого проводится экспертиза. В этом случае для заказчика проверка соблюдения такого требования практически невозможна ввиду отсутствия допустимых достоверных источников информации (сведения о штате контрагента по контракту, подтвержденная информация о наличии возможного субподряда поставщика с экспертом и т.п.). Также экспертами не могут выступать лица, являющиеся супругами или состоящие в родстве (являющиеся родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками, полнородными и неполнородными братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными) с руководителем заказчика, членами комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы, контрактным управляющим, должностными лицами или работниками поставщика. Полная проверка всех родственно-семейных связей как заказчика, так и поставщика не может быть признана реально осуществимой, и не в последнюю очередь, ввиду наличия тайны частной жизни и тайны усыновления.

Еще более формальным по причине сложной доказуемости таких фактов выглядит требование о непривлечении эксперта, если заказчик или поставщик «прямо и (или) косвенно (через третье лицо) может оказывать влияние на результат проводимой такими лицом или лицами экспертизы». Следует отметить, что единственным документом, подтверждающим отсутствие аффилированности эксперта с заказчиком или поставщиком, является «уведомление о допустимости участия в проведении экспертизы (в том числе об

отсутствии оснований для недопуска к проведению экспертизы)», направляемое экспертом заказчику и поставщику, что фактически означает принцип декларирования отсутствия аффилированности эксперта. Ввиду того, что согласно Федеральному закону № 44-ФЗ (ч. 6 ст. 31) заказчику запрещено устанавливать для участников закупки иные требования, кроме определенных данным законом, а отсутствие аффилированности эксперта подтверждается «уведомлением о допустимости участия в проведении экспертизы», заказчик фактически лишен возможности проверить действительную независимость привлекаемого эксперта посредством установления в документации о закупке требования предъявления участником иных документов, кроме «уведомления».

Следует отметить, что Закон не детализирует требования к квалификации экспертов и деятельности экспертных организаций, что создает трудности по определению профессионализма экспертов, а также способствует возникновению экспертных фирм-однодневок.

Примечательно, что в случае выявления несоответствия эксперта заявленным требованиям Федеральный закон № 44-ФЗ указывает на обязанность заказчика «принять незамедлительные меры, направленные на привлечение для проведения экспертизы иного эксперта, иной экспертной организации» только в случае выявления аффилированности эксперта. Полагаем, что, несмотря на наличие у заказчика возможности расторгнуть контракт с «неквалифицированным» экспертом по причине несоответствия заявленным требованиям, было бы правильным установление в Федеральном законе № 44-ФЗ обязанности заменить эксперта при выявлении отсутствия у него должной квалификации и знаний для проведения экспертизы. Это вопрос является тем более важным потому, что в Федеральном законе № 44-ФЗ указание на ответственность эксперта сформулировано отсылочно – «в соответствии с законодательством РФ». Применение к экспертам мер уголовной ответственности по таким случаям вряд ли можно признать широко распространенной практикой ввиду сложной доказуемости деяния и ограниченности применимых составов УК РФ. Что касается КоАП РФ, то предусмотренные данным законом составы административных правонарушений охватывают исключительно случаи государственной экспертизы (экспертизы промышленной безопасности и т.п.), связанной с исполнением положений иных законов, и как отдельный случай экспертиза результата исполнения контракта в КоАП не предусмотрена.

Таким образом, на практике привлечь эксперта к ответственности за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения, за невыполнение экспертом (экспертной организацией) требования об уведомлении допустимости участия в экспертизе возможно только в пределах гражданско-правовой ответственности как сторону соответствующего контракта, а также посредством привлечении эксперта к дисциплинарной ответственности, если ненадлежащее проведение экспертизы имело место при выполнении им своих трудовых обязанностей. И гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность имеют определенные недостатки, связанные с необходимостью инициации и проведения длительных разбирательств и установлением фактов, позволяющих квалифицировать нарушения, допущенные в ходе экспертизы, как ненадлежащее исполнение контракта или нарушение трудовых обязанностей.

Поэтому полагаем необходимым дополнение КоАП РФ соответствующими статьями, позволяющими устранить пробел в части привлечения эксперта (экспертной организации) к административной ответственности за нарушение требований Федерального закона № 44-ФЗ.

Говоря о возможных нарушениях в части проведения экспертизы и составления экспертного заключения в случае привлечения заказчиком «внешнего» эксперта или экспертной организации, следует обратить внимание на декларируемые цели проведения экспертизы результатов контракта или отдельного этапа его исполнения. Такая цель в ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ прямо не сформулирована, однако в ч. 3 ст. 94 оговаривается

правило о том, что экспертиза проводится «для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта». Таким образом, целью экспертизы является определение соответствия всего или части исполненного по контракту условиям заключенного контракта. Очевидно, что задачей проведения экспертизы (особенно при привлечении внешних экспертов) являются ситуации, когда, в силу возможного отсутствия у заказчика специальных знаний, он самостоятельно не может определить соответствие результата по контракту установленным в контракте требованиям к объекту закупки. Однако в данном случае проведение экспертизы логично должно быть связано с осуществлением детального исследования результата по контракту (включая, например, изучение качества результата услуги или образца поставленного товара), что на практике вряд ли осуществимо исходя из: 1) ограниченности средств на проведение экспертизы; 2) нехватки времени для проведения полноценного исследования до завершения приемки по контракту; 3) необходимости заказчика в заключаемом с экспертом контракте указывать описание проведения экспертизы, которое может не учитывать какие-либо специальные аспекты.

По этим причинам зачастую проведение экспертизы заключается в оценке внешним субъектом документов об исполнении контракта, представленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на предмет их соответствия требованиям контракта. Как правило, при этом исследуются отчеты об исполнении контракта, документы об оплате и приемке поставленного, акты и документы, связанные с выявлением при приемке недостатков исполненного по контракту. Очевидно, что такие «подходы» и «способы» проведения экспертизы не позволяют в полной мере оценить действительное качество исполненного по обязательству. На практике экспертиза превращается в дополнительную проверку документов, осуществляемую параллельно с работой приемочной комиссии заказчика. В итоге нельзя не признать, что заложенная в Федеральном законе № 44-ФЗ идея помощи заказчику со стороны экспертов при оценке исполненного по контракту не реализуется. Отсутствие хотя бы примерно определенного механизма и минимальных требований к проведению такой экспертизы влечет выхолащивание сути данного института, а на практике приводит даже к перекладыванию заказчиком своей обязанности по проведению экспертизы на поставщика (подрядчика, исполнителя) по контракту.

Также необходимо отметить постепенное сокращение перечня случаев, требующих проведения экспертизы с привлечением внешних экспертов, с момента вступления закона в силу. Ввиду того, что в ч. 4 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ обязанность осуществления «внешней» экспертизы распространяется только на некоторые случаи закупки у единственного поставщика, остается неясным сам принцип формирования и корректировки перечня случаев закупки у единственного поставщика, подлежащих обязательной «внешней» экспертизе. Например, не вполне понятным и обоснованным выглядит введенное Федеральным законом от 04.06.2014 N 140-ФЗ изъятие из такого перечня поставок российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, с поставщиком таких вооружения и военной техники, включенным в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники при сохранении обязательности экспертизы для случаев признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом несостоявшимся и заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с положениями ч. 9 ст. 89 и ст. 92 Федерального закона № 44-ФЗ (при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъекта РФ или муниципальных нужд). Аналогичный пример можно привести в отношении исключенной из случаев обязательной внешней экспертизы закупки лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, но сохраненной для проведения обязательной экспертизы

закупки услуг на лечение гражданина РФ за пределами территории РФ при признании несостоявшимся запроса предложений. Также выглядит нелогичным сохранение в перечне случаев обязательной «внешней» экспертизы случаев закупки предметов народных промыслов или продукции уголовно-исполнительной системы при исключении случаев закупки услуг по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения или оказание услуг по содержанию и ремонту одного или нескольких нежилых помещений. Таким образом, при сокращении общего перечня случаев закупки у единственного поставщика с обязательным условием проведения «внешней» экспертизы никак не обоснована и логически не связана совокупность случаев, когда требуется проведение такой экспертизы. С учетом тезиса о том, что подобная экспертиза нужна для оказания заказчику экспертного содействия в определении качества результатов контракта, требуется пересмотр состава случаев проведения такой экспертизы для определения тех из них, когда это действительно обусловлено спецификой закупки.

Отражение мнений заказчиков об организации проведения экспертизы

В ходе проведенного опроса представителям организаций-заказчиков из числа контрактных управляющих и представителей контрактных служб были заданы вопросы об организации проведения «внутренней» и «внешней» экспертиз при осуществлении закупок. На вопрос: «Как осуществляется «внутренняя» экспертиза результатов исполнения контракта в Вашем органе (организации)?» - опрошенные ответили, что внутренняя экспертиза осуществляется либо посредством создания отдельной комиссии либо посредством привлечения к процессу приемки отдельных специалистов. Также некоторыми опрошенными было указано, что при закупках малых объемов экспертиза осуществляется единолично контрактным управляющим. При закупках сложных товаров, работ, услуг экспертиза осуществляется комиссионно, с привлечением специалистов заказчика в этой области, профессиональных дипломированных товароведов. Исходя из этого, очевидно, что организация проведения «внутренней» экспертизы у заказчиков различна, однако в большинстве случаев в ее осуществлении участвовали представители контрактной службы.

Также следует отметить, что из полученных ответов очевидно, что не всем опрошенным понятна разница между «внутренней» и «внешней» экспертизой, в связи с чем возникает много вопросов о том, кто может привлекаться к участию в проводимой «внутренней» экспертизе. Так, один из респондентов пояснил: «До сих пор не можем понять, кто может проводить внутреннюю экспертизу». Большинство опрошенных отмечают, что в их практике не разделяются процедуры внутренней экспертизы и приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

Что касается способов проведения экспертизы силами заказчика, то большинство опрошенных характеризуют ее либо как простейшую визуальную проверку комплектности и внешнего вида полученного результата закупки либо признаются, что производят непосредственную оценку результата уже в процессе эксплуатации полученного по контракту, что также вызывает сомнения в эффективности такого института в ходе приемки. В большинстве случаев, по данным опроса, требуемое по закону экспертное заключение подменяется иными документами («акт выполнения работ, подписываемый комиссией», «акт исполнения контракта»), что влечет фактическое нарушение заказчиком требований ч. 10 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ.

Респондентами также были предложены рекомендации относительно проведения такой экспертизы и высказаны мнения относительно самого этого института:

- необходимы четкие рекомендации по организации внутренней экспертизы;
- проведение внутренней экспертизы осуществлять только при неудовлетворительных результатах исполнения контракта.

Оценивая качество проводимой внутренней экспертизы, некоторые опрошенные охарактеризовали его как как «нулевое», «условное», «формальное», «профанацию».

Многие заказчики отметили формальный характер экспертизы в связи с тем, что данная процедура либо совмещена с приемкой и самостоятельно не проводится, а оформляются только документы о проведенной внутренней экспертизе, либо специфика объекта закупки позволяет провести только поверхностную оценку качества силами заказчика (например, поставка ГСМ, приборов и оборудования), а реальная оценка качества проводится уже в ходе непосредственной эксплуатации. Заказчики отмечают в такой ситуации важность наличия гарантийного срока.

Также низкие оценки качеству внутренней экспертизы были даны в связи с тем, что не всегда на стороне заказчика работники обладают всеми необходимыми знаниями по принимаемым товарам, работам, услугам и качество экспертизы существенно зависит от их квалификации. Некоторыми заказчиками отмечалось, что формально отрицательных результатов внутренней экспертизы в их практике нет, так как все отказы в приемке производились на стадии подписания (неподписания) накладных и актов приемки и отдельно документы об отрицательных результатах не составлялись. Большинство замечаний устранялось поставщиками в ходе исполнения контракта или в процессе приемки и необходимости в документарном оформлении доработок не было, так как поставщики в основном были заинтересованы в добросовестном исполнении условий контракта.

При ответе на вопрос о проведении экспертизы с привлечением экспертов, экспертных организаций опрошенные в основном указывали, что такая экспертиза ими не проводилась. Характеризуя случаи экспертизы с привлечением внешних экспертов, респонденты отметили затруднения с подбором экспертов и экспертных организаций, высокие затраты на проведение такой экспертизы. Также опрошенные отмечали, что проведение внешней экспертизы было для них скорее формальностью (для "галочки").

Кроме того, опрошенными были указаны следующие проблемы:

- отсутствие средств (на проведение данной процедуры (наиболее часто встречающаяся из проблем в ответах), что ведет к удорожанию закупки;
- бесполезность для заказчика такой процедуры и профанация ее проведения;
- высокая зависимость результатов процедуры от профессионализма и компетентности эксперта, сложности поиска такого квалифицированного специалиста.

Также респонденты указали на желательность сокращения перечня случаев обязательного проведения «внешней» экспертизы («оставить только в случае явного нарушения контракта»), но настаивали на обязательном сохранении для заказчика самой возможности ее проведения.

Соответственно, необходимо отметить отношение заказчиков к проведению «внешней» экспертизы как к обременению, влекущему удорожание и усложнение закупки.

В завершение следует отметить, что опрошенные представители заказчиков в качестве одного из институтов контрактной системы, который непонятен для них более всего, также упоминали экспертизу результата исполнения контракта.

Заключение

По результатам проведенных исследований могут быть сделаны следующие выводы и предложения по оптимизации организации и обеспечения процедур экспертизы:

- требуется пересмотр случаев обязательной «внешней» экспертизы и определение действительных целей проведения такой экспертизы;
-целесообразно установить пороговое значение цены контракта, с достижением которого должна проводиться экспертиза результатов закупки, взяв за основу сложность закупки и (или) ее стоимость (в целом по цене контракта или за единицу закупаемого

товара) с целью исключения обязанности проведения экспертизы по низкобюджетным закупкам;

- необходимо законодательное закрепление определения «этап поставки товара, выполнения работы, оказания услуги» а также понятия «отдельный этап исполнения контракта» для разъяснения момента возникновения обязанности заказчика по проведению соответствующей экспертизы;

- предлагается рекомендовать заказчикам вносить в тексты контрактов или включать в типовые контракты обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) взаимодействовать с экспертом (экспертной организацией) при необходимости проведения «внешней» экспертизы;

- необходимо рассмотреть и законодательно урегулировать вопрос о возможности оплаты закупки услуг экспертов за счет экономии, достигнутой при осуществлении закупки, при условии предварительного обсуждения соблюдения принципа целевого расходования бюджетных средств в случае такого их расходования, либо определить иные источники финансирования проведения экспертизы;

- установить меры административной ответственности для привлекаемых заказчиком экспертов (экспертных организаций) в КоАП за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения, за невыполнение экспертом, экспертной организацией требования об уведомлении о допустимости участия в экспертизе;

- предусмотреть право заказчика требовать от участника закупки документы, подтверждающие отсутствие аффилированности эксперта, в составе заявки и право проверять представленные сведения;

- рассмотреть вопрос о целесообразности отмены обязательности осуществления экспертизы в случае, если для результатов контракта предусмотрено проведение обязательной государственной или негосударственной «профильной» экспертизы;

- необходимы общие разъяснения или методические материалы (подобные принятым ТПП РФ методическим материалам) для лучшего понимания заказчиками самого института экспертизы.

13. Информационное обеспечение контрактной системы

В Федеральном законе № 44-ФЗ ключевая роль отведена единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС). ЕИС должна стать системообразующим началом всей контрактной системы с возможностью поэтапного перехода всех закупочных процедур в электронную форму, а также призвана служить первоисточником, содержащим информацию обо всех закупках в масштабах страны.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ ЕИС обеспечивает, в том числе, формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизировано) участникам контрактной системы; контроль за соблюдением закона при планировании и осуществлении закупок; подачу заявок на определении поставщика в форме электронного документа. При этом вся информация, содержащаяся в ЕИС, является общедоступной и предоставляется безвозмездно, а также размещается на официальном сайте ЕИС интернете. Субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлена возможность создавать собственные региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок (далее – РМИС), интегрированные с ЕИС.

В настоящий момент и до ввода в эксплуатацию ЕИС, согласно ч. 5 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, информация, подлежащая размещению в системе, размещается на официальном сайте. Официальный сайт представляет собой взаимосвязанную совокупность функциональных подсистем и смежных систем (см. рисунок Е.1 в Приложениях к докладу). Следует отметить, что в схеме функциональной структуры официального сайта отсутствует структурный элемент по ведению нормативно-справочной информации, обеспечивающий прием, ведение и распространение единых справочников, классификаторов и другой нормативно-справочной информации (далее – НСИ), применяемой в закупочных процедурах, что на практике приводит к многократному вводу одной и той же информации, как на официальном сайте, так и в смежных информационных системах и влечет за собой нарушение консистентности данных.

Отдельный акцент стоит сделать на подсистеме «Размещение планов закупок 44-ФЗ». Согласно Руководству пользователя официального сайта о данной подсистеме (ППО «ОБЩЕРОССИЙСКИЙ ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ» «Подсистема ведения планов закупок» Версия 5.0) на данном ресурсе отсутствует возможность формирования и ведения планов закупок в структурированном виде, что делает невозможным полную автоматическую обработку содержащейся в них информации. Заказчики, как правило, размещают сведения о планах закупок на официальном сайте в виде скан-копий в формате pdf. Также стоит указать на то, что возможность размещения планов-графиков закупок в неструктурированном виде реализована и в функциональном модуле «Реестр план-графиков», что порождает аналогичные проблемы. Иными словами, процессы планирования закупок не в полной мере технологически реализованы средствами официального сайта.

Анализ общедоступной информации, размещенной на официальном сайте, технологической (эксплуатационной) документации официального сайта, сервисов официального сайта выявил также следующие проблемы:

1) отсутствие единства технологического цикла закупочной деятельности: в настоящий момент невозможно отследить конкретную закупку с момента включения ее в план закупок/план-график закупок до момента исполнения контракта (нет сквозного процесса по переходу из документа в документ по циклу работы заказчика);
2) отсутствие интеграции бюджетного и закупочного процессов, которая может быть преодолена на технологическом уровне путем взаимодействия информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом. В связи с тем, что бюджетный и закупочный процессы на технологическом уровне являются разрозненными, затруднительно проведение оценки

результативности закупок в части степени реализации запланированных закупок и достижения поставленных целей;

3) документы размещаются на официальном сайте в неструктурированном виде, что делает невозможным полную автоматическую обработку содержащейся в них информации в целях осуществления мероприятий по аудиту, контролю и мониторингу в сфере закупок;
4) проблемы интеграции электронных площадок с официальным сайтом: электронные площадки не передают протоколы проведения электронных аукционов на официальный сайт, а лишь публикуют ссылки на сайт электронной площадки, где размещена соответствующая информация. Согласно проведенному опросу заказчиков, наиболее часто проводимыми процедурами определения поставщиков являются электронные аукционы (так ответили 65,3 % респондентов), также они считают электронный аукцион наиболее эффективным и оптимальным способом определения поставщиков (так ответили 65% респондентов), тем самым из-за проблем интеграции электронных площадок с официальным сайтом теряется огромный массив данных по данному способу определения поставщиков, происходит снижение прозрачности закупочной деятельности, нарушается порядок размещения сведений о проведении электронного аукциона, предусмотренный Федеральным законом № 44-ФЗ;
5) неудобный и сложный в использовании интерфейс официального сайта, в частности, неудобный сервис поиска информации по закупкам. Согласно данным опроса, порядка 40% заказчиков считают, что наиболее существенные временные и ресурсные затраты на осуществление закупок для них связаны с необходимостью размещения информации о закупках на официальном сайте. При этом, по мнению заказчиков (19,5% респондентов), представителям бизнеса сложно получить интересующую их различную информацию об условиях и способах участия в закупках и о закупках в целом, а большинство опрошенных поставщиков (55,4%) считают, что в 2014 г. возможности для поиска и получения представителями бизнеса различной информации об условиях и способах участия в закупках и о закупках в целом остались без изменений;
6) не реализованы сервисы интеллектуального поиска информации на официальном сайте. Например, при изменении падежа или числа ключевого слова в поисковом запросе сайт выдает совершенно разные результаты. Это также не позволяет использовать официальный сайт как достоверный источник получения информации о различных институтах контрактной системы и практике осуществления закупок в целом;
7) несоответствие сведений об организациях, содержащихся на официальном сайте, данным, включенным в ЕГРЮЛ, не позволяет отслеживать информацию о контрагентах и осуществлять контроль за закупками;
8) проблема отображения и поиска информации о закупках на официальном сайте, в частности:
    а) официальный сайт не дает развернутой статистики по расторгнутым контрактам – по основаниям расторжения контракта (по соглашению сторон, односторонний отказ заказчика, односторонний отказ поставщика, в судебном или досудебном порядке);
    б) сложность поиска заключенных контрактов. Нет возможности осуществить поиск контракта по его номеру;
    в) нет возможности средствами официального сайта собрать агрегированные статистические данные о проведении экспертизы результатов исполнения контракта (экспертиза проведена самостоятельно заказчиком или с привлечением экспертов, экспертных организаций; каковы результаты

экспертизы - принятии решения о приемке или об отказе в приемке результатов исполнения контракта);

г) отсутствует возможность отследить реализацию принципа стимулирования инноваций, предусмотренного ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ. Средствами официального сайта невозможно автоматизировано определить: является ли планируемая или осуществляемая закупка инновационной и реализована ли запланированная закупка инновационного объекта;

д) в реестре жалоб отсутствует возможность сортировки по жалобам в разрезе заявителя (является ли заявитель участником закупки, лицом, осуществляющим общественный контроль), а также по иным критериям (например, по способам определения поставщика, по институтам контрактной системы как предмету жалобы), что немаловажно для определения активности различных участников контрактных отношений и выявления наиболее острых проблем правоприменительной практики в сфере закупок;

9) технические проблемы:

а) в связи с постоянным проведением регламентных работ официальный сайт недоступен во многих регионах страны в рабочее на соответствующей части территории РФ время;

б) низкая производительность официального сайта. Например, в пиковые часы нагрузки при использовании сервиса поиска по официальному сайту идет долгая обработка запроса, после которого появляется сообщение о том, что сайт временно недоступен.

Предполагается, что данные проблемы будут решены после перехода к осуществлению контрактных отношений с использованием ЕИС. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 N996 «О распределении полномочий между Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральным казначейством при создании единой информационной системы в сфере закупок» Минэкономразвития России определено в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке функциональных требований к ЕИС и по ведению ЕИС в части поддержки ее пользователей.

В свою очередь Федеральное казначейство определено в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции:

- по созданию и развитию ЕИС в соответствии с функциональными требованиями;
- по обслуживанию и ведению ЕИС (за исключением поддержки ее пользователей);
- по установлению порядка регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС.

Согласно постановлению Правительства РФ от 23.01.2015 N36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» ЕИС состоит из подсистем (компонентов, модулей), созданных и (или) доработанных в рамках работ по ведению и обслуживанию официального сайта. Федеральное казначейство должно обеспечить ввод в эксплуатацию ЕИС не позднее 1 января 2016 г. 29 декабря 2014 г. Федеральным казначейством было опубликовано техническое задание на создание ЕИС [48]. Согласно требованиям конкурсной документации, в целях информационного обеспечения контрактной системы ЕИС создается путем модернизации официального сайта и осуществляется развитие Подсистемы управления закупками ГИИС «Электронный бюджет» в соответствии с положениями Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренной распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 №1275-р, и предусматривающей

[48] Подробнее об этом см. http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173100003014000060.

автоматизацию процессов закупочной деятельности, в том числе, планирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, формирование документов в процессе осуществления закупок, контроль документов и информации в соответствии с ч. 5 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Информация, сформированная в Подсистеме управления закупками, в части планирования, осуществления закупок и учета результатов их осуществления, подлежит размещению в ЕИС в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ и обеспечивается посредством информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами в соответствии с названным законом. Предлагаемое решение по информационному обеспечению контрактной системы представлено на рисунке Е.2 в Приложениях к докладу.

По результатам проведенного анализа технического задания автоматизируемые функции для участников контрактной системы между Подсистемой управления закупками и ЕИС были распределены следующим образом (см. рисунок Е.3 в Приложениях к докладу). Исследование технических требований конкурсной документации выявило, что все необходимые функции для участников контрактной системы, предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ, в документе представлены. Более того, должны быть решены проблемы интеграции бюджетного и закупочного процессов с этапа бюджетного планирования до исполнения контрактов и оценки результативности закупок, путем взаимодействия ЕИС с подсистемой «Управление закупками» и другими функциональными подсистемами Электронного бюджета, а также РМИС. Должна быть разработана единая система ведения НСИ, содержащая все необходимые справочники и классификаторы, применяемые в закупочном процессе, включая единый каталог товаров, работ, услуг, на основе НСИ Электронного бюджета и разрабатываемой подсистемой «Ведение НСИ» ЕИС, что в свою очередь позволит избежать дублирования информации в различных информационных системах, сохранять консистентность и непротиворечивость данных.

Предполагается, что будет обеспечена однократность ввода информации путем структурированного ведения электронных формуляров документов, необходимых для закупочного процесса, а также соблюден принцип открытости и прозрачности закупочного процесса, определенный статьей 7 Федерального закона № 44-ФЗ, посредством публикации связанных документов и максимально структурированной информации. В рамках работ по созданию ЕИС и развитию Подсистемы управления закупками будут применены технические решения по обеспечению максимального времени непрерывной работы ЕИС и Подсистемы управления закупками, такие как кластеризация всех узлов систем, включая систему управления базами данных; должны быть улучшены показатели производительности ЕИС.

Однако при таком подходе к проектированию ЕИС возникает ряд проблем как концептуального, так и технологического характера.

1. Размывание роли ЕИС и ее места в контрактной системе. Как было отмечено ранее, законодателем ЕИС отведена роль системообразующего начала контрактной системы – своего рода «информационного столпа» всей системы закупок. В нынешних реалиях ЕИС становится лишь инструментом официального опубликования (размещения) информации о закупках с некоторыми дополнительными функциями в виде возможности формирования статистической и аналитической отчетности органами контроля, аудита и мониторинга в сфере закупок. Иными словами, ЕИС – это «витрина» данных, сформированных сторонними системами. Стоит отметить, что в 2013 г. НИУ ВШЭ для Минэкономразвития России были разработаны концепция и техническое задание на ЕИС. Согласно разработанной концепции и ТЗ ЕИС должна стать самостоятельной системой, в которую будут погружены все процессы, связанные с закупочной деятельности с возможностью полного перехода на электронный документооборот. Однако дальше работа по внедрению указанной концепции не продвинулась.

2. Возможность размещения искаженной информации, передаваемой из подсистемы Управления закупками в ЕИС. Вся ключевая информация о закупках изначально формируется заказчиками в Электронном бюджете, а после размещается в ЕИС. Согласно ч. 12 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ в случае, если информация, размещенная в ЕИС, не соответствует информации, размещенной в иных информационных системах в сфере закупок, приоритет имеет информация, размещенная в ЕИС. При этом в случае сбоя в работе интеграционного механизма после формирования сведений в Электронном бюджете, информация, размещенная в ЕИС, будет иметь юридическую значимость, несмотря на ее искажение.

3. Отсутствие интеграции закупочного процесса с реализацией госпрограмм. В технических требованиях на создание ЕИС и развитие подсистемы Управления закупками не предусмотрено взаимодействие с информационными системами управления государственными программами, в частности, с автоматизированной информационной системой «Государственные программы», ответственным за ведение которой является Минэкономразвития России, что порождает ряд проблем:

1) закупки формируются независимо от сроков реализации мероприятий госпрограмм и их ожидаемых результатов;
2) нет контроля над соответствием плана закупок государственным программам, а также детальным планам-графикам (в части соответствия объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление закупок по основным мероприятиям, мероприятиям ФЦП, мероприятиям, выделенным в рамках основных мероприятий);
3) отсутствует возможность учета результатов исполнения плана закупок на текущий год при формировании детального плана-графика реализации государственной программы на очередной год и плановый период;

4) мониторинг реализации государственных программ слабо связан с мониторингом хода реализации закупок. Необходимо дважды вводить аналогичную информацию об объемах контрактации в разрезе мероприятий детального плана-графика;
5) отсутствует возможность оценки отклонений в реализации государственных программ (как в отношении достигаемых результатов, так и в отношении показателей) на основе данных о закупках.

Полагаем, что без решения указанных вопросов создание ЕИС не продвинется дальше модернизации официального сайта.

Наряду с официальным сайтом в информационном обеспечении контрактной системы играют важную роль электронные торговые площадки (далее – ЭТП), посредством которых ежегодно проходят аукционы в электронной форме на сотни миллиардов рублей.

Следует напомнить, что порядка 65% опрошенных заказчиков считают электронный аукцион наиболее эффективным способом определения поставщиков.

Однако, несмотря на критическую значимость ЭТП, существует ряд проблем, связанных с ИТ-инфраструктурой площадок:

1) недостаточный уровень информационной безопасности ЭТП. Примеры недостаточной проработки вопросов практической безопасности на ЭТП приведены в аналитической записке Е.4 в Приложениях к докладу;
2) недостаточный уровень защиты персональных данных. На электронных торговых площадках публикуются такие документы поставщиков как «Решение об одобрении или о совершении сделок от имени участника размещения заказа». Многие из этих документов содержат персональные данные физических лиц[49]. В результате в открытом доступе находятся персональные данные сотен тысяч физических лиц - руководителей организаций и лиц, действующих по доверенности от организации;
3) проблемы технического характера: сайт часто перегружен (особенно в конце недели, месяца, года), возникают перебои в работе и сбои в системе, невозможность работы со всеми браузерами, частые отключения на профилактику, сложности при скачивании документов с площадки, проблемы с применением электронной подписи;
4) интерфейс площадки не всегда полностью соответствует действующему законодательству;
5) проблемы при подписании контракта в совместных процедурах;
6) проблемы интеграции электронных площадок с официальным сайтом.

[49] См., например: https://www.roseltorg.ru/trade/suppliers-registry/view/?id=116808.

Помимо озвученных выше проблем существует не менее важная проблема - соблюдение требований по конфиденциальности информации и противодействию коррупции. Сотрудники ЭТП фактически обладают большим спектром возможностей по доступу к конфиденциальной информации: к сведениям об участниках электронных процедур в момент прохождения процедуры; к сведениям об интересе участников торгов к конкретной процедуре закупки. Обладание данной информацией является коррупциогенным фактором и может иметь негативные последствия без надлежащего регулирования правил обращения с такой информацией.

Одним из возможных способов решения данной проблемы может быть разработка регламента по обеспечению конфиденциальности информации и предупреждению угроз взлома, намеренных попыток приведение в неработоспособность. Регламент обеспечения конфиденциальности информации и предупреждения угроз взлома должен включать:

- требования по наличию у ЭТП квалифицированных сотрудников с образованием в области обеспечения информационной безопасности;
- требования по регулярному аудиту процедур безопасности;
- требования к процедурам реагирования на инциденты;
- перечень и контакты ответственных за соблюдение регламента лиц.

Для решения части указанных проблем с 27 ноября 2014 г. на всех пяти ЭТП, отобранных для размещения государственного заказа, была введена в промышленную эксплуатацию информационная система «Независимый регистратор». Оператором системы является ФГУП НИИ «Восход» (подведомственно Минкомсвязи России). Информационная система «Независимый регистратор» призвана обеспечить независимую регистрацию (резервирование и хранение) истории проведения аукционов в электронной форме на ЭТП с целью предоставления информации о действиях, совершенных на торгах, для принятия контролирующим органом решений на основе объективной информации.

Работа системы «Независимый регистратор» направлена на обеспечение:

- резервирования и хранения истории проведения аукционов на ЭТП и визуализации хранимой в ИС «Независимый регистратор» информации;
- оперативного получения контролирующими органами достоверной информации о юридически значимых действиях, совершаемых при проведении электронных аукционов;
- возможности выявления нарушений при проведении электронных аукционов, в том числе при размещении информации на официальном сайте.

Для подключения к данной системе участнику торгов необходимо установить на своем компьютере специальную программу, которую можно скачать на официальном сайте [50]. Программа ведет видеозапись изображения экрана компьютера и действий пользователя при работе на ЭТП.

Стоит отметить, что нормативно статус ИС «Независимый регистратор» не закреплен, и юридически ее использование носит лишь рекомендательный характер. В настоящий момент разрабатывается проект Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Единых требований функционирования электронных площадок», в котором будут утверждены требования к организации контроля работы ЭТП, в том числе будет установлен порядок взаимодействия оператора ЭТП, ИС «Независимый регистратор», Официального сайта и ФАС России.

Говоря о перспективах развития информационного обеспечения контрактной системы, нельзя оставить без внимания инициативу о развитии системы электронных закупок. В

[50] См. http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=4414.

настоящее время[51] принят в первом чтении законопроект, предусматривающий внесение изменений в положения Федерального закона № 44-ФЗ в части регламентации проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме[52]. При этом предметом правового регулирования законопроекта являются отношения, касающиеся регламентации процедур определения поставщиков в электронной форме (электронные процедуры), в том числе:

- подача заявок в форме электронного документа на участие в определении поставщиков, открытие доступа к таким заявкам;
- формирование протоколов проведения закупочных процедур;
- подписание контрактов.

Нормативно закрепляются новые способы определения поставщиков в электронном виде: открытый конкурс в электронной форме, конкурс с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапный конкурс в электронной форме, запрос котировок в электронной форме, запрос предложений в электронной форме.

Проведение электронных процедур определения поставщиков предлагается обеспечивать непосредственно на электронной площадке ее оператором. Безусловно, электронные процедуры обладают рядом существенных преимуществ по сравнению с процедурами, предусматривающими подачу и рассмотрение заявок участников закупок в форме документов на бумажных носителях, и это качественное развитие контрактной системы. Однако при таком подходе к их применению окончательно нивелируется роль ЕИС. Так, в законопроекте предлагается исключить возможность подачи заявок на участие в определении поставщика в форме электронного документа, а также открытие доступа к таким заявкам в день и во время, которые указаны в извещении об осуществлении закупки, с помощью ЕИС (предлагается исключить п. 4 ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ). Подписание контрактов в электронном виде при проведении электронных процедур определения поставщиков будет возможно только на электронных площадках. Весь документооборот будет осуществлен средствами электронных площадок. В итоге повторно можно сделать вывод о том, что ЕИС отводится роль «витрины» информации о закупках, которая в настоящее время возложена на Официальный сайт, то есть качественный «скачок» в развитии информационного обеспечения закупок от официального сайта к ЕИС так и не произошел.

При этом, несмотря на критическую значимость ЭТП для системы закупок, на сегодняшний день в России отсутствуют официальные требования к раскрытию площадками информации о своей деятельности, предполагающие прозрачность их функционирования и подотчетность площадок не только обществу, но и регулирующим и контролирующим органам. Поскольку ЭТП - негосударственные структуры, не подпадающие под законы о свободе доступа к информации и раскрытию информации в формате открытых данных, то на сегодняшний день отсутствует возможность запроса сведений об их деятельности и гарантированного получения содержательного ответа.

Необходимость раскрытия информации электронными торговыми площадками вытекает из следующих предпосылок:

1. Низкая финансовая прозрачность ЭТП. На сегодняшний день подавляющее число ЭТП закрыты для регуляторов и контролеров в основных показателях своей финансовой деятельности (подробнее об этом см. аналитическую записку Е.5 в Приложениях к докладу). Лишь одна площадка – ЕЭТП - раскрывает финансовую информацию о своей работе по причине выбранной учредителями формы юридического лица, предполагающего обязательное

[51] По состоянию на 20.02.2015 г.
[52] См. http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=623906-6&02.

представление отчетности. Введение требований к раскрытию информации позволит обеспечить полноценный контроль и аудит работы площадок.

2. Уникальность российской системы электронных торгов. Фактическая модель работы ЭТП в России – это государственно-частное партнерство, когда государство в лице Правительства РФ фактически передало полномочия по проведения электронных процедур закупок ограниченному числу коммерческих субъектов. При этом мировая практика идет по пути либо организации единой государственной электронной торговой площадки либо отсутствия ограничений на число ЭТП. И ни в одном из случаев площадки не выступают в качестве агентов-получателей залоговых средств от участников торгов.

Уникальность российской системы электронных торгов заключается, в том числе, в:

- введении обязательного аукционного перечня продукции и рассмотрении электронных аукционов как антикоррупционной меры;

- организации обеспечения заявок на электронных аукционах в финансовой форме и создании пула банков-бенефициаров от обеспечений аукционных заявок;

- создании ограниченного пула операторов электронных торговых процедур, обладающих монополией на их организацию и проведение.

Все эти особенности формируют среду, при которой российские ЭТП получают небывалый уровень преференций и возможностей при минимуме издержек, требований и ответственности.

3. Значительные финансовые средства, «изымаемые» из экономики. Текущая бизнес-модель ЭТП заключается в размещении свободных средств в системе банковских инструментов, а сами средства площадки получают от возможности использовать обеспечительные средства от участников закупок. Это лишает многих участников, особенно представителей малого бизнеса, возможности участия в конкурентных процедурах, поскольку зачастую они не в состоянии получить банковскую гарантию для участия в электронных процедурах.

Полагаем, что необходима разработка и реализация механизма контроля выполнения требований к раскрытию ЭТП информации о своей деятельности путем проведения обязательного ежегодного аудита работы площадок на соответствие устанавливаемым Правительством РФ требованиям. Предлагаемый перечень требований к раскрытию ЭТП информации в машиночитаемом формате представлен в таблице 13.1 ниже.

Таблица 13.1. Перечень требований к раскрытию информации электронными торговыми площадками в машиночитаемом формате

Наименование требования	**Обоснование требования**	**Детализация требования**
Обязательное раскрытие ежемесячного отчета о деятельности площадки	Позволяет оценить объемы торгов фактически присутствующих на площадке	Отчет должен публиковаться ежемесячно, не позднее 5-го числа месяца следующего за отчетным: - совокупный объем торгов по сумме всех объявленных процедур заявленных помесячно и посуточно; - совокупный объем "экономии" при торгах по завершенным процедурам и доля

		"экономии" к совокупному объему торгов помесячно и посуточно; - среднее число участников торгов по завершенным помесячно и посуточно; - совокупный объем средств находящихся на счету ЭТП и переданных поставщиками оператору ЭТП в качестве обеспечения заявок на конец месяца; - число зарегистрированных поставщиков помесячно; - число зарегистрированных заказчиков помесячно
Ведение реестра заказчиков	Позволяет оценить уровень фактической конкуренции на площадке	Раскрытие информации о заказчиках в объеме: - наименование организации; - адрес организации; - перечень торгов организации с указанием информации о победителе
Ведение реестра поставщиков	Позволяет оценить уровень фактической конкуренции на площадке и использовать информацию об участии организаций в торгах для выявления устойчивых пар и иных форм сговора на торгах	Раскрытие информации об участниках торгов в объеме: - наименование организации; - ИНН/КПП организации - адрес организации; - перечень торгов, в которых организация победила; - перечень торгов, в которых организация приняла участие
Ведение реестра торгов	Позволяет оценить уровень фактической конкуренции на площадке	Раскрытие информации о торгах в объеме: - уникальный код (реестровый номер) процедуры; - наименование процедуры; - форма торгов; - наименование электронной торговой площадки; - адрес электронной площадки в сети Интернет; - организатор процедуры - реквизиты организатора процедуры (ИНН/КПП)

		- местонахождение организатора процедуры; - дата публикации; - дата и время окончания срока подачи заявок; - дата окончания срока рассмотрения заявок; - дата проведения торгов; - наименование организации заказчика, реквизиты (ИНН/КПП) организации заказчика; - наименование победителя торгов; - реквизиты (ИНН/КПП) победителя торгов

14. Открытость информации об осуществлении закупок

Ст. 6 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает основные принципы контрактной системы в сфере закупок, среди которых, в первую очередь, упоминаются принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок. Данные принципы подробнее раскрываются в других статьях закона, в том числе через следующие гарантии:

- обеспечение свободного и безвозмездного доступа к информации о контрактной системе в сфере закупок;

- размещение информации в единой информационной системе;

- контроль полноты и достоверности информации о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, для целей реализации указанных принципов информация о контрактной системе должна представлять собой последовательно развиваемую идентичность сведений (непротиворечивость), такая информация должна быть юридически значима, сведения должны быть объединены в машиночитаемые наборы данных и предоставлять возможность двусторонней связи субъектам, формирующим такие наборы данных (информативность). При этом открытость информации о закупках в отдельных случаях ограничена федеральным законом и не распространяется на информацию, составляющую государственную тайну, и документы, составленные в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытыми способами.

Наибольший интерес с позиции обеспечения открытости закупок представляют документы, сопровождающие осуществление закупочной деятельности. На практике нередки случаи, когда документы планирования закупок (в первую очередь, план-график) являются формальными и в их отношении не соблюдаются требования об актуализации документа в ходе реализации различных стадий закупки (например, при отмене закупки, выборе иного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), изменении начальной (максимальной) цены контракта и др.), а также случаи несоответствия отчета о закупке содержанию документации о закупке и заключенному контракту. Таким образом, документы о закупке утрачивают свою преемственность в части содержания при переходе закупочных процедур с этапа на этап, что не только затрудняет мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок, но также и не позволяет ответить на вопросы об эффективности и результативности закупки, ее соответствии целям осуществления закупочной деятельности в целом.

Информация о закупке в плане и плане-графике закупок должна соответствовать извещению об осуществлении закупки, документации о закупке, проекту заключаемого контракта, отчету о закупке и данным об исполнении контракта. При этом должна быть обеспечена проверка непротиворечивости содержащихся в указанных документах информации и документах друг другу. В случае представления информации об изменении договора должна быть обеспечена проверка непротиворечивости данных информации, размещенной ранее в реестре контрактов, за исключением изменяемой информации. К сожалению, в настоящее время технические решения официального сайта не допускают сквозного редактирования взаимосвязанных данных документов, сопровождающих закупку, и контроля их содержания. Для обеспечения такой проверки в автоматизированном режиме потребуется также размещение в реестре контрактов информации в структурированной и машиночитаемой форме.

В целях обеспечения формирования контрактов и информации о ходе их исполнения в структурированной форме в Федеральном законе № 44-ФЗ было введено понятие типовых контрактов, типовых условий контрактов, которые могут быть использованы заказчиками при подготовке документации о закупке, проектов контрактов и которые должны составить

в единой информационной системе библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов [53] . Такие типовые контракты могут быть подготовлены для наиболее востребованных, закупаемых большинством заказчиков товаров, работ, услуг (ГСМ, канцелярия, продукты питания, клининговые услуги и т.д.). Также возможна разработка типовых контрактов по отраслевой направленности заказчиков – медицина, образование, строительство транспортной инфраструктуры и т.д.

Также в целях повышения открытости информации о закупочной деятельности необходимо обеспечить отражение в содержании документов, сопровождающих закупку, сведений, необходимых для проведения аудита и осуществления мониторинга закупок по следующим направлениям:

- оценка результатов закупки;

- достижение целей осуществления закупки;

- оценка обоснованности закупки.

Полагаем, что такой подход позволит не только повысить информативность формируемых в ходе закупки документов, но также и снизить риски формализации процесса составления соответствующих документов.

Искажение информации о закупках («слепые» закупки)

Важным фактором повышения эффективности государственных (равно как и муниципальных) закупок является свободное распространение и получение информации о проводимых закупках с самых первых этапов осуществления закупочной деятельности. Переход от бумажного информирования потенциальных участников закупок посредством размещения информации о закупках в официальных печатных изданиях к информированию в электронной форме в единой информационной системе или на официальном сайте предоставил возможность не только расширить круг информируемых субъектов, упростить и автоматизировать поиск и обработку необходимой информации, но и повлек за собой расширение инструментария манипуляций с размещаемой в открытом доступе информацией об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за счет ряда технических приемов, не все из которых в настоящее время поддаются автоматизированному обнаружению и анализу.

Порядок функционирования ЕИС, требования к технологическим и лингвистическим средствам ЕИС, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в ЕИС, порядок информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами, до настоящего времени Правительством РФ не установлены, как того требует ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ. На переходный период при оценке открытости закупок с технической точки зрения следует руководствоваться действующими требованиями к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальными сайтами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований[54] и порядком пользования официальным сайтом и требованиями к технологическим,

[53] См. Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 N 606 (ред. от 25.12.2014) "О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения" // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2014.

[54] Постановление Правительства РФ от 10.03.2007 N 147 "Об утверждении Положения о пользовании официальными сайтами в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами" // "Собрание законодательства РФ", 19.03.2007, N 12, ст. 1412.

программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанным сайтом[55].

В соответствии с указанными выше нормативными правовыми актами ведение официальных сайтов и размещение на них информации должно осуществляться на русском языке. Дополнительно, на государственном языке соответствующей республики РФ, может осуществляться ведение официальных сайтов субъектов РФ и муниципальных образований и размещение на них информации. Допускается указание наименования иностранных юридических и физических лиц, товарных знаков с использованием букв латинского алфавита. Таким образом, информация о закупке, размещаемая на официальном сайте, за отдельными исключениями, обусловленными особенностями объекта закупки и страны регистрации участника закупки, должны размещаться на русском языке с соблюдением соответствующих правил. Написание наименований иностранных юридических и физических лиц или товарных знаков, согласно указанным правовым нормам, хотя и возможно с использованием букв латинского алфавита, но является правом, а не обязанностью размещающего информацию субъекта, т.е. также может осуществляться на русском языке. Размещение информации на государственном языке соответствующей республики РФ может производиться только дополнительно к основному размещению всей обязательной информации на русском языке. Все эти требования призваны обеспечить общедоступность информации о размещении заказа. Следует отметить, что указанные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", не актуализированы в соответствии с целями и принципами контрактной системы и продолжают действовать в своей первоначальной редакции.

Содержательный анализ данных по целому ряду закупок, размещенных на официальном сайте, позволяет выявить, что их публикация сопровождалась сокрытием или искажением сведений, непосредственно влияющих на возможность обнаружения информации об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) широким кругом участников закупки, что допускает заключение контракта с заранее определенным участником закупки, уведомленным заказчиком целевым образом. Невозможность своевременного получения данных о проводимой закупке приводит к значительному сокращению конкуренции, в первую очередь за счет сокращения участия именно «добросовестных» участников закупки, и создает благоприятные условия для коррупционных проявлений. Данное явление также сопровождается и снижением уровня доверия общества и бизнеса к деятельности государства в сфере закупок.

При этом следует отметить, что ошибки, замены, пробелы или иные искажения текста публикуемой информации об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не всегда являются следствием умышленных действий заказчиков и не всегда влекут за собой ограничение открытости закупок вследствие ограничений доступа к информации о конкретном заказе[56]. По результатам анализа информации о закупках, размещенной на официальном сайте, были выявлены следующие типовые способы искажения данных:

- в ключевых словах, описывающих предмет контракта, буквы заменены сходными по изображению цифрами;

---

[55] Приказ Минэкономразвития РФ N 646, Казначейства России N 21н от 14.12.2010 "Об утверждении Положения о пользовании официальным сайтом Российской Федерации в сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанным сайтом" // "Российская газета", N 11, 21.01.2011.

[56] В научно-публицистической литературе закупки, при проведении которых заведомо или случайно допущены искажения информации, для краткости именуются «слепыми» закупками.

- ключевые слова содержат символы латинского алфавита вместо кириллических символов;

- ключевые слова содержат ошибки в написании, включая увеличение интервала между буквами в составе слова пробелами, использование так называемого «нижнего подчеркивания»;

- в информации о закупке отсутствуют ключевые слова для поиска (например, указан только код ОКПД, или номер лота);

- ключевые слова для поиска сформулированы без указания на конкретный объект закупки, а указывают лишь на факт закупки или закупку объекта в самом обобщенном виде, не позволяющую однозначно идентифицировать предмет контракта;

- ключевые слова для поиска заменены на сходные по написанию, но отличающиеся по смыслу объекта закупки (например, «поставка муки» на «поставка руки»);

- ключевые слова содержат пунктуационные и орфографические ошибки (включая дефис или пробел в середине слова, не предусмотренный правилами русского языка);

- ключевые слова содержат опечатки (перестановку некоторых букв внутри слова, замену букв, расположенных рядом на раскладке клавиатуры).

О наличии возможных умышленных нарушений правил информационного обеспечения закупочной деятельности может свидетельствовать как наличие одного из указанных признаков, так и сочетание нескольких из них. Такое сокрытие информации о проводимых закупках не обязательно может осуществляться в коррупционных целях, но и в целях не привлечения внимания к лоту со стороны недобросовестных «демпингующих» поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и желания заключить контракт с уже проверенным контрагентом, в иных целях, направленных на обеспечение участия в закупочных процедурах определенных поставщиков. Вместе с тем, появление перечисленных вариантов искажения информации может являться следствием недостаточной квалификации или невнимательности лиц, ответственных за размещение информации на официальном сайте.

Дополнительными факторами, позволяющими сделать вывод об умышленности искажения информации о закупках, являются также следующие моменты в процедурах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

1) была подана только одна заявка на участие или заявки не поступили вовсе;

2) были поданы только две заявки, причем обе подавались одновременно;

3) поступило несколько заявок. За исключением одной все они были отклонены (участникам отказано в допуске к участию) по формальным основаниям и контракт с победителем был заключен по цене, равной начальной (максимальной) или с незначительным снижением;

4) контракт был заключен по цене, равной начально объявленной в извещении об осуществлении закупки (особенно, если в закупочных процедурах принял участие только один участник);

5) контракт был заключен по цене, несущественно сниженной (менее 5%) относительно начально объявленной в извещении (особенно, если в процедурах определения исполнителя принял участие только один претендент);

6) несущественная разница в предложениях участников по цене (особенно, если их было только двое);

7) из всех принявших участие в электронном аукционе только один участник предлагает понижение цены, в остальных предложениях цена равна начальной (максимальной) цене;

8) из всех заявившихся участников электронного аукциона принимает участие в процедуре и делает предложение только один;

9) определение поставщика (подрядчика, исполнителя) было впоследствии отменено заказчиком по предписанию контрольных органов и (или) в связи с жалобами участников закупки на нарушения;

10) значительный размер начальной (максимальной) цены контракта.

Необходимо отметить, что сами по себе данные обстоятельства не могут являться фактом, исчерпывающим образом свидетельствующим об умышленной организации проведения «слепой» закупки, но повышают такую вероятность при одновременном наличии ошибок в информации о закупке. Однако, в случае если при проверке информации о ходе процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на предмет корректности будет дополнительно установлено наличие указанных обстоятельств, необходимо проведение более детальной проверки данной закупки.

Основными причинами возникновения подобных нарушений при информационном сопровождении процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) являются несовершенство схемы организации информационного обеспечения закупок, а также недостаточность методических документов, детально описывающих требования к публикуемым сведениям об объекте закупки, позволяющих заказчику предварительно проверить правильность заполнения информации о закупках и, в то же время, устанавливающих критерии выявления непрозрачных «слепых» закупок контролирующими органами, участниками закупки и субъектами общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Еще одним фактором, способствующим сохранению возможностей по манипуляции информацией о закупках, является отсутствие системных действий со стороны уполномоченных контролирующих органов по выявлению, распространению сведений о таких случаях и привлечению к ответственности лиц, виновных в таких нарушениях.

В целом, официальный сайт позволяет производить поиск по извещениям об осуществлении закупок и учитывать при этом ряд возможных ошибок в описании объекта закупки, но при размещении информации о закупке с подобными ошибками он не содержит инструментов предварительного модерирования содержания и допускает размещение данных с ошибками и искажениями. Считаем целесообразным предусмотреть возможность выделение инструментами официального сайта таких закупок в отдельную группу для мониторинга таких закупок, оценки корректности процедур их осуществления.

Заключение

По результатам оценки состояния открытости закупок можно отметить следующие проблемы и мероприятия по их решению:

1. Необходимо обеспечить преемственность документов, сопровождающих закупку, не только техническими средствами официального сайта (в последствии ЕИС), но также и нормативно-правовым регулированием порядка и формы составления таких документов.

2. Следует в кратчайшие сроки актуализировать в соответствии с целями и принципами контрактной системы в сфере закупок нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования официального сайта, требования к его технологическим и лингвистическим средствам.

3. Целесообразно оценить с участием экспертов и специалистов возможности поэтапного расширения функционала официального сайта (до введения в эксплуатацию ЕИС) по автоматизации контроля содержания размещаемых документов и информации в целях минимизации искажений и обеспечения машиночитаемости данных. В комплекс таких мероприятий также должны входить: организация методической поддержки, доработка поиска по официальному сайту по различным фильтрам. Для решения рассматриваемой проблемы необходимо систематизировать комплекс мер по повышению информационной прозрачности процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на основе проведенной проверки наиболее очевидных из выявленных случаев нарушений, а также обеспечить публичность принимаемых решений по привлечению к ответственности виновных должностных лиц заказчиков. Указанным задачам будет способствовать введение в практику контрольной работы ФАС России мониторинга информации об искажениях в описании объекта государственных и муниципальных закупок. Для снижения возможности искажения информации при размещении сведений о закупках в будущем также необходимо проведение следующих мероприятий:

- обеспечение корректного размещения и взаимосвязи всей информации о закупке на официальном сайте;

- использование уже разработанных методических рекомендаций по контролю соблюдения требований законодательства при размещении заказчиками информации о закупках на официальном сайте и выявлению нарушений в части искажения информации об осуществляемых закупках;

- проведение регулярных проверок на наличие искажений информации о закупках на основе утвержденных критериев отнесения искажения к нарушениям и способов их выявления;

- обеспечение разработки и внедрения технических (автоматизированных) средств мониторинга случаев искажения информации о закупках с возможностью немедленного уведомления о выявленных фактах органов по контролю в сфере закупок;

- установление обязательности наличия внутренних алгоритмов поиска ошибок и неточностей в информации, не позволяющих размещать информацию с ошибками или маркирующих такую некорректную информацию для всеобщего ознакомления;

- создание открытого рейтинга недобросовестных заказчиков, основанного на подсчете количества допущенных (выявленных) нарушений;

- использование фактов неоднократного нарушения правил размещения информации в качестве одного из критериев оценки деятельности должностных лиц контрактных служб и контрактных управляющих.

15. Эффективность общественного контроля в сфере закупок
Барьеры и препятствия для участия общественных контролеров в наблюдении за процедурами закупок

Общая структура контроля в сфере закупок, установленная главой 5 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает осуществление не только государственного и муниципального контроля, но также и контроля общественного, последствиям осуществления которого также придан юридический статус. В положениях ст. 102 Федеральный закон № 44-ФЗ последовательно устанавливает ряд ограничений на реализацию возможности осуществления общественного контроля, сужая круг непосредственно участвующих в мероприятиях по контролю субъектов, устанавливая конкретные способы реализации прав по контролю, предусматривая длительные сроки реагирования на сигналы о нарушениях.

Следует обратить внимание на то, что Федеральным законом № 44-ФЗ из субъектов общественного контроля фактически исключены граждане: ч. 1 ст. 102 предусматривает право граждан на осуществление общественного контроля, однако иные положения данной статьи регулируют порядок осуществления общественного контроля только общественными объединениями и объединениями юридических лиц. Такое регулирование приводит к ограничению прав граждан на направление предложений, на запросы информации о деятельности заказчиков, на обращение в контролирующие и правоохранительные органы. Сужение круга лиц, правомочных осуществлять общественный контроль, прослеживается и в признании Федеральным законом № 44-ФЗ в качестве субъекта общественного контроля объединений только юридических лиц. Ч. 1 ст. 123.8 Гражданского кодекса РФ (далее также - ГК РФ) и Федеральный закон от 12.01.1996 N7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [57] предусматривают возможность создания объединений юридических лиц или граждан или юридических лиц и граждан для достижения имеющих некоммерческий характер целей. Таким образом, например, отраслевые объединения, включающие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, уже не могут признаваться субъектами общественного контроля, обладающими правами, установленными ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ.

Практика нормативно-правового регулирования процедур реализации прав общественного контролера также сильно затрудняет обращение в суд. Действующая норма п. 6 ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает право на обращение в суд исключительно в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. Такое обращение осуществляется в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – АПК РФ). Но в соответствии со статьей 225.10 АПК РФ при таком обращении дела рассматриваются судом только в случае, если к требованию заявителя присоединились еще не менее пяти лиц, являющихся участниками правоотношения, из которого возникло такое требование (по сути это могут быть только участники торгов, которые самостоятельно могут обратиться в суд в защиту своих интересов). В этой связи блокируется реальная возможность осуществления общественного контроля в такой форме.

Затруднена и реализация права на направление запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иных обращений к заказчикам. Ч. 4 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает, что такие обращения и запросы должны рассматриваться заказчиками в соответствии с законодательством РФ о порядке рассмотрения обращений граждан[58]. Длительность срока

[57] Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О некоммерческих организациях» // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 145.

[58] Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, N 19, ст. 2060.

рассмотрения жалобы (по закону, ответ должен быть дан в течение 30 дней) не позволяет оперативно пресекать нарушения в ходе проведения процедуры закупки, что снижает эффективность общественного контроля.

Проблема применения на практике правомочия общественников по осуществлению независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок, в том числе оценки осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона № 44-ФЗ (п. 3 ч. 3 ст. 102), связана с неясностью его содержания и последствий его реализации. Анализ нормы показывает, что субъекты общественного контроля наделяются правом анализировать и систематизировать информацию, размещаемую на официальном сайте (в дальнейшем - в ЕИС), а также давать на ее основе оценку закупочной деятельности и результатов исполнения. Однако такое право не требует отдельного закрепления в законе, так как вытекает из положений Конституции РФ и исходит из общих принципов контрактной системы об открытости и прозрачности информации о закупках. Вместе с тем рассматриваемое правомочие могло бы предполагать, например, право участия в приемке результатов исполнения контракта, что было бы действительно новшеством и эффективным инструментом мониторинга.

Вопросы вызывает реализация и иных прав общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль. Федеральный закон № 44-ФЗ, устанавливая перечень таких правомочий и общую обязанность органов власти обеспечивать их исполнение, не предусматривает конкретных механизмов такого обеспечения и не во всех случаях ясен позитивный (конструктивный) результат деятельности общественных контролеров. Не предусмотрен механизм рассмотрения и учета в официальном порядке предложений по совершенствованию законодательства, принятия мер по результатам обращений в органы власти с информацией о нарушениях и др.

Также следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает осуществление общественного контроля в сфере закупок исключительно в рамках порядка, установленного самим законом (формулировка «в соответствии с настоящим Федеральным законом» в ч. 1 ст. 102 закона). Вместе с тем, принятый Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле) [59], призванный установить общий порядок организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, не исключает из сферы своего регулирования контрактные отношения, предусматривая возможность установления иными федеральными законами только случаев (но не порядка) проведения общественных (публичных) слушаний по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закон об общественном контроле и Федеральный закон № 44-ФЗ имеют ряд расхождений в части регулирования основных вопросов осуществления общественного контроля, среди которых в первую очередь необходимо отметить следующие:

а) федеральными законами установлен различный состав лиц, осуществляющих общественный контроль. В соответствии с Законом об общественном контроле граждане и негосударственные некоммерческие организации вправе лишь участвовать (ст. 3) в общественном контроле, тогда как в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ граждане и общественные объединения (в соответствии с ГК РФ общественные объединения являются одним из видов некоммерческих организаций) вправе непосредственно осуществлять общественный контроль без посредничества иных структур;

[59] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22.07.2014.

б) Закон об общественном контроле наделил некоммерческие организации правом являться организаторами лишь таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. В иных случаях такие организации могут лишь участвовать в осуществлении общественного контроля. Федеральным законом № 44-ФЗ общественные объединения наделены б**о**льшим объемом прав. Кроме того, допущение, установленное ч. 6 ст. 3 Закона об общественном контроле, устанавливает такое неясное ограничение для организаций как «осуществление деятельности в отдельных сферах общественных отношений». Федеральный закон № 44-ФЗ таких ограничений не содержит;

в) Законом об общественном контроле предусмотрен следующий порядок осуществления общественного контроля:

- организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения результатов;

- итоговый документ с результатами общественного мониторинга обнародуется, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором в соответствии с законодательством;

- организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемых органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов;

- срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней;

- итоговый документ (заключение), представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

Приведенный выше порядок не предусмотрен Федеральным законом № 44-ФЗ и законодательством о рассмотрении обращений граждан;

г) организатором обсуждения согласно Закону об общественном контроле является сам субъект общественного контроля. Вместе с тем, Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает, что такое обсуждение организуется заказчиком. Кроме того, Законом об общественном контроле установлен более узкий круг участников общественного обсуждения, чем Федеральным законом № 44-ФЗ;

д) цели осуществления общественного контроля, установленные Законом об общественном контроле, отличаются от целей, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ. Ст. 5 Закона об общественном контроле только в очень общем виде формулирует цели данного вида деятельности: обеспечение реализации и защиты прав и свобод, обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов власти и др. В то время как Федеральный закон № 44-ФЗ определяет уже цели, специфические для контрактных правоотношений: реализация принципов контрактной системы, содействие развитию и совершенствованию контрактной системы, выявление нарушений требований законодательства и информирование заказчиков и контрольных органов о выявленных нарушениях. Цели Федерального закона № 44-ФЗ более адаптированы к специфике сферы, в которой предусмотрен общественный контроль.

Обеспеченность возможности осуществления общественного контроля процессуальными нормами

Возможность обжалования по результатам общественного контроля конкретной закупки тесно связана с наличием процедурной возможности для подачи жалобы, инициирования проверки по конкретной закупке. При проведении анализа исследовались

также административные регламенты осуществления деятельности контрольных органов в сфере закупок на предмет наличия в них положений, указывающих на возможность и процедурный порядок принятия и рассмотрения жалобы от представителей общественности.

На основании Федерального закона № 44-ФЗ в настоящее время[60] утвержден только административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) по исполнению государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере[61].

П. 26 данного Административного регламента содержит общий перечень оснований для начала административной процедуры по подготовке и назначению внепланового контрольного мероприятия, в числе которых указано решение руководителя (заместителя руководителя) Росфиннадзора, принятое в связи с поступлением обращений граждан и организаций. Данное положение никак не конкретизирует характер такого обращения и не делает различий между обращением в связи с предполагаемым нарушением законодательства и обращением с заявлением о проведении мероприятий по контролю на основании пункта 4 ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ. Также Административный регламент не включает в себя требования относительно обязательности реагирования на такие обращения граждан и организаций, порядок их рассмотрения, порядок взаимодействия с обратившимися лицами при осуществлении проверки.

Административный регламент содержит также указание на еще одну категорию обращений со стороны граждан и организаций в Росфиннадзор, но данные обращения уже не связаны с определением лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, и также не подпадают под регулирование Федерального закона № 44-ФЗ, а регулируются общим законодательством об обращениях граждан и об обжаловании нарушений должностными лицами Росфиннадзора нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции. Для осуществления собственно общественного контроля за исполнением государственной функции Административным регламентом предусмотрена только одна форма – получение гражданами, их объединениями и организациями информации о результатах осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, размещаемой на официальном сайте Росфиннадзора в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в объеме, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [62], за исключением сведений, составляющих государственную, служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну, тайну связи, и с учетом требований сохранения охраняемой законом тайны, установленных законодательством РФ.

Таким образом, указанный регламент Росфиннадзора не содержит положений по порядку взаимодействия с общественными объединениями и объединениями юридических лиц, при осуществлении последними общественного контроля.

Также продолжает действовать ряд административных регламентов по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) участников правоотношений в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, утвержденных в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на

[60] По состоянию на 31.12.2014 г.

[61] Приказ Минфина России от 20.03.2014 N 18н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.05.2014 N 32270) // «Российская газета», N 118, 28.05.2014.

[62] «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, N 7, ст. 776.

поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

- приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 N 43 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну»[63];

- приказ Рособоронзаказа от 12.03.2013 N 27 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу (Рособоронзаказ) государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) государственных заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну»[64];

- приказ ФАС России от 24.07.2012 N 498 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений»[65].

Данные административные регламенты пока[66] не были приведены в соответствие с Федеральным законом № 44-ФЗ и в части взаимодействия с гражданами, их объединениями и организациями содержат только указание на контроль за исполнением данными органами своих государственных функций со стороны общества в форме направления обращений в уполномоченный орган и в форме обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции. Следует указать на то, что данные формы общественного контроля обусловлены не положениями законодательства о размещении заказов, а требованиями Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 N 373, и законодательства об обращениях граждан, единых для всех федеральных административных регламентов.

С учетом вышесказанного следует сделать вывод о том, что действующие административные регламенты органов контроля в сфере закупок не содержат специальных положений по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в контрактной системе, что позволяет сделать вывод об отсутствии эффективного механизма реализации права на общественный контроль.

Практика рассмотрения жалоб от представителей общественности контрольными органами федерального уровня

---

[63] Зарегистрирован в Минюсте России 04.07.2013 N 28982 // «Российская газета», N 160, 24.07.2013.
[64] Зарегистрирован в Минюсте России 19.06.2013 N 28844 // «Российская газета», N 142, 03.07.2013.
[65] В ред. приказа ФАС России от 29.03.2013 N 211/13. Зарегистрирован в Минюсте России 01.08.2012 N 25073 // «Российская газета», N 197, 29.08.2012.
[66] По состоянию на 31.12.2014 г.

Анализ жалоб, поступивших в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, проводился на основании общедоступных данных, размещенных на общероссийском официальном сайте. Здесь следует отметить, что автоматическая обработка данных в разделе жалоб невозможна, и для получения информации может использоваться только экспертный механизм поиска[67]. Данные на основании обобщения указанных результатов представлены в таблице Ж.1 в Приложениях к докладу и на рисунке 15.1 ниже[68]. Подробнее о результатах проведенного анализа см. в таблице Ж.2 в Приложениях к докладу.

Рисунок 15.1. Жалобы, поступившие от представителей общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль, (всего) и от наиболее крупных общественных объединений

В ходе поиска поступивших жалоб, данные о которых размещены на официальном сайте, была выявлена необходимость создания каталога (реестра) общественных организаций и объединений юридических лиц либо выделения таких жалоб в отдельную категорию. В настоящее время при поиске на официальном сайте возникает проблема с идентификацией представителей общественных контролеров при указании неполных наименований лиц, подающих жалобу, указании наименования с ошибками и опечатками – все эти случаи рассматриваются поисковой системой официального сайта как наименования разных организаций (например, «ОООСЗПГиБО «Безопасное Отечество»«, «Общероссийская Общественная организация СЗПГиБО «Безопасное Отечество»«, «ООО «Безопасное отечество»« и даже «организация «безопасное отчество»«; Межрегиональная общественная организация защиты и поддержки социальных инициатив «За движение

[67] Расширенный поиск проводился на официальном сайте в разделе «Реестр жалоб» толь по жалобам, поданным в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (параметр «по 44-ФЗ»). Также были заданы следующие параметры: в строке «Статус жалобы» выбраны статусы «Рассмотрена», «Возвращена»; в строке «Дата поступления жалобы» выбран диапазон «01.01.2014-31.12.2014»; в строке «Решение» выбрано «Вынесено»; в строке «Вынесенное решение» выбраны статусы «Возвращена (оформлена с нарушениями)», «Признана обоснованной», «Признана обоснованной (частично)», «Признана необоснованной»; в строке «Предписание» отмечены статусы «Выдано», «Не выдано». В поисковой строке указывалось ключевое слово «общественн*» или наименование наиболее крупных общественных организаций в сфере закупок («Безопасное Отечество», «За движение вперед» и др.).

[68] Более подробный анализ жалоб, поданных представителями общественных объединений и объединений юридических лиц, представлен в таблице Ж.3 в Приложениях к докладу.

вперед» и МООЗиПСИ «За двидение вперед»). Изучение непосредственно текста жалобы показывает, что в действительности это один и тот же субъект общественного контроля.

Как показывает анализ, подавляющее большинство жалоб, сведения о которых размещены на официальном сайте, были поданы Общероссийской общественной организацией содействия защите прав граждан и безопасности общества «Безопасное Отечество» (626 из 842 найденных). Из рассмотренных жалоб больше половины были признаны обоснованными (380 из 626 жалоб), причем все жалобы были оформлены корректно и приняты к рассмотрению, возвращенных жалоб выявлено не было. Из исследованного количества жалоб по 310 из них были выданы предписания. В случае признания жалобы обоснованной контрольный орган объяснял невыдачу предписаний тем, что оно было выдано ранее по иному делу; в связи с отсутствием доказательств того, что данное нарушение повлияло на результаты закупки; в связи с отменой заказчиком способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Также в ряде случаев, несмотря на признание жалоб необоснованными, контрольным органом было принято решение о выдаче предписания по иным основаниям в связи с выявлением нарушений по результатам проведения внеплановой проверки.

Таким образом, институт обжалования конкретной закупки субъектами общественного контроля получает постепенное распространение, однако его эффективность в данный момент снижена отсутствием норм процессуального порядка, детализирующих права и обязанности субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе такого обжалования, а также основания и порядок принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров.

Практическое применение возможности введения дополнительных случаев общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд субъектов РФ

Общественное обсуждение закупок установлено ст. 20 Федерального закона № 44-ФЗ, вступающей в силу с 1 января 2017 года. В соответствии с данной статьей случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок должны быть установлены Правительством РФ, а также предусмотрено право субъектов РФ и муниципальных образований своими нормативными правовыми актами дополнительно установить иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях.

На 2014 – 2016 гг. ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ определен переходный период в регулировании, предусматривающий на федеральном уровне обязательность такого обсуждения в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб., а также полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления по введению дополнительных случаев общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает, что субъект РФ может установить такие иные случаи и порядок только своим законодательством – законом субъекта РФ, как на переходный период, так и на период с 2017 года.

Оценка реализации принятых положений об обязательном общественном обсуждении закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ во исполнение положений п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ позволяет прийти к следующим выводам.

Из 85 субъектов РФ (включая Республику Крым и город федерального значения Севастополь) нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения

обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд (далее – закупки), приняты только в 16 субъектах Российской Федерации. К ним относятся город федерального значения Москва, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Чувашская Республика, Вологодская область, Калужская область, Новосибирская область, Свердловская область, Тамбовская область, Тульская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра.

Анализ принятых в перечисленных выше субъектах РФ нормативных правовых актов, устанавливающих случаи и порядок общественного обсуждения закупок до одного миллиарда рублей, приведен в таблице Ж.4 в Приложениях к докладу.

Следует отметить, что в Республике Татарстан в рамках пилотного проекта разработан и утвержден решением Республиканской конкурсной комиссии от 29 ноября 2013 г. № 1/13 Порядок общественного обсуждения государственных закупок на информационном портале «Открытый Татарстан». В связи с тем, что указанный порядок был утвержден актом, не имеющим нормативного характера, в перечень утвержденных положений, приведенных в Таблице, он не включался, однако, как показал мониторинг, на данном сайте в 2014 г. проводилось активное общественное обсуждение государственных закупок. Также одной из особенностей официального сайта для обсуждения закупок другого субъекта РФ, Свердловской области, является ведение Департаментом государственных закупок с 14 апреля 2014 г. онлайн трансляций процедур вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и иных мероприятий, проводимых Департаментом (http://goszakaz.midural.ru/article/show/id/81). В Тульской области предусмотрено также создание региональной информационной системы Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (Постановление правительства Тульской области от 31.12.2013 г. № 844 «О региональной информационной системе Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд»), которая предполагает осуществление обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Тульской области в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Тульской области.

Таким образом, в настоящее время реализация в надлежащей форме положений п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ и последующее проведение на официальных сайтах общественного обсуждения закупок до 1 млрд. рублей осуществляется лишь в некоторых субъектах РФ.

Проведенное исследование также показало, что ранее, в соответствии с предметом регулирования Федерального закона № 94-ФЗ, был утвержден 41 порядок общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (данные исследования представлены в таблице Ж.4 в Приложениях к докладу). Из них на момент проведения исследования:

- внесены актуализирующие изменения в 1 нормативный правовой акт;

- продолжают действовать 13 нормативных правовых актов;

- утратили силу 25 нормативных правовых актов.

Большинство из таких порядков предусматривает проведение общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений субъекта РФ на сумму свыше 1 млрд. рублей и не содержат указаний на дополнительные к федеральному перечню случаи проведения общественных обсуждений.

Отметим, что ранее действовавший Порядок общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей (выпущенный письмом Правительства РФ от 02.08.2012 N АД-П13-4450) содержал только рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ организовать применение государственными и муниципальными заказчиками положений данного порядка.

В нескольких субъектах РФ при утверждении порядка общественного обсуждения закупок были предусмотрены также дополнительные случаи проведения общественных обсуждений крупных закупок:

- если начальная (максимальная) цена заказа, планируемого к размещению, составляет от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей[69];

- если начальная (максимальная) цена заказа, планируемого к размещению, составляет не менее 500 миллионов и не более 1 миллиарда рублей[70].

В соответствии с предметом регулирования Федерального закона N44-ФЗ утверждено только 16 актов, регулирующих дополнительные случаи и порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъектов РФ[71]. В ряде субъектов РФ только запланированы мероприятия по разработке и утверждению таких нормативных правовых актов.

Из утвержденных субъектами РФ случаев и порядка обязательного общественного обсуждения закупок требованию о законодательном регулировании общественного обсуждения соответствует нормативное регулирование только в четырех регионах (подробнее об этом, а также о практике иных субъектов РФ см. в комментарии к таблице Ж.5 в Приложениях к докладу).

По результатам анализа утвержденных на основании Федерального закона № 44-ФЗ нормативных правовых актов можно сделать вывод о том, что большая часть актов утверждена с нарушением установленных законом требований и не может в полной мере рассматриваться в качестве порядка проведения обязательного общественного обсуждения закупок в смысле п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, без проведения которого соответствующие закупки не могут быть проведены, и результат которого может оказать юридически значимое влияние на документацию о закупках или отмену закупок.

Также следует отметить и такие ситуации:

а) выход исполнительных органов субъекта РФ за пределы своих полномочий, установленных положениями Федерального закона № 44-ФЗ в виде принятия исполнительным органом власти нормативного правового акта, уточняющего или дублирующего процедуры утвержденного приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578 порядка обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. рублей

---

[69] См. приказ Министерства экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области от 22.03.2013 N 78; постановление Правительства Вологодской области от 22.04.2013 N 444.

[70] См. распоряжение Правительства Свердловской области от 31.07.2013 N 1090-РП.

[71] Из них: а) в городе федерального значения Москва ранее действовавший Порядок проведения общественного обсуждения закупок города Москвы был приведен в соответствие с положениями Федерального закона № 44-ФЗ; б) в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Чувашской Республике, Калужской, Тульской, Ульяновской, Челябинской областях порядки обязательного общественного обсуждения закупок были утверждены впервые; в) в Вологодской, Новосибирской и Тамбовской областях, Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре ранее действовавшие положения об общественном обсуждении закупок были признаны утратившими силу и уже на основании норм Федерального закона № 44-ФЗ утверждены новые акты.

(приказ УРКС Воронежской обл. от 17.04.2014 N 77 о/н «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного органа, государственных заказчиков Воронежской области и бюджетных учреждений Воронежской области при проведении обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Воронежской области в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. рублей»; постановление Правительства Калининградской области от 31.12.2013 N 1013 «О централизации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Калининградской области и о Конкурсном агентстве Калининградской области»; постановление правительства Тульской области от 31.12.2013 N 844 «О региональной информационной системе Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд»);

б) субъектами РФ пока не учтены поправки в часть 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 31.12.2014 N 498-ФЗ, и срок действия случаев и порядка обязательного общественного обсуждения закупок пока установлен до 1 января 2016 года, а не до 31 декабря 2016 года;

в) не все нормативные правовые акты субъектов РФ четко определяют границы своего действия – на переходный период либо с 2017 года (например, Ненецкий автономный округ, Ульяновская область);

г) один из нормативных правовых актов (в Тамбовской области) распространяет свое действие и на закупки, осуществленные и до его вступления в силу, что ставит под вопрос правомерность принятия такой нормы и соблюдение надлежащего порядка планирования и определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в таком случае.

С учетом изложенного выше следует сделать вывод о том, что направление нормативно-правового регулирования обязательного общественного обсуждения закупок, осуществляемых для обеспечения нужд субъектов РФ, в настоящее время практически не развито и представлено лишь несколькими документами, утвержденными в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ. Основная масса действующих актов в данной сфере содержит различные нарушения и не может рассматриваться в качестве действующей нормативно-правовой базы для развития данного института в субъектах РФ.

Проблемы реализации законодательства об обязательном общественном обсуждении закупок

Обязательное общественное обсуждение проводится в соответствии с Порядком 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. рублей, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 №578. Обсуждение проводится в разделе «Обязательное общественное обсуждение закупок» официального сайта [72], а также в виде очных публичных слушаний.

Первичный анализ результатов проводимых обязательных общественных обсуждений закупок осуществлен на основе данных, представленных по закупкам, начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) которых превышает 1 млрд. рублей. По итогам проведения такого анализа были выявлены следующие нарушения

[72] См. http://zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/bigOrderSearch/ search.html.

требований законодательства РФ о контрактной системе и о проведении общественного обсуждения закупок:

1) нарушение требования об открытости очных публичных слушаний. Заказчиком был прямо или косвенно ограничен доступ к участию в публичных слушаниях всех заинтересованных лиц, представителей государственных органов, органов местного самоуправления посредством установления следующих ограничений:

- требование иметь при себе для прохода в здание только паспорт гражданина РФ (не включая иные документы, удостоверяющие личность в соответствии с законодательством РФ);

- требование оформить для прохода в здание пропуск и предъявить документ, удостоверяющий личность участника публичных слушаний;

- требование о предварительном (не позднее, чем за 1 рабочий день) заказе пропуска для прохода в здание, где будут проводиться публичные слушания;

- требование о предварительном (не позднее срока, указанного в информации о проведении публичных слушаний) направлении уведомления о своих намерениях с указанием фамилии, имени, отчества, серии и номера паспорта, организации (при желании) с пометкой общественных обсуждений по факсу, электронной почте или по телефону.

Только в некоторых случаях в информации о проведении публичных слушаний было прямо указано, что доступ к участию в публичных слушаниях является открытым.

2) нарушение сроков обсуждения на официальном сайте в рамках первого этапа обязательного общественного обсуждения.

При этом хотелось бы обратить внимание на следующие особенности реализации положений законодательства о порядке 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. рублей:

а) возможные расхождения между местом исполнения подлежащей общественному обсуждению закупки и местом нахождения заказчика, по которому установлено проводить очные публичные слушания. В ряде случаев, местом исполнения контракта является один субъект РФ, а местом нахождения заказчика – другой субъект РФ. В таких случаях формально все требования Порядка обязательного общественного обсуждения заказчиками были соблюдены, но права участников публичных слушаний по факту были нарушены и доступ к процедурам общественного обсуждения ограничен;

б) публичные слушания в отношении закупок одного заказчика могут проводиться в один день в одно и то же время по одному адресу. В таком случае необходимы дополнительные процедурные гарантии соблюдения надлежащего порядка проведения публичных слушаний в отношении различных закупок.

Оценка эффективности механизмов общественного контроля закупок

По итогам проведенного анализа практики проведения обязательных общественных обсуждений закупок, начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), которых превышает 1 млрд. рублей, и анализа положений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок можно сделать следующие основные выводы о состоянии данной сферы:

1) практика, наработанная в ходе общественного обсуждения крупных закупок по правилам, установленным в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ, зачастую не

применима к закупкам рамках контрактной системы ввиду существенных изменений в регулировании и усложнения процедур закупки. Поэтому особое значение имеет тщательная проработка и детализация новых процедур проведения обязательного общественного обсуждения;

2) представляется не вполне целесообразным установление предметов для обсуждения на разных этапах общественного обсуждения, закрепленное в приказе Минэкономразвития России от 10.10.2013 №578. На первом этапе проводится обсуждение информации о закупке, включенной в план-график, в режиме публичных слушаний и на официальном сайте, а на втором этапе обсуждение информации, включенной в извещение об осуществлении закупки и документацию о закупке, проводится уже только на официальном сайте. Такое распределение форм общественного обсуждения представляется неэффективным ввиду того, что на этапе более широкого и очного общественного обсуждения по планируемой закупке еще отсутствует подробная информация, а на этапе обсуждения извещений и документации о закупке возможность всесторонне, в том числе и в ходе очного обсуждения, обсудить закупку не предусмотрена.

3) приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 №578 не содержит четких указаний о месте проведения публичных слушаний. В целом ряде случаев формулировка «по месту нахождения заказчика» может привести к тому, что публичные слушания будут проведены в одном регионе, в то время как местом исполнения контракта может являться другой регион и жителям населенных пунктов, чьи интересы могут быть затронуты исполнением контракта, таким образом, создаются препятствия в реализации их права на участие в публичных слушаниях;

4) приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 №578 не уточняет полномочия органов контроля в сфере закупок, в адрес которых направляется обязательная копия всех протоколов обязательного общественного обсуждения после размещения на официальном сайте, в рамках проведения процедур по общественному обсуждению;

5) Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает, что закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения. При этом законом никак не регламентируется вопрос о последствиях признания такой сделки недействительной. Ввиду того, что сумма сделки является значительной, отсутствие регулирования в данной сфере может создавать серьезные риски для поставщика (подрядчика, исполнителя) уже исполняющего контракт.

На основании проведенного анализа и выявленных проблем нормативно-правового регулирования обязательного общественного обсуждения крупных закупок сформулированы следующие предложения и задачи, направленные на повышение эффективности обязательных общественных обсуждений таких закупок.

В целях совершенствования регулирования функционирования официального сайта, являющегося основной площадкой для организации общественных обсуждений до введения в действие единой информационной системы, необходимо:

а) определить перечень документов, обязательных к размещению заказчиком при опубликовании на официальном сайте плана-графика, для возможности полного и качественного обсуждения крупной закупки, включенной в план-график;

б) разработать и утвердить регламент функционирования официального сайта в части размещения и последующего обсуждения крупных закупок, обеспечивающего автоматический контроль за соблюдением сроков и порядка такого обсуждения.

В частности, официальный сайт должен будет автоматически отслеживать необходимость проведения общественного обсуждения, соблюдение его сроков, наличие необходимых и обязательных к размещению документов, и информации в связи с

проведением крупной закупки, взаимосвязь между этапами осуществления закупки и т.п. Несоблюдение порядка и сроков обязательного общественного обсуждения должно стать препятствием для продолжения процедуры крупной закупки;

в) включить в указанный регламент положение об обязательности подготовки ответа заказчиком на опубликованные в ходе обязательных общественных обсуждений комментарии в законодательно предусмотренные сроки.

В случае несоблюдения сроков или игнорирования заказчиком комментариев и предложений, опубликованных в ходе обязательного общественного обсуждения, следует предусмотреть возможность автоматической передачи данной информации в органы контроля в сфере закупок;

г) обеспечить на официальном сайте работу форума по обсуждению крупных закупок, связав темы обсуждений на нем ссылками с карточками конкретных закупок и их обсуждений;

д) принять меры по обеспечению бесперебойной работы официального сайта.

Следует уточнить порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

а) внести изменения в пункт 2.10 Порядка обязательного общественного обсуждения, предусмотрев проведение очных слушаний по крупной закупке в населенном пункте по месту исполнения контракта либо в населенном пункте, расположенном в непосредственной близости от места исполнения контракта, а не по месту нахождения заказчика;

б) внести дополнения в Порядок обязательного общественного обсуждения, обеспечив возможность проведения повторных очных публичных слушаний после размещения извещения о закупке и документации о закупке;

в) дополнить пункты 2.17 и 3.7 Порядка обязательного общественного обсуждения, конкретизировав полномочия органов контроля в сфере закупок, в адрес которых направляется обязательная копия всех протоколов обязательного общественного обсуждения после размещения на официальном сайте;

г) регламентировать порядок действий органов контроля в сфере закупок при рассмотрении ими результатов обязательного общественного обсуждения крупной закупки (протоколов общественного обсуждения и иных документов и материалов).

Надлежит учесть особенности проведения процедуры обязательного общественного обсуждения закупок в общих процедурах осуществления закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд:

а) предусмотреть специальные процедуры для крупных закупок, включая расширенный состав конкурсной комиссии (с включением в него представителей органов контроля в сфере закупок, общественных организаций и др.), а также обязательное продление срока приема заявок не менее чем на 30 дней при любых (кроме продления срока) внесениях изменений в документацию о закупке;

б) включить в типовые контракты положения о подтверждении заказчиком факта проведения обязательного общественного обсуждения крупной закупки посредством приведения в тексте контракта данных из протокола состоявшегося общественного обсуждения;

в) установить полномочия органов контроля в сфере закупок по контролю исполнения заказчиком своих обязанностей в части полноты и своевременности учета

замечаний (комментариев, предложений), полученных в рамках процедур проведения обязательного общественного обсуждения крупных закупок;

г) сформировать предложения по установлению мер административной ответственности для должностных лиц заказчиков за нарушение процедур обязательного общественного обсуждения крупных закупок.

Также в целях совершенствования нормативно-правового регулирования порядка обязательного общественного обсуждения крупных закупок товаров, работ, услуг и учета лучших практик проведения таких общественных обсуждений представляется целесообразным ведение мониторинга и анализа принятых и принимаемых нормативных правовых актов в субъектах РФ и в муниципальных образованиях о порядке проведения обязательных общественных обсуждений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъекта РФ или муниципального образования, в том числе и контроля на предмет их соответствия федеральному законодательству о контрактной системе и принципам обеспечения открытости закупок.

Полагаем, что практическая реализация указанных предложений будет способствовать развитию системы общественного контроля в области закупок для государственных и муниципальных нужд, а также повышению эффективности закупочной деятельности.

Портрет «общественного контролера» по итогам опроса населения

Спрос на общественный контроль в России, судя по результатам опроса, крайне невелик[73].

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 (см. рисунок 15.2 ниже).

[73] 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, выбравших вариант «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 15.2. 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?»

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

Респонденты с высшим образованием чаще выбирают ответы, характеризующие их как активных 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 «сверх-идеи» 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.

Активные общественные контролеры чаще, чем другие респонденты соглашаются 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. Рейтинг 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%);

3. «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 б**о**льшей 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

В качестве 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 решений 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. Одними 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 (см. рисунок 15.3 ниже).

Рисунок 15.3. 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 (см. рисунок 15.4 ниже).

Рисунок 15.4. 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 так же 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 (см. рисунок 15.5 ниже).

Рисунок 15.5. 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 %

Таким образом, большинство из опрошенных пока либо не готово затрачивать на сферу общественного контроля свое время и усилия либо сомневается 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, подробные результаты которого приведены в аналитической записке Ж.6 в Приложениях к докладу. 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 закупок 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 ответило, 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 осуществляет 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%)) участвовало 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 считает обжалование в контролирующих органах закупки с нарушениями - эффективным способом общественного контроля. Отрицательный вариант ответа выбрало чуть менее трети (27%) респондентов.

В 70% случаев общественные контролеры госзакупок обращались в Федеральную антимонопольную службу[74]. 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, именно 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%) направляло 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

[74] Следует отметить, что в отличие от иных граждан (см. результаты опроса выше), активисты общественного контроля используют в качестве меры реагирования на выявленные нарушения не доведение до общественности и опубликование информации о таких выявленных фактах, а обращение в контролирующие органы, то есть проявляют большее доверие к государственной системе контроля.

общественного контроля госзакупок (заказчики не реагируют на законные замечания общественных контролеров, контролирующие органы не рассматривают жалобы общественных контролеров и др.). Об этом заявило 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 согласилось 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. рублей,

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.

16. Особенности осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Анализ практики осуществления контроля в сфере закупок был проведен в целях выявления особенностей и проблем осуществления контроля в сфере закупок.

Анализ полноты регулирования показал, что на момент проведения настоящего мониторинг[75] уполномоченными органами не были утверждены следующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления контроля в сфере закупок:

- общие требования к порядку осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций) (акт Росфиннадзора);

- порядок ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний (акт Правительства РФ).

Проекты указанных актов на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [76] при проведении исследования обнаружены не были. Отсутствие указанных нормативных правовых актов негативно сказывается на осуществлении контроля в сфере закупок, так как создает пробелы в регулировании. Таким образом, нормативно-правовое регулирование осуществления контроля в сфере закупок является неполным, хотя и минимально достаточным. Отметим также, что Правила осуществления ведомственного контроля были утверждены Правительством РФ более чем через месяц со дня вступления в силу закона.

В целях проведения мониторинга осуществления контроля в сфере закупок был проведен анализ нормативно-правового регулирования осуществления контроля в сфере закупок на предмет выявления первоочередных проблем регулирования, существенного влияющих на саму возможность исполнения органами контроля своих функций и качество исполнения. По результатам проведенного анализа были выявлены следующие первоочередные проблемы.

1. В отношении общего (процедурного) контроля в сфере закупок (согласно п. 1 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ):

Во-первых, Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено издание нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения проверок ФАС России и органами общего (процедурного) контроля субъектов РФ и муниципальных образований. Отметим, что утверждение аналогичных порядков предусмотрено Федеральным законом № 44-ФЗ для всех иных видов контроля в сфере закупок: для «казначейского», «внутреннего государственного (муниципального) финансового» и ведомственного контроля.

В частности в настоящее время неурегулированными остаются, например, следующие вопросы:

- сроки проведения проверок;

- содержание, форма, порядок и сроки направления уведомлений о проведении проверок;

- содержание, форма, срок и порядок утверждения планов проверок, а также внесения изменений в них;

---

[75] Декабрь 2014 года.
[76] См. http://regulation.gov.ru.

- порядок и срок подведения результатов проверки, включая вопрос рассмотрения полученной информации;

- содержание, форма, срок и порядок оформления документов, формируемых органом контроля при проведении проверок;

- вопросы коллегиальности осуществления проверки, порядок внесудебного обжалования решений инспекций;

- вопросы ответственности должностных лиц и т.п.

Во-вторых, выявлено противоречие между Федеральным законом № 44-ФЗ и КоАП РФ в части рассмотрения дел об административных правонарушениях муниципальными контрольными органами в сфере закупок. Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрено, что муниципальные органы общего (процедурного) контроля в сфере закупок обладают соответствующим полномочием по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Вместе с тем, КоАП РФ не рассматривает такие органы в качестве органов, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях. В этой связи предлагается в положениях КоАП РФ наделить муниципальные контрольные органы в сфере закупок правом самостоятельного рассмотрения соответствующих дел об административных правонарушениях.

2. В отношении внутреннего финансового контроля (согласно п. 2 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ):

Во-первых, ч. 11.2 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено полномочие Росфиннадзора проводить проверки осуществления контрольной деятельности региональными и муниципальными органами внутреннего финансового контроля, но полностью отсутствует регулирование порядка и предмета проведения таких проверок.

Во-вторых, так и не был утвержден порядок осуществления Росфиннадзором контроля в сфере закупок. Ранее были утверждены Правила осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1092, однако они регулируют осуществление Росфиннадзором разных видов контроля, а именно:

- контроля в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

- контроля в соответствии с Жилищным кодексом РФ;

- контроля в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ;

- контроля в соответствии с Федеральным законом "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства".

Такой подход Правительства РФ, с одной стороны, формально нарушает Федеральный закон № 44-ФЗ, а с другой - приводит к смешению разных видов контроля и ряду вытекающих проблем. В частности, Правила осуществления Росфиннадзором полномочий не содержат обязанности Росфиннадзора размещать информацию об осуществлении контроля в сфере закупок на официальном сайте до ввода ЕИС в эксплуатацию. Кроме того, не содержат такие Правила и порядок использования единой информационной системы, а также ведения документооборота в единой информационной системе при осуществлении контроля.

Отметим, что Росфиннадзор, опираясь на указанные выше Правила, в отличие, например, от ФАС России, не размещает информацию о проведении проверок и выдаче предписаний, т.к. Правилами предусмотрено размещение в ЕИС лишь обобщенной информации один раз в год. На наш взгляд, это грубо нарушает положения Федерального закона № 44-ФЗ (в частности, ч. 21 ст. 99 данного закона).

3. В отношении ведомственного контроля (согласно ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ):

Во-первых, в действующей редакции ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ отсутствует указание на полномочия органов ведомственного контроля, силу принимаемых ими решений, а также правила разрешения коллизий между их решениями и решениями иных органов контроля. Закон лишь предусматривает издание в каждом публично-правовом образовании порядка осуществления ведомственного контроля, то есть документа процедурного характера.

Во-вторых, Федеральный закон № 44-ФЗ не содержит прямых норм, предусматривающих обязательность размещения информации об осуществлении ведомственного контроля в ЕИС (на официальном сайте). Таким образом, нарушается принцип открытости и прозрачности контрактной системы в сфере закупок, закрепленный в ст. 6 Федерального закона № 44-ФЗ. Отметим, что ведомственный характер контроля вовсе не предполагает его келейности.

В-третьих, анализ Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, выявил ряд проблем. Так, указанные Правила не содержат исчерпывающего перечня оснований для проведения мероприятий ведомственного контроля, а также периодичности его проведения.

4. Недостаточность регулирования вопроса признания закупки необоснованной.

В соответствии с ч. 5 ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ по результатам аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. Однако законом не решается вопрос о методике признания закупки необоснованной и применяемых критериях. Кроме того, ч. 6 ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено, что в случае признания планируемой закупки необоснованной органы финансового контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Федерального закона № 44-ФЗ, в порядке, установленном КоАП РФ. Указанное положение закона обходит стороной случаи выявления необоснованности совершаемых или совершенных закупок. На сегодняшний день органы контроля склонны толковать рассматриваемую норму как ограничивающую контроль обоснованности закупок только этапом планирования.

Данный подход представляется неоправданным, так как данная норма не является ограничением компетенции соответствующих органов контроля, а также нет никаких объективных оснований для отказа от оценки обоснованности закупки на этапе определения поставщика, так как еще остается возможность устранения выявленных нарушений. При этом, не следует отказываться от такой оценки и после этапа заключения контракта, имея в виду возможность привлечения к ответственности лиц, виновных в осуществлении необоснованной закупки.

В настоящее время Минэкономразвития России разработан проект федерального закона, которым вносятся изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части организации и осуществления контроля в сфере закупок. Анализ предложенных изменений приведен в аналитической записке 3.1 в Приложениях к докладу.

Мониторинг практики осуществления контроля в сфере закупок

В целях оценки эффективности осуществления контроля в сфере закупок был проведен мониторинг на основе информации, размещенной на официальном сайте.

При проведении мониторинга было выявлено, что вопреки положению ч. 21 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ на официальном сайте не размещается информация об

осуществлении контроля в сфере закупок Росфиннадзором и региональными и муниципальными органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Учитывая ограниченность собранной информации (в силу проблем функционирования официального сайта), полагаем возможным отметить лишь те особенности осуществления контроля в сфере закупок, тенденция к которым очевидно вытекают из собранных данных и подтверждается практикой прошлых лет.

1. Абсолютное большинство жалоб (94% от поданных жалоб) на действия (бездействия) участников контрактной системы в соответствии с главой 6 Федерального закона № 44-ФЗ были поданы в управления ФАС России по субъектам РФ. Отметим, что аналогичная тенденция существовала и до принятия и вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ. Относительно малое количество жалоб, поданных в региональные и муниципальные контрольные органы, может свидетельствовать о низком уровне востребованности такого инструмента и отсутствии доверия участников закупок к деятельности таких контрольных органов.

2. Значительная часть (13% от поданных жалоб) подаваемых жалоб была возвращена без рассмотрения контрольным органом в сфере закупок, а 8,5% поданных жалоб были отозваны подателями.

3. В отношении более чем половины жалоб (61% от рассмотренных жалоб) контрольными органами в сфере закупок было принято решение о признании жалобы необоснованной.

4. По результатам проведения плановых проверок было выдано 1200 предписаний контрольного органа, что составляет 24% от числа проведенных плановых проверок.

Этот показатель может свидетельствовать о том, что нарушения, выявленные в ходе плановых проверок, зачастую не могут быть устранены после их выявления (ретроспективная проверка). Кроме того, данный показатель может рассматриваться и как свидетельство низкого уровня эффективности плановых проверок, в сравнении с показателями, связанными с рассмотрением жалоб участников закупок.

Результаты опроса сотрудников контрольных органов

В рамках мониторинга осуществления контроля в сфере закупок был проведен опрос сотрудников контрольных органов. В опросе приняли участие представители управлений ФАС России в 22 субъектах РФ.

Основные особенности, проблемы и направления совершенствования осуществления контроля в сфере закупок, выявленные по результатам проведенного опроса:

1. Значительная часть респондентов отметила, что малая штатная численность контрольного органа, низкий уровень заработной платы и большой объем работы не позволяют проводить плановые проверки.

2. Большинство опрошенных предложили расширение практики электронного документооборота при взаимодействии с иными участниками контрактных отношений. Так, респонденты предлагали предусмотреть возможность подачи жалоб в электронной форме через официальный сайт. Также предлагалось осуществлять уведомление заинтересованных сторон в электронной форме. Кроме того, опрошенные указывали на необходимость доступа (прямого или в режиме запросов) контрольного органа к ряду сведений (базе данных электронных площадок по поступившим заявкам участников, материалам, необходимым для рассмотрения жалобы (заявкам участников закупки).

3. На основании полученных ответов респондентов можно предположить, что региональные управления ФАС России по-разному подходят к рассмотрению жалоб,

поданных в соответствии со ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ. Респондентам был задан вопрос о том, как часто выявляются нарушения, которые не обозначены в жалобе. В 45% случаях опрошенные ответили, что выявление таких нарушений происходит очень часто. Вместе с тем, 36% респондентов указали, что такое происходит очень редко. Еще 19% респондентов затруднились с ответом. Разделение на две большие группы с диаметрально противоположными оценками (от «очень часто» до «очень редко») может свидетельствовать о том, что не все управления ФАС России осуществляют полную проверку материалов дела при поступлении жалоб.

4. Практически все респонденты ответили, что нередки случаи использования подачи жалоб как инструмента давления на заказчика или срыва закупки (злоупотребление правом). Однако такая проблема, очевидно существует. В качестве меры по преодолению проблемы подавляющее большинство респондентов высказались за введение государственной пошлины за рассмотрение жалобы.

5. Опрошенные предложили, учитывая уже имеющуюся практику арбитражных судов, осуществлять предусмотренное Федеральным законом № 44-ФЗ согласование заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в порядке проведения внеплановых проверок, поскольку фактически без проведения проверки невозможно осуществить такое согласование либо отказать в согласовании.

6. Респонденты предлагают увеличить срок рассмотрения обращения о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), поскольку в настоящее время процессуальные сроки не позволяют надлежащим образом осуществить сбор доказательств, а также высказываются за введение возможности продления сроков рассмотрения обращения, приостановления рассмотрения обращения до вступления в силу решения арбитражного суда в случаях судебного обжалования одностороннего отказа от исполнения контракта.

7. Опрошенные представители контрольных органов предложили также нормативно закрепить конкретизированный порядок рассмотрения материалов для включения лица в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. В данном случае, очевидно, речь идет о необходимости установить наличие существенного нарушения поставщиком условий исполнения контракта и соблюдения заказчиком порядка одностороннего расторжения контракта.

8. Анализ ответов респондентов продемонстрировал неравномерность развития в регионах России институтов ведомственного контроля и аудита в сфере закупок. Примерно в половине случаев опрошенные ответили, что направление информации о нарушениях от органов ведомственного контроля осуществляется очень редко. При этом другая половина отметила, что такая информация поступает регулярно и даже часто.

9. Результаты опроса показали, что респонденты склонны оценивать сферу закупок как довольно коррупционную. 36% респондентов оценили коррупционность сферы закупок как высокую, 4% - как низкую, а 9% респондентов как среднюю. При этом 55% респондентов затруднилось ответить на данный вопрос. При этом, говоря о мерах по снижению коррупции в закупках, респонденты указывали на необходимость усиления «содержательного» контроля (ведомственный и финансовый контроль), введение дисквалификации в качестве санкции за нарушения законодательства о контрактной системе, а также обеспечение частой ротации руководства крупных заказчиков. Отметим, что только 50% опрошенных считают, что результаты контроля хоть в какой-то степени сказываются на кадровой политике заказчиков.

Заключение

По результатам проведенного анализа может быть сделан вывод о том, что в 2014 г. система контроля в контрактной системе так и не была выстроена. Более того, новые элементы системы контроля (аудит в сфере закупок, финансовый контроль, ведомственный контроль) продемонстрировали крайнюю информационную закрытость достигнутых результатов: Счетная палата РФ и Росфиннадзор на официальном сайте не разместили информацию о своей деятельности в сфере закупок; на собственных официальных сайтах указанные органы разместили лишь общую информацию о своей деятельности в 2014 г.

По результатам проведенного исследования могут быть даны следующие предложения по совершенствованию регулирования осуществления контроля в сфере закупок.

1. Обеспечить утверждение следующих актов:

- общие требования к порядку осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций) (акт Росфиннадзора);

- порядок ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний (акт Правительства РФ).

2. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ издание актов, регулирующих порядок осуществления общего (процедурного) контроля и порядок проведения Росфиннадзором проверок региональных и муниципальных органов финансового контроля.

3. Предусмотреть в КоАП РФ, что дела об административных правонарушениях рассматриваются, в том числе, муниципальными органами общего (процедурного) контроля.

4. Дополнить ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ нормами, регулирующими полномочия органов ведомственного контроля.

5. Установить порядок осуществления контроля в сфере закупок Росфинанадзором, отдельный от Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1092.

6. Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, дополнить исчерпывающим перечнем оснований для проведения мероприятий ведомственного контроля, а также нормой, определяющей периодичность его проведения.

7. Федеральный закон № 44-ФЗ дополнить положением, предусматривающим обязательность размещения информации об осуществлении ведомственного контроля в единой информационной системе (на Официальном сайте).

8. Конкретизировать в Федеральном законе № 44-ФЗ порядок и критерии признания закупки необоснованной.

9. Исключить обязанность создания на муниципальном уровне органов общего (процедурного) контроля, сохранив при этом право создания в муниципалитетах таких органов.

10. В рамках ЕИС предусмотреть сервис обобщения и анализа правоприменительной практики контрольных органов (ФАС России).

11. Организовать осуществление контроля на основе электронного документооборота с признанием значимости электронных версий документов.

12. Ввести государственную пошлину за рассмотрение жалоб, поданных общественными контролерами в порядке, предусмотренном ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ.

13. Изменить подход к осуществлению согласования закупки у единственного поставщика с разрешительного на уведомительный. В частности предусмотреть следующий порядок: заказчик направляет документы в контрольный орган, контрольный орган рассматривает документы (с правом проведения внеплановой проверки), и если в течение 10 дней контрольный орган не вынес запрет на заключение контракта и не уведомил об этом заказчика, то заказчик вправе заключить контракт.

14. В порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков в отношении случаев принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта предусмотреть обязанность ФАС России проверить факт существенного нарушениях поставщиком условий контракта.

17. Проблемы правового регулирования контрактных отношений

Общее описание новаций Федерального закона № 44-ФЗ по сравнению с Федеральным законом № 94-ФЗ

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 принципа 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. таблицу 18.1 ниже):

Таблица 18.1. 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
-	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 закупи по ряду случаев
Указание на обоснование цены	Обоснование закупки как по проводимым процедурам, так и по планируемым 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 отказа 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	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%

закупок у таких субъектов в пределах от 10 до 20% общего объема закупок	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

Как известно, еще до момента вступления Федерального закона № 44-ФЗ в силу его положения дважды корректировались[77]. В 2014 г. нормы Федерального закона № 44-ФЗ еще семь раз подвергались дальнейшим изменениям и дополнениям[78].

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 редакции[79] можно представить следующим образом (см. таблицу 18.2 ниже):

Таблица 18.2. Основные отличия изначальной и актуальной[80] 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 года действует годовое планирование на основе плана-графика размещения заказа по модифицированным правилам 94-ФЗ
Регулирование закупок для нужд бюджетных учреждений по	Возможность для бюджетных учреждений осуществлять часть закупок по правилам Закона № 223-ФЗ.	Без существенных изменений

[77] Редакции были закреплены федеральным законом от 02.07.2013 N 188-ФЗ и федеральным законом от 28.12.2013 N 396-ФЗ, Подробнее об этом см. в разделе, посвященном нормативному регулированию.
[78] По состоянию на 15.01.2015 г. это следующие федеральные законы: от 04.06.2014 N 140-ФЗ, от 21.07.2014 N 224-ФЗ, от 24.11.2014 N 356-ФЗ, от 01.12.2014 N 416-ФЗ, от 29.12.2014 N 458-ФЗ, от 31.12.2014 N 498-ФЗ, от 31.12.2014 N 519-ФЗ.
[79] По состоянию на 15.01.2015 г.
[80] По состоянию на 15.01.2015 г.

правилам Закона № 94-ФЗ (независимо от источников финансового обеспечения)	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	Без изменений
-	Выделение в составе организации специальных субъектов, ответственных за организацию закупок: контрактного управляющего ли 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»
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	Постоянное дополнение перечня допустимых случаев таких закупок с 28 позиций в первоначально принятой редакции до 43 полиций в действующей редакции[81]. Исключена необходимость подготовки отдельного отчета о закупке с обоснованием в нем

[81] По состоянию на 15.01.2015 г.

	запрос котировок и запрос предложений; - введения необходимости обоснования такой закупки; - усложнения процедуры согласования с контролирующим органом; -необходимости проведения «внешней» экспертизы результатов закупи по ряду случаев	невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика, а также цены контракта и иных существенных условий контракта для 19-ти 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	Возможность централизации закупок по территориальному	Необходимость принять решение об использовании или

централизованных закупок через уполномоченный орган. Централизована только процедура размещения заказа	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 отказа от централизации для определенных групп заказчиков	отказа от централизации по части 5 статьи 26 перенесена с 01.01.2015 на 01.01.2016
-	Введение антидемпинговых механизмов	Правила защиты от демпинга не применяются при закупке включенных в перечень ЖНВЛП [82] лекарственных препаратов, если участник закупки, снизил цену всех закупаемых лекарственных препаратов до 25% относительно их зарегистрированной предельной отпускной цены
-	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[83]
Поддержка и стимулирование участия в закупках субъектов малого предпринимательства с установлением перечня закупаемых объектов и	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	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

[82] ЖНВЛП - жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты

[83] Согласно постановлению Правительства РФ от 23.01.2015 N36, сама ЕИС должна быть ведена в эксплуатацию не позднее 01.01.2016 г. и уполномоченным органом, обязанным обеспечить ее ввод в эксплуатацию, является Федеральное казначейство.

порогового значения закупок у таких субъектов в пределах от 10 до 20% общего объема закупок	размере 15% совокупного годового объема закупок без ограничений по номенклатуре закупаемых объектов	исключительно для СМП и СОНКО заказчик обязан оплатить результат не позднее 30 дней после приемки
Приемка результатов исполнения контракта заказчиком	Экспертиза результатов исполнения контракта силами заказчика или с привлечением экспертов в установленных случаях	Перечень случаев «внешней» экспертизы существенно сокращен. Введено указание о том, что после проведения экспертизы силами заказчика не требуется приложение экспертного заключения к отчету о закупке (фактически не оформляется отдельный документ)
Контроль процедурной составляющей закупок	Разносторонний контроль за процедурами и результатом закупки, мониторинг и аудит	Исключена возможность признания закупки обоснованной по результатам мониторинга закупок
-	Обязательное общественное обсуждение дорогостоящих закупок и общественный контроль за закупками	Переход к использованию обязательного общественного обсуждения закупок перенесен с 01.01.2016 на 01.01.2017. До того момента проводиться только общественное обсуждение дорогостоящих закупок

В этой связи очевидно, что основные новеллы Федерального закона № 44-ФЗ во-многом остались нереализованными и регулирование Федерального закона № 44-ФЗ постепенно начинает возвращаться к модели Федерального закона № 94-ФЗ.

Низкая оперативность принятия подзаконных 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 муниципальном уровне. 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 вступлении 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 заказчикам, право принятия решения о досрочном применении некоторых институтов уже с 2014 года

(например, формирование планов закупок и планов-графиков закупок по новым правилам, ведомственная централизация закупок).

В настоящий момент[84] 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 организационных 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. N 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 год от 30 июня 2014 г. N 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 года[85], 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 одной существенной проблемой является выход субъектами правотворческой деятельности за пределы регулирования, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ.

---

[84] По состоянию на 15 января 2015 г.

[85] Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 N 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.

В качестве примера можно рассмотреть приказ Казначейства России от 28.11.2014 N 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 N 1084 были утверждены Правила ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну[86]. 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 функции[87], 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 N 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 ясной является и статус распоряжения Правительства РФ от 31.10.2013 г. N2019-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. N 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

[86] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 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, N 49 (часть VII), ст. 6427.

[87] Положение о Федеральном казначействе, утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 // "Собрание законодательства РФ", 06.12.2004, N 49, ст. 4908.

РФ. Следует также отметить, что в отношении ранее действовавшего перечня, утвержденного также распоряжением Правительства РФ[88], 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 актам[89].

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 РФ [90], 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 N 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. N 437, полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации не наделено и, соответственно, юридической 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 N 29401-ЕЕ/Д28и, ФАС России от 30.12.2013 N 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

---

[88] Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 N 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» (утратило силу).

[89] (см. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2008 по делу № А56-14408/2008).

[90] Постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2014 N 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", N 4, 18.01.2014.

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.[91], 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» (Статья 88. Цели и принципы регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок) и приложении N 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 планировании 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, приводящих его положения 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 Федерального закона № 44-ФЗ на процедуру привлечения экспертов или специалистов к участию в арбитражном процессе в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ[92] (далее – ВАС РФ) от 4 апреля 2014 г. № 23 «О некоторых

[91] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 16.01.2015.

[92] В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской

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 РФ (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 (статьи 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 N 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 инерционного 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

Федерации» и статью 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.

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.

18. Анализ закупок, проводимых по Федеральному закону № 223-ФЗ

Вот уже на протяжении трех лет отдельные виды юридических лиц осуществляют закупочную деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011№ 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ). Несмотря на значительные объемы денежных средств, расходуемые субъектами Федерального закона № 223-ФЗ, в настоящее время, практике осуществления закупок в соответствии с требованиями указанного закона уделяется недостаточно внимания.

Федеральным законом № 223-ФЗ предусмотрен кардинально отличающийся подход к регулированию закупочной деятельности в сравнении с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ, жестко регламентирующего действия заказчика на всех этапах закупочного цикла, начиная от этапа планирования, заканчивая этапом исполнения контракта, в том числе, определяющего закрытый перечень применяемых в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и условия применения таких способов, перечень требований, которые должен предъявлять заказчик к участнику закупки, возможные критерии определения победителя, а также требования к документам, формируемым в процессе осуществления закупки. Федеральный же закон № 223-ФЗ позиционируется, прежде всего, как закон об информационной открытости закупок. Он является рамочным, предоставляет полную свободу заказчику в части определения правил осуществления закупочной деятельности, т.к. требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, устанавливаются заказчиком самостоятельно в положении о закупках.

Заказчики, осуществляющие закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, получают больше возможностей, чем заказчики по Федеральному закону № 44-ФЗ, для обеспечения эффективности и результативности функционирования системы закупок в организации за счет возможности установить оптимальные для заказчика правила осуществления закупок с учетом потребностей и особенностей организации (специфики закупаемых объектов закупки, особенностей функционирования организации и т.п.).

Следует отметить, что, несмотря на существенные отличия в регулировании закупок по двум названным законам, цели такого регулирования схожи: эффективность закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Открытость закупки является одним из основных принципов, провозглашенных рассматриваемыми законами, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок, при осуществлении закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ заказчики должны, в том числе, руководствоваться принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Учитывая общность вышеуказанных целей и принципов законодательного регулирования и существенные различия в подходах, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ и Федеральным законом № 223-ФЗ, в целях определения подхода, в большей степени способствующего достижению заданных целей и установленных принципов, в рамках исследования был проведен анализ правоприменительной практики закупок в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ. По причине отсутствия необходимой информации, в процессе анализа правоприменительной практики не производилась оценка эффективности функционирования закупочных систем в части обеспечения основной цели закупочной деятельности, не оценивалась степень удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

В рамках проведенного анализа правоприменительной практики осуществления закупок оценивалась степень достижения следующих целей и принципов законодательного регулирования:

1. обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;
2. обеспечение конкуренции между участниками закупок;
3. равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Как уже было отмечено выше, при закупках по Федеральному закону № 223-ФЗ требования к закупке устанавливаются заказчиком самостоятельно в рамках положения о закупке. В связи с тем обстоятельством, что Федеральным законом № 223-ФЗ установлен лишь минимально необходимый перечень информации, включаемой заказчиками в положение о закупке, на сегодняшний день, утвержденные заказчиками положения о закупках существенно отличаются по структуре и содержательному наполнению.

Положение о закупках в обязательном порядке должно определять перечень применяемых способов закупки и условия применения таких способов. Обозначенный перечень определяется заказчиками самостоятельно, в том числе, на сегодняшний день, отсутствуют законодательные ограничения условий для применения неконкурентной закупки – закупки у единственного поставщика. Данное обстоятельство вызывает опасения, связанные с возможным уклонением заказчиков от осуществления закупок на конкурентной основе и соответствующим необоснованным ограничением возможностей для участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг.

При формировании перечня условий осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), помимо оснований, предусмотренных в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг, заказчики наиболее часто определяют следующие основания для неконкурентных закупок:

- наличие решения уполномоченного лица/органа;

- возникает срочная потребность в закупаемых товарах (работах, услугах), в связи с чем, применение других видов процедур закупки невозможно по причине отсутствия времени, необходимого для их проведения;

- поставщик является единственным производителем и(или) поставщиком данной продукции;

- необходимо проведение дополнительной закупки и смена поставщика не целесообразна по соображениям стандартизации, унификации;

- осуществляется закупка дополнительных работ или услуг, не включенных в первоначальный договор, но не отделяемых от основного договора без значительных трудностей и необходимых ввиду непредвиденных обстоятельств;

- закупки по договорам, заключаемым на основании рамочного (генерального) соглашения;

- осуществляется закупка товаров и иных активов по существенно сниженным ценам (значительно меньшим, чем обычные рыночные, например, при распродажах, рекламных акциях и т.п.), когда такая возможность существует в течение очень короткого промежутка времени;

- закупаются товары, работы, услуги у дочерних, зависимых организаций, предприятий заказчика, специально созданных для производства данных товаров, работ, оказания услуг.

Все заказчики предусматривают в положении о закупках возможность закупок вне конкуренции «малого объема». При этом, пороговые значения стоимости закупаемой продукции по указанному основанию существенно отличаются и могут составлять как 500 тыс. рублей, так и достигать более значительных сумм - 5 млн. рублей и более.

Также следует отметить, что обоснованность решений некоторых заказчиков в части отнесения некоторых случаев закупки к закупкам вне конкуренции вызывает сомнения. Так, например, к случаям закупки без проведения конкурентных процедур относятся следующие случаи закупки:

- закупка горюче-смазочных материалов;

- закупка работ по плановому техническому обслуживанию и ремонту автомобильной техники;

- закупка услуг и(или) работ автомойки для автомобильной техники;

- закупка образовательных услуг;

- приобретение продуктов питания.

Вместе с тем, следует отметить, что, несмотря на свободу заказчиков в определении способов закупки и условий их применения, в том числе, условий применения закупок без проведения конкурентных процедур, большинство заказчиков, закупочная деятельность которых за 2014 г. была проанализирована[93], реализуют незначительный объем денежных средств путем проведения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (см. таблицу И.1 в Приложениях к докладу).

12 из 16 исследованных организаций осуществляют закупки преимущественно с использованием способов закупки, не относящихся к закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом следует учесть, что в рамках исследования были проанализированы только крупные организации-заказчики. Большинство этих организаций имеет сложившуюся эффективную систему конкурентных закупок, действовавшую еще до вступления в силу Федерального закона № 223-ФЗ.

Вместе с тем, под действие Федерального закона № 223-ФЗ подпадают и организации и субъекты, не имеющие практики построения эффективных закупочных систем, в том числе различные муниципальные унитарные предприятия. Анализ закупочной деятельности за 2014 г. муниципальных унитарных предприятий одной из областей РФ (Белгородской области) показал, что из 87 муниципальных унитарных предприятий отчеты о закупках публикуют только 74 заказчика (85%). Из тех заказчиков, которые размещают данные о своих закупках, 37 (50%) осуществляют закупки исключительно у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), более 80% денежных средств при осуществлении закупок 11 заказчиков (15%) были также реализованы у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, муниципальные унитарные предприятия Белгородской области в основном осуществляют закупки без применения конкурентных процедур, то есть, цели регулирования Федерального закона № 223-ФЗ.

При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что пользуясь свободой в определении способов закупки и условий их применения, заказчики к категории закупок «у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» не относят все способы закупок, предполагающие распределение заказов без проведения конкурентных процедур. В ряде положений о закупках помимо способа закупки у единственного поставщика (исполнителя,

[93] См. раздел официального сайта «Отчетность по договорам (223-ФЗ)».

подрядчика) предусмотрены и другие неконкурентные способы, так, например, в положении о закупках ОАО «ОСК» предусмотрены:

1) прямая закупка на неконкурентной основе у обществ группы ОАО «ОСК», которая осуществляется в следующих случаях:

- закупки в рамках Перечня безальтернативных поставщиков по видам товаров, работ, услуг, утвержденного Экспертным советом ОАО «ОСК», ЦЗК (иным уполномоченным органом ОАО «ОСК»);

- заключение договоров на поставку продукции между обществами группы ОАО «ОСК;

- заключение договоров между обществами группы ОАО «ОСК» на выполнение опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ в рамках государственного оборонного заказа, в целях максимального снижения рисков невыполнения государственного оборонного заказа, связанных с привлечением недобросовестных поставщиков;

2) малая закупка;

3) закупка у участника несостоявшейся конкурентной процедуры.

В других случаях к категории конкурентных закупок относят способы, которые по сути своей не предполагают конкурентной борьбы участников. Примером может служить способ под названием «конкурентный анализ», предусмотренный положением о закупках ОАО «Сбербанк России».

Для оценки степени достижения заказчиками одной из целей регулирования Федерального закона № 223-ФЗ - расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия необходимо предусмотреть обязанность заказчиков предоставлять информацию об объемах всех закупок, реализуемых заказчиком вне конкуренции, а не только о закупках, произведенных у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Кроме того, представляется необходимым формировать сводную информацию по отчетному периоду (за календарный год) относительно закупок каждого заказчика по всем группам договоров, указываемым в разделе официального сайта «Отчетность по договорам (223-ФЗ)» в целях обеспечения информационной открытости закупочной деятельности заказчика.

Федеральный закон № 223-ФЗ содержит указание на две конкурентные процедуры – конкурс и аукцион, в отношении которых установлены лишь минимальные сроки размещения извещения о проведении таких процедур (ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ) и положения о том, что выигравшим торги на конкурсе признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения договора в соответствии с критериями и порядком оценки и сопоставления заявок, которые установлены в конкурсной документации на основании положения о закупке, а на аукционе - лицо, предложившее наиболее низкую цену договора или, если при проведении аукциона цена договора снижена до нуля и аукцион проводится на право заключить договор, - наиболее высокую цену договора. Порядок подготовки и проведения указанных процедур, а также иных способов закупки, которые вправе предусмотреть заказчик в соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ, условия применения предусмотренных способов заказчик определяет самостоятельно в рамках положения о закупках. Данное обстоятельство обусловило разнообразие способов закупки, применяемых в рамках реализации закупок отдельными видами юридических лиц.

Анализ размещенных на официальном сайте положений о закупках 15-ти заказчиков позволил выявить более 15 наименований способов, которые могут быть в свою очередь

реализованы в открытой и закрытой форме, в электронной форме, с предварительным квалификационным отбором и без, с «переторжкой» и без. Наиболее часто встречающиеся из них: запрос предложений, запрос котировок (запрос цен), конкурентные переговоры, закупки у продавца продукции, упрощенные процедуры закупки, конкурентный анализ. При этом нет единства в подходах к реализации способов под одним наименованием. В том числе, отличаются и способы закупки, определенные заказчиками в качестве приоритетных: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее также– госкорпорация «Росатом») определяет в качестве предпочтительной закупочной процедурой открытый конкурс, а в случаях, прямо установленных Единым отраслевым стандартом закупок — открытый аукцион (открытый редукцион), открытый запрос предложений, открытые конкурентные переговоры и открытый запрос цен; ОАО «ОСК» отдает приоритет запросу предложений и запросу цен, ОАО НК «Роснефть» - запросу цен.

Единым для большинства проанализированных положений о закупках является наличие нормы о том, что конкурентные процедуры, за исключением конкурса и аукциона, не являются конкурсом, либо аукционом и их проведение не регулируется ст. 447—449 ГК РФ, они не являются публичным конкурсом и не регулируются ст. 1057—1061 ГК РФ, в связи с чем указанные процедуры не накладывают на заказчика соответствующего объема гражданско-правовых обязательств по обязательному заключению договора с победителем процедуры или иным его участником (ОАО «Газпром», ОАО «Сбербанк России», ГУП «Московский метрополитен», ОАО «РЖД», ОАО «Мосинжпроект», ОАО «ОСК», ОАО «ОАК – транспортные самолеты»). Отказ заказчика от обязанности заключить договор по результатам конкурентной процедуры существенно снижает уровень прозрачности осуществления закупок.

Перечень используемых способов закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, порядок реализации закупок и условия применения определенных положениями о закупках способов отличаются разнообразием. Федеральный закон не содержит ограничений в отношении предусмотренных в положениях о закупках способов закупки и условий их применения, однако, в рамках контрольных мероприятий решения заказчика в отношении выбора применяемого способа закупки иногда признаются противоречащими нормам действующего законодательства. Так, например, решение заказчика о включении в перечень применяемых способов закупки редукциона было признано прокуратурой неправомерным использованием понятия, не предусмотренного действующим законодательством, содержащим коррупциогенный фактор- употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (юридико-лингвистическая неопределенность)[94]. Также, следует отметить, что не все положения о закупках однозначно определяют условия применения предусмотренных способов закупки, таким образом, открытость решения заказчика о применяемом способе закупки не всегда обеспечена. Так, например, положением о закупках ОАО «Газпром» установлено, что способ закупки определяется Центральным органом управления закупками Группы Газпром на этапе формирования плана конкурентных закупок Группы «Газпром, при этом, условия применения тех или иных способов положением не определены.

Еще одним обстоятельством, препятствующим информационной открытости закупок, обеспечению равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, является отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ требований к содержанию протоколов, формируемых в процессе осуществления закупок. Нередко заказчики отражают в протоколе, формируемом по результатам закупки, информацию в объеме, не обеспечивающем заинтересованных лиц достаточной информацией, гарантирующей справедливость закупки.

---

[94] См. http://procrf.ru/news/160378-po-protestu-prokuraturyi-kukmorskogo-rayona-ustranenyi-narusheniya-zakonodatelstva -o-zakupkah.html.

В целях выявления наиболее часто применяемых способов закупки, а также доли общей стоимости закупок, приходящейся на такие способы, был проведен анализ размещенной на официальном сайте[95] информации о закупках, произведенных некоторыми заказчиками в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ в 2014г.

Анализ извещений о закупках ОАО НК "Роснефть" показал (см. диаграммы И.2 и И.3 в Приложениях к докладу), что закупка у единственного поставщика превалирует над конкурентными закупками, как по количеству, так и по общей стоимости (69% и 94% соответственно). Открытый запрос предложений применялся в 22% случаев, общая стоимость закупок составила 5%, открытый запрос цен применялся в 9% случаев, общая стоимость закупки составила 1%.

При проведении закупок ГУП «Московский метрополитен» (см. диаграммы И.4 и И.5 в Приложениях к докладу) наиболее часто применяет запрос предложений в электронной форме и аукцион в электронной форме (38,4% и 38,3% соответственно). Однако, по общей стоимости закупок абсолютным лидером является конкурс в электронной форме (88,7%), который применялся в 3% объявленных случаев.

ОАО «Мосинжпроект» (см. диаграммы И.6 и И.7 в Приложениях к докладу) в основном применяет запрос предложений, закупки указанным способом составляют 77% по количеству и 98,5% от общей стоимости произведенных в 2014 г. закупок, информация о которых размещена на официальном сайте.

Б**о**льшая часть закупок Госкорпорации «Росатом», информация о которых была размещена в 2014г., по количеству (52%) и по стоимости закупок (65,3%) была реализована путем проведения закупки у единственного поставщика (см. диаграммы И.8 и И.9 в Приложениях к докладу). Открытый запрос предложений в электронной форме применялся в 24% случаев по количеству, по стоимости закупок составил 19,6%; открытый аукцион в электронной форме применялся в 6% случаев по количеству, по стоимости закупок составил 12,9%.

Казенным предприятием города Москвы "Управление гражданского строительства" за исследуемый период размещены заказы, в основном, путем проведения открытого конкурса и путем проведения запроса предложений (54% и 44% случаев соответственно). При этом стоимость закупок путем проведения открытого конкурса составила 96% от общей стоимости закупок, информация о которых была размещена заказчиком в 2014г. (см. диаграммы И.10 и И.11 в Приложениях к докладу).

98% от общей стоимости закупок ОАО" Объединенная судостроительная корпорация" (далее также - ОАО «ОСК») приходится на стоимость закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), количество которых составляет всего 42% (см. диаграммы И.12 и И.13 в Приложениях к докладу).

Количество закупок, произведенных ГК "Российские автомобильные дороги" путем проведения открытого одноэтапного конкурса и прямой закупки сопоставимо (52% и 41% соответственно), по стоимости закупок соотношение иное: 87% и 12,9% соответственно (см. диаграммы И.14 и И.15 в Приложениях к докладу).

Как по количеству, так и по стоимости закупок, реализуемых ОАО «ОАК – транспортные самолеты», преимущество принадлежит закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (90% по количеству и 73,8% по стоимости) (см. диаграммы И.16 и И.17 в Приложениях к докладу). 25,8% от стоимости закупок реализуется указанным заказчиком путем проведения закрытого запроса предложений, при этом

[95] При этом в расчет не принимались закупки, сведения о стоимости которых не приводятся на официальном сайте.

количество таких запросов предложений в общем количестве объявленных закупок составляет всего 1%.

ФГУП "Спецстройинжиниринг при ФАСС" согласно информации, размещенной на официальном сайте, осуществляет закупки в основном у единственного поставщика: 29,9% по количеству и 96,9% по стоимости закупок (см. диаграммы И.18 и И.19 в Приложениях к докладу).

93,5% от общей стоимости закупок ОАО «ФСК ЕЭС» приходится на закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме, количество которых составляет 19,3%. Открытый запрос предложений проводился в 31,6% случаев, закупки были произведены в объеме, соответствующем 4,7% общей стоимости опубликованных на официальном сайте закупок (см. диаграммы И.20 и И.21 в Приложениях к докладу).

Проведенные ОАО «РЖД» открытые конкурсы составили всего 8,25% по количеству, однако по стоимости закупок составили 51,1%. Закупки у единственного поставщика данного заказчика составили всего 27,62% от общей стоимости закупок, информация о которых содержится на официальном сайте (см. диаграммы И.22 и И.23 в Приложениях к докладу).

Исходя из информации, размещенной на официальном сайте, в 2014 г. из 11 организаций, извещения о закупках которых были изучены, в 5 случаях общая стоимость закупок, реализованных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), превышала общую стоимость конкурентных закупок, в том числе, в трех случаях объем неконкурентных закупок по стоимости составлял более 90% от общей стоимости закупок, информация о которых размещена на официальном сайте.

Для того, чтобы оценить уровень конкуренции, достигаемый при проведении конкурентных закупок, информация о закупках некоторых компаний была проанализирована более детально, а именно: помимо извещений о закупках, размещенных заказчиками в 2014 г. на официальном сайте, были проанализированы протоколы, формируемые по результатам таких закупок.

Анализ закупок, произведенных ОАО «ФСК ЕЭС» (см. диаграммы И.24 - И.28 в Приложениях к докладу), показал, что в 73% закупок, для участия в таких закупках было подано более, чем 2 заявки. Победитель определялся на конкурентной основе (было допущено более, чем 2 участника) в 64% случаев закупок. Не было подано ни одной заявки в 6% случаев, только один участник принимал участие в процедуре – в 21% случаев. Как уже было отмечено выше, 93,5% от общей стоимости закупок ОАО «ФСК ЕЭС» приходится на закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме. В рамках данной процедуры среднее количество поданных заявок – 4, среднее количество допущенных заявок – 2. В 93% случаев проведения открытого конкурса в электронной форме для участия в процедуре подается более 2 заявок, более 2 заявок допущено – в 81% случаев. Таким образом, можно отметить, что большая часть заказов, распределяемых с использованием конкурентных процедур, реализуется на конкурентной основе.

Иная ситуация при осуществлении закупок ОАО «Мосинжпроект» (см. диаграммы И.29 - И.33 в Приложениях к докладу). При осуществлении закупок указанной организацией изначально конкуренция отсутствовала в 43% случаев (в 6% случаев не было заявок, в 37% случаев – была подана только одна заявка). Обращает на себя внимание существенная разница между стартовым и итоговым уровнем конкуренции в рамках конкурентных закупок ОАО «Мосинжпроект». По результатам анализа было определено, что в 57% случаев в целях участия в процедуре было подано более 2 заявок, однако, допущены более, чем 2 заявки, были только в 15% случаев. Большая часть денежных средств, реализуемых посредством конкурентных процедур, приходится в рассматриваемой организации на запрос предложений, среднее количество заявок,

поданных для участия в запросе предложений, составляет 1,95 заявки, а допущенных - 0,4 заявки. Только в 55% случаев проведения запроса предложений для участия в процедуре подается более 2 заявок, более 2 заявок допущено – в 8% случаев. Исходя из проанализированной информации, следует, что конкурентные закупки ОАО «Мосинжпроект» в подавляющем большинстве случаев реализуются фактически без конкуренции.

Для участия в конкурентных процедурах, проводимых ГК «Росатом» отражает следующие показатели (см. диаграммы И.34 - И.38 в Приложениях к докладу): в 57% случаев закупок подается более 2 заявок, допущено более 2 заявок - в 52% случаев. В 42% случаев всех конкурентных закупок для участия в процедуре подается только одна заявка. Среди конкурентных закупок больший объем расходуемых денежных средств рассматриваемой организации приходится на открытый запрос предложений в электронной форме и открытый аукцион в электронной форме. Наиболее эффективным, с точки зрения обеспечения конкуренции, показал себя открытый аукцион в электронной форме – закупки были конкурентными в 100% случаев, среднее количество допущенных к процедуре заявок составило 4,5. Открытый запрос предложений в электронной форме был менее эффективен - закупки были конкурентными изначально в 31% случаев, фактически - в 23% случаев, среднее количество допущенных к процедуре заявок составило 1,5. Следует отметить достаточно высокий уровень конкуренции (как стартовой, так и итоговой) при закупках ГК «Росатом»: в среднем, для всех конкурентных процедур подавалось 2,8 заявки. При этом зафиксирован низкий процент случаев отклонения заявок, поданных для участия конкурентных процедурах.

Для участия в 65% из всех конкурентных процедур, объявленных казенным предприятием г. Москвы "Управление гражданского строительства" (см. диаграммы И.39 - И.43 в Приложениях к докладу), было подано более чем 2 заявки; допущено более чем 2 заявки было в 46% случаев закупок. 35% закупок не были конкурентными, так как была подана только одна заявка на участие в процедуре. Если оценивать объемы денежных средств, реализуемых рассматриваемым заказчиком, то следует отметить, что преимущественно денежные средства расходуются в результате проведения открытого конкурса (96% от общей стоимости закупок, размещенных на официальном сайте). При проведении открытого конкурса среднее количество поданных заявок составляет 2,6, допущенных – 2,1. Открытые конкурсы в 69% случаев являются конкурентными, в 59% случаев проведения открытого конкурса к участию было допущено более 2 заявок.

Как уже было отмечено выше, 98% от общей стоимости закупок ОАО "Объединенная судостроительная корпорация" приходится на стоимость закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, большая часть денежных средств расходуется без применения конкурентных процедур. Из конкурентных процедур наиболее часто применяется открытый запрос предложений (38%), при этом, стоимость закупок, реализуемых с использованием открытого запроса предложений, составляет всего 1,41%. В 77% случаев проведения открытого запроса предложений для участия в процедуре подается более 2 заявок, допускается более 2 заявок - только в 58% случаев. Среднее количество участников, подавших заявки на участие в открытом запросе предложений, составляет 3,2, допущенных к участию в процедуре закупки – 2 (см. диаграммы И.44 - И.48 в Приложениях к докладу).

Таким образом, среднее количество заявок, допущенных к участию в конкурентных процедурах, проводимых исследуемыми организациями, составляет 2 заявки (см. диаграмму И.49 в Приложениях к докладу). Следовательно, уровень фактической конкуренции, достигаемой заказчиками, работающими по правилам Федерального закона № 223-ФЗ, на сегодняшний день невысок.

Также следует отметить, что производить оценку закупочной деятельности заказчика на предмет обеспечения одной из целей законодательного регулирования Федерального закона № 223-ФЗ, предусматривающей расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке, основываясь на отчетах о договорах, заключенных заказчиком, нецелесообразно, поскольку информация, размещаемая заказчиками в разделе официального сайта «Отчетность по договорам (223-ФЗ)», дает представление только об объемах закупок, реализованных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также об общих объемах иных закупок. Вместе с тем, как показал анализ положений о закупках, не всегда такие иные способы закупок относятся к конкурентным способам, а те закупки, которые в соответствии с положением о закупках относятся к категории конкурентных, на практике далеко не всегда такими являются. Так, например, исходя из анализа информации, содержащейся в разделе официального сайта «Отчетность по договорам (223-ФЗ)», доля закупок ОАО «Мосинжпроект» у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости закупок составляет всего 33%. Анализ извещений о закупках показал, что в 2014 г. при осуществлении конкурентных закупок ОАО «Мосинжпроект» изначально конкуренция отсутствовала в 43% случаев. По результатам проведения запроса предложений (основного конкурентного способа закупок, применяемого заказчиком) только в 8% случаев допускается более двух заявок. Таким образом, несмотря на неплохие показатели, зафиксированные в разделе «Отчетность по договорам (223-ФЗ)», фактически закупки данной организации производятся вне конкуренции.

Заключение

Анализ правоприменительной практики осуществления закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ позволяет сделать следующие выводы.

1. Принцип информационной открытости закупок, провозглашенный Федеральным законом № 223-ФЗ, на сегодняшний день не в полной мере обеспечивается заказчиками. Правила осуществления закупочной деятельности, определенные положениями о закупках, а также информация о закупках, предоставляемая заказчиками, зачастую не гарантирует «справедливости» правил проведения закупки. Для того, чтобы повысить степень информационной открытости закупок, представляется целесообразным:

1.1. обязать заказчиков однозначно определять условия применения способов закупки, предусмотренных положением о закупках;

1.2. установить минимально необходимый перечень сведений о закупке, включаемых в протокол, оформляемый по результатам закупки, обеспечивающий открытость и справедливость решений, принимаемых в процессе закупки;

1.3. определить обязанность заказчика заключать договор по результатам всех конкурентных процедур, предусмотренных положением о закупках, за исключением случаев, когда заказчик обосновывает решение об отказе от заключения договора по результатам конкурентной процедуры и размещает соответствующее обоснование на официальном сайте;

1.4. изменить требования в отношении отчетной информации о закупках, реализованных в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, в том числе, обеспечить возможность получения заинтересованными лицами следующей информации:

- общей стоимости закупок, реализуемых с использованием всех неконкурентных способов закупки, а не только закупок, осуществленных у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);

- общей стоимости договоров, заключенных по результатам конкурентных закупок, в рамках которых был допущен только один участник;

1.5. обеспечить контроль выполнения заказчиками требования Федерального закона № 223-ФЗ о публикации отчетов о закупках.

2. Следует констатировать, что Федеральный закон № 223-ФЗ на практике не способствует расширению возможностей участия юридических и физических лиц в закупке для нужд заказчиков, стимулированию такого участия, развитию добросовестной конкуренции. Прежде всего, заказчики зачастую злоупотребляют своим правом самостоятельно определять условия применения неконкурентных закупок и включают в перечень таких закупок случаи закупки продукции, широко представленной на функционирующем рынке. Уровень конкуренции при осуществлении конкурентных закупок невысок. Среднее количество участников, допущенных к процедуре, в рамках закупок, реализованных заказчиками, деятельность которых за 2014 г. была проанализирована, составляет всего 2 участника. В среднем, в 30% случаев применения конкурентных способов закупки для участия в процедуре подавалась только 1 заявка, то есть, фактически закупки не были конкурентными.

3. Федеральный закон № 223-ФЗ предоставляет больше возможностей, чем законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, для обеспечения эффективности и результативности функционирования системы закупок в организации за счет возможности установить оптимальные для заказчика правила осуществления закупок с учетом потребностей и особенностей организации. Однако, закупки в рамках указанного закона будут эффективными только при условии обеспечения системы закупок квалифицированными кадрами. В отсутствие таких специалистов рамочный характер Федерального закона № 223-ФЗ вызывает значительные риски осуществления закупающими работниками ошибочных или недобросовестных действий, влекущих за собой потерю эффективности закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, а также препятствующих достижению целей и нарушающих принципы указанного закона.

4. Федеральный закон № 223-ФЗ предоставляет полную свободу заказчику в части определения правил осуществления закупочной деятельности, т.к. требования к закупке, в том числе, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, устанавливаются заказчиком самостоятельно в положении о закупках. При этом положения о закупках некоторых заказчиков содержат нормы, противоречащие целям и принципам Федерального закона № 223-ФЗ или не в полной мере обеспечивают указанные цели и принципы. В этой связи, представляется целесообразным предусмотреть ответственность органов, утверждающих положение о закупках в соответствии с ч. 3 ст. 2 указанного закона, в том числе, за обеспечение в рамках утверждаемого положения о закупках целей и принципов, провозглашенных Федеральным законом № 223-ФЗ.

5. В настоящее время отсутствует единая практика решений, связанных с осуществлением контрольных мероприятий в отношении закупочной деятельности в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, обусловленная рамочным характером указанного закона, с одной стороны, и запретом создавать участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, установленным п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», с другой стороны. В целях предотвращения возможностей для субъективных решений, ошибочных или недобросовестных действий представителей контролирующих органов, представляется целесообразным законодательно определить перечень возможных действий заказчика, которые признаются

действиями, создающими участникам закупки преимущественные условия участия, или охарактеризовать такие действия.

Контрактная система Российской Федерации: основные результаты формирования институтов

Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 5 апреля 2013 года, вступил с действие с 1 января 2014 года. Внедрение контрактной системы в Российской Федерации является одной из крупных реформ в сфере государственного управления. Проведение этой реформы будет осуществляться в период 2014-2017 годов, когда будут последовательно формироваться основные институты новой системы государственных и муниципальных закупок в России. Таким образом, основные позитивные эффекты от внедрения контрактной системы в Российской Федерации станут реальностью только к концу 2017 года.

По итогам первого года реформ нельзя в полной мере оценить результаты создания контрактной системы. Однако итоги первого года дают возможность определить корректность выбранного пути, результативность уже действующих институтов, оценить темпы реформ и риски их дальнейшего развития.

1. Общие показатели «здоровья» системы закупок в Российской Федерации

1.1. В 2014 г. переход на новые правила государственных и муниципальных закупок прошел планомерно, несмотря на негативные оценки перспектив контрактной системы со стороны многих экспертов. В 2014 г. общая стоимость государственных контрактов практически сохранилась на уровне 2013 г., а общая стоимость муниципальных контрактов снизилась незначительно.

1.2. Среднее количество заявок, поданных для участия в конкурентных процедурах, не увеличилось по сравнению с 2013 г. и составило **2** заявки. Кроме того, в разрезе способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) установлено, что среднее количество заявок, поданных для участия в процедурах в 2014 г. при реализации закупок для государственных нужд, несколько меньше аналогичных показателей за 2013 г., а при осуществлении муниципальных закупок несколько увеличилось. Возможными причинами этого могли являться неготовность части поставщиков (подрядчиков, исполнителей) работать по новым правилам, а также то, что во второй половине 2014 г. экономические условия участия поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в закупках для государственных и муниципальных нужд существенно ухудшились. Резко возросли валютные риски, практически закрылись рынки предоставления банковских гарантий, удвоилась цена кредитных ресурсов. В этих условиях сохранение конкуренции на торгах является явным признаком устойчивости новой системы государственных и муниципальных закупок.

1.3. Доля конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в 2014 г., по сектору государственных закупок, несколько уменьшилась по сравнению с предшествующими годами, но все еще значительна: 31,68% по количеству и 43,13% по стоимости из всех проведенных конкурентных процедур признаются несостоявшимися.

1.4. Общая доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (по всем основаниям, предусмотренным ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ) в 2014 г. ниже, чем в 2012 и 2013гг., несмотря на ряд решений, принятых в 2014 г. по закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в интересах реализации крупных государственных программ. Однако она все еще значительна, и при закупках для государственных и муниципальных нужд составляет соответственно 64,36% и 62,36% в общей стоимости заключенных контрактов.

1.5. Анализ данных Росстата показал, что изменение правил стимулирования участия СМП привело к росту участия малого бизнеса и СОНКО в государственных

закупках в два раза. Наиболее конкурентным способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в процедурах, предназначенных для СМП и СОНКО, является открытый двухэтапный конкурс.

1.6. По данным опроса, с введением контрактной системы повысилась ответственность поставщиков перед заказчиками. На этот вопрос утвердительно ответили 60% поставщиков и около 50% заказчиков.

2. Результативность процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

2.1. Электронный аукцион подтвердил свою востребованность государственными и муниципальными заказчиками. Несмотря на сокращение перечня аукционных товаров, работ и услуг, а также расширение возможностей заказчиков по выбору других способов определения поставщика, количество контрактов, заключенных по результатам электронных аукционов, увеличилось на 35% и составило 1 027 922 позиции. Электронный аукцион по итогам 2014 г. стал самым конкурентным способом определения поставщика (среднее количество заявок – 2,73).

2.2. Введенный в рамках контрактной системы двухэтапный конкурс позволил заказчикам провести определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с максимальным учетом их квалификации и качества работ. При этом торги, проводимые в рамках этих процедур, показали высокий уровень конкуренции (2,52 заявки на первом этапе, около 2 заявок на втором этапе).

2.3. Можно с уверенностью констатировать, что единый, сквозной цикл организации закупок не реализован на сегодняшний день. Планирование, осуществление закупок и исполнение контракта осуществляются вне единого технологического процесса, сопоставление изначально заданной цели закупки и полученного результата невозможно (в частности, в силу того, что институт обоснования закупки не введен в действие). Инструмент идентификационного кода закупки не реализован на практике.

3. Планирование и нормирование закупок

3.1. Разработку планов-графиков многие заказчики воспринимают как формальную процедуру. Количество изменений в планы-графики достигает 160 раз в течение года. Заказчики вынуждены формально обосновывать уже заданную в процессе бюджетного планирования закупку и ее начальную (максимальную) цену.

3.2. До настоящего времени не создана система нормирования. В связи с этим нельзя эффективно управлять закупками с точки зрения обоснования потребности в товарах, работах и услугах. В конце 2014 г. срок вступления в силу ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ был отложен еще на один год - до 1 января 2016 г. (Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 498-ФЗ). Теперь срок начала применения института нормирования синхронизирован со сроком вступления в силу остальных норм Федерального закона № 44-ФЗ о планировании закупок.

4. Библиотека типовых контрактов не создана

Институт типовых контрактов также нельзя пока занести в актив системы закупок в Российской Федерации. Следует напомнить, что научно-исследовательские работы по созданию библиотеки типовых контрактов были заказаны Минэкономразвития России еще в 2009 г., то есть 6 лет назад, однако практическое использование их результатов в рамках контрактной системы не осуществляется до сих пор.

5. Механизмы управления контрактами

5.1. За 2014 г. сформированы элементы системы исполнения контрактов, в частности: осуществлен переход на модель контрактных служб и контрактных управляющих;

введены регламентации механизмов приемки и экспертизы результатов исполнения контрактов. По результатам опроса поставщиков и заказчиков создание института контрактных служб и контрактных управляющих положительно влияет на ход закупочной деятельности.

5.2. Библиотека типовых контрактов не создана.

6. Создание единой информационной системы контрактной системы

6.1. Работы по созданию единой информационной системы замедлились. Разработка ЕИС начата только в начале 2015 г. Учитывая, что на разработку подобных автоматизированных систем с полным функционалом возможностей требуется не менее двух лет, возникают реальные риски задержки завершения разработки ЕИС к январю 2016 г.

6.2. Разработка ЕИС предусматривает одновременно создание модулей автоматизированной системы «Электронный бюджет», в которых будет реализован функционал контрактной системы. В настоящее время не приняты организационные меры по одновременному сопровождению разработки этих двух автоматизированных систем с участием заказчиков (включая регионы России), контролирующих органов, общественных организаций, представителей электронных площадок.

6.3. Отсутствие интеграции закупочного процесса с реализацией госпрограмм. В технических требованиях на создание ЕИС и развитие подсистемы Управления закупками не предусмотрено взаимодействие с информационными системами управления государственными программами.

7. Издержки закупочной деятельности

7.1. В ходе опросов большинство респондентов-заказчиков (84,2%) указали, что осуществление закупок по новым правилам с 2014 г. требует для них больших затрат. При этом около 60% таких затрат носят общеуправленческий характер и не относятся к действиям, обусловленным регулированием Федерального закона № 44-ФЗ.

7.2. К наиболее значимым «профильным» затратам заказчики отнести затраты на подготовку технических заданий и иной документации по закупкам (49,3% опрошенных), затраты на размещение информации о закупках на общероссийском официальном сайте zakupki.gov.ru (26,6% респондентов), затраты на повышение квалификации сотрудников (привлечение сторонних организаций) для участия в закупках (35,7%), составление заказчиком различных отчетов (35,7% опрошенных).

7.3. Затраты существенно возросли для небольших организаций-заказчиков. В силу неэффективного механизма централизации, заложенного в законе, на величину издержек в таких организациях влияет необходимость даже при небольшом объеме закупок иметь в штате организации специалистов, которые способны правильно оформить документы, требуемые по законодательству.

8. Система контроля и аудита в контрактной системе

8.1. До настоящего времени не приняты необходимые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления контроля в сфере закупок, в том числе, общие требования к порядку осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций) (акт Росфиннадзора); порядок ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний (акт Правительства РФ).

8.2. Новые элементы системы контроля (аудит в сфере закупок, финансовый контроль, ведомственный контроль) имеют низкий уровень открытости. На открытых информационных ресурсах контрольных органов отсутствуют данные о результатах конкретных проверок, а также методические материалы по тематике контрольной работы.

9. Общественный контроль в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд

9.1. По результатам опросов активность населения по участию в мероприятиях общественного контроля невелика. Большинство граждан (62%) не готовы участвовать в общественном контроле за государственными и муниципальными закупками.

9.2. Действенной формой общественного контроля является проведение общественных слушаний по крупным закупкам. Однако часты случаи формального проведения общественных слушаний.

9.3. Количество общественных организаций, представляющих интересы граждан по вопросам общественного контроля за закупками, незначительно. Наибольшую активность в этой деятельности проявляют ОНФ (проект «За честные закупки»), организация «Безопасное отечество», Национальная ассоциация институтов закупок.

9.4. Не созданы механизмы стимулирования деятельности общественных контролеров.

9.5. Общественные контролеры нуждаются в постоянной методической поддержке и обучении. Программы методической поддержки и обучения для общественных контролеров не созданы.

10. Закупки субъектов Федерального закона № 223-ФЗ

10.1. Принцип информационной открытости закупок на сегодняшний день в неполной мере обеспечивается заказчиками. Правила осуществления закупочной деятельности, определенные положениями о закупках, а также информация о закупках, предоставляемая заказчиками, зачастую не гарантируют справедливости проведения закупки.

10.2. Зачастую в положениях о закупочной деятельности субъектов Федерального закона № 223-ФЗ заказчики, злоупотребляя правом самостоятельно определять условия применения неконкурентных закупок, предусматривают в перечне таких закупок случаи закупки продукции, широко представленной на функционирующем рынке.

10.3. Уровень конкуренции при осуществлении торгов низкий. Среднее количество участников, допущенных к участию в процедуре, в рамках закупок, реализованных заказчиками, деятельность которых за 2014 г. была проанализирована, составляет всего 2 участника. В среднем, в 30% случаев применения конкурентных способов закупки подавалась только 1 заявка для участия в процедуре, то есть фактически закупки не были конкурентными.

Рекомендации по результатам доклада «О системе закупок в Российской Федерации – 2014 год»

Рекомендация	Документ	Ожидаемые сроки
1. Оценка издержек осуществления закупочной деятельности		
1. В целях сокращения издержек целесообразно осуществлять централизацию функций закупок для небольших учреждений с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления.	Методические рекомендации, реализация пилотных проектов	2015 г.
2. Рассмотреть возможность оптимизации процедуры закупок «малого объема» безотносительно различных категорий заказчиков посредством использования системы «электронный магазин».	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
3. При оптимизации закупочных процедур необходимо оценивать издержки не только заказчиков, но и поставщиков.	Методические рекомендации, программа мониторинга издержек исполнителей в связи с исполнением требований контрактной системы	2015-2017 гг., далее постоянно
2. Практика планирования закупок в переходный период		
1. Снять требование по указанию в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок и заменить ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика).	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
2. Использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года.	Методические рекомендации Ежегодные рейтинги заказчиков	2015 г., далее - постоянно
3. Ввести запрет для заказчиков размещать план-график в неструктурированной форме, при этом доработав функционал официального сайта, что позволило бы решить проблему несоответствия формы и содержания плана-графика требованиям Приказа № 761/20н и Приказа № 544/18н.	Изменения в приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 г. "Об особенностях размещения на официальном сайте	

	Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы"	
4. Организовать методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения вводимых институтов в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений.	План методической поддержки внедрения контрактной системы Создание Центра методического сопровождения – учреждения, подведомственного Минэкономразвития России	2015-2016 гг.
3. Практика нормирования закупок на федеральном и региональном уровнях		
1. Реализовать программу поэтапного введения нормативов по наиболее часто закупаемым объектам с фокусом на дорогостоящие предметы товары (работы, услуги), закупаемые для обеспечения собственных потребностей государственных и муниципальных заказчиков - органов власти с последующим (по мере проработки вопроса) распространением этих нормативов на иные категории заказчиков.	Приказ Минфина России, реализация пилотных проектов, Создание Центра мониторинга цен – учреждения, подведомственного Минфину России	2015-2016 гг.
2. Ввести в 2016 году нормативы приобретения «люксовых» объектов.	Постановление Правительства Российской Федерации	2015-2016 гг.
4. Проблемные вопросы централизации закупок в рамках контрактной системы		
1. Создать условия для передачи полномочий бюджетных учреждений по планированию закупок, заключению контрактов, их исполнению, в том числе по приемке поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечению их оплаты, уполномоченному органу (уполномоченному учреждению). Решение об объеме полномочий, передаваемых	Изменения в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.

уполномоченному органу (уполномоченному учреждению), целесообразно принимать органу власти, осуществляющему в отношении бюджетного учреждения функции и полномочия его учредителя.		
2. Предусмотреть возможность частичной централизации закупок по номенклатуре товаров, работ, услуг, способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), начальной (максимальной) цене контракта и иным критериям.	Изменения в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.
3. Предусмотреть возможность ведомственной и межведомственной централизации закупок органов управления государственными внебюджетными фондами.	изменения в чч. 2, 3 и 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.
4. Устранить неоднозначность и несогласованность норм ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ и предусмотреть возможность централизации закупок (в части полномочий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя)) автономных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, в тех случаях, когда они осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ.	Изменения в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.
5. Действие антидемпинговых механизмов		
1. Распространить антидемпинговые меры и на случаи закупки путем проведения запроса предложений.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
2. В рамках разработки информационного обеспечения контрактной системы предусмотреть возможность получения информации о применении заказчиками антидемпинговых мер.	ТЗ на разработку ЕИС	2015 г.
6. Эффективность новых способов определения поставщика		
Запрос предложений		
1. Определить в Федеральном законе № 44-ФЗ порядок действий заказчика при отсутствии окончательных предложений участников процедуры.	Изменения в ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.
2. Предусмотреть обязанность проведения процедуры «приема окончательных предложений» только при наличии намерения одного	Изменения в ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.

из участников сделать окончательное предложение с целью улучшить предложение заявки на участие в запросе предложений.		
3. Уточнить нормы Федерального закона № 44-ФЗ относительно обеспечения заявки, возможности применения антидемпинговых мер и установления дополнительных требований к участникам запроса предложений.	Изменения в ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ	2015 г.
Конкурс с ограниченным участием		
1. Пересмотреть перечень случаев применения конкурсов с ограниченным участием, дополнив его перечнем объектов закупки, в отношении которых Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрена возможность проведения двухэтапного конкурса	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, Постановление Правительства	2015 г.
2. Установить особенности применения дополнительных требований при осуществлении совместных конкурсов или аукционов.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, Постановление Правительства	2015 г.
Двухэтапный конкурс		
1. Дополнить «Дополнительные требования к участникам закупки 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», видами товаров, работ, услуг, в отношении которых установлено право заказчика применять двухэтапные конкурсы.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
7. Роль закупок в становлении инновационной экономики		
1. Предусмотреть 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.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
2. Создать информационный ресурс, выполняющий функции методического инструментария, использование которого позволит	Предложения по разработке ЕИС	2015-2016 гг.

государственным и муниципальным заказчикам эффективнее осуществлять закупки инновационной продукции.		
8. Востребованность контракта жизненного цикла и проблемы его применения		
1. Уточнить, что заключение контракта жизненного цикла является правом заказчика	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
2. Необходимо привести Правила оценки заявок и Методические рекомендации в соответствие Федеральному закону №44-ФЗ.	Изменения в Правила оценки заявок и Методические рекомендации	2015 г.
3. Ввести в Федеральный закон № 44-ФЗ определение понятия «уникальный объект капитального строительства» для целей заключения контракта жизненного цикла.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
4. Уточнить в Федеральном законе №44-ФЗ понятие контракта жизненного цикла для возможности включения в контракт стадий проектирования, конструирования и испытаний.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
5. Предусмотреть в Федеральном законе №44-ФЗ возможность гибкого управления контрактом жизненного цикла, включая определение условий для изменения и расторжения такого контракта, а также изменения (адаптации) контракта жизненного цикла в результате наступления различных негативных последствий (изменение объема работ, цены материалов, изменений в законодательстве и др.)	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ. Методические рекомендации по применению КЖЦ	2015 г.
6. Урегулировать соотнесение способа определения поставщика (подрядчика) с объектом, закупка которого осуществляется на условиях КЖЦ.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015 г.
9. Оценка практики закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций		
1. Установить требование об указании объема привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО (например, в виде минимального процента от цены контракта), в извещении об осуществлении закупки.	Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 г. "Об особенностях размещения на официальном сайте Российской	2015 г.

	Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы"	
2. Учитывать закупки, фактически осуществленные у субъектов малого предпринимательства, СОНКО, либо закупки, в ходе осуществления которых такие субъекты фактически были привлечены к исполнению контракта в качестве субподрядчиков, соисполнителей, при расчете фактически осуществленного объема закупок у субъектов малого предпринимательства (определении выполнения обязательной квоты).	Дополнения в Федеральный закон № 44-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации	2015 г.
3. Учитывать закупки, осуществленные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), при расчете фактически осуществленного объема закупок у СМП и СОНКО (определении выполнения обязательной квоты).	Постановление Правительства Российской Федерации	2015 г.
4. Для обеспечения единообразия практики привлечения к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО утвердить типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей такого типа в соответствии с ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ.	Постановление Правительства Российской Федерации	2015 г.
10. Открытость информации об осуществлении закупок		
1. Обеспечить преемственность документов, сопровождающих закупку, не только техническими средствами официального сайта (впоследствии ЕИС), но также и нормативно-правовым регулированием порядка и формы составления таких документов.	ТЗ на разработку ЕИС	2015 г.
2. Следует в кратчайшие сроки актуализировать в соответствии с целями и принципами контрактной системы в сфере закупок нормативные правовые акты, регулирующие порядок	Внесение изменений в нормативные правовые акты	2015 г.

функционирования официального сайта, требования к его технологическим и лингвистическим средствам.		
3. Целесообразно оценить с участием экспертов и специалистов возможности поэтапного расширения функционала официального сайта (до введения в эксплуатацию ЕИС) по автоматизации контроля содержания размещаемых документов и информации в целях минимизации искажений и обеспечения машиночитаемости данных. В комплекс таких мероприятий также должны входить: организация методической поддержки, доработка поиска по официальному сайту по различным фильтрам.	ТЗ на разработку ЕИС	2015 г.
4. Необходимо систематизировать комплекс мер по повышению информационной прозрачности процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на основе проведенной проверки наиболее очевидных из выявленных случаев нарушений, а также обеспечить публичность принимаемых решений по привлечению к ответственности виновных должностных лиц заказчиков. Указанным задачам будет способствовать введение в практику контрольной работы ФАС России мониторинга информации об искажениях в описании объекта государственных и муниципальных закупок.	Комплекс мер, методические рекомендации	2015 г.
5. Для снижения возможности искажения информации при размещении сведений о закупках в будущем также необходимо проведение следующих мероприятий:		
— обеспечение корректного размещения и взаимосвязи всей информации о закупке на официальном сайте;	ТЗ на разработку ЕИС	2015-2016 гг.
— использование уже разработанных методических рекомендаций по контролю соблюдения требований законодательства при размещении заказчиками информации о закупках на официальном сайте и выявлению нарушений в части искажения информации об осуществляемых закупках;	ТЗ на разработку ЕИС Операционное руководство ЕИС Инструкция пользователя ЕИС	2015-2016 гг.

— проведение регулярных проверок на наличие искажений информации о закупках на основе утвержденных критериев отнесения искажения к нарушениям и способов их выявления;	ТЗ на разработку ЕИС Методические рекомендации Инструкция оператору ЕИС	2015-2016 гг.
— обеспечение разработки и внедрения технических (автоматизированных) средств мониторинга случаев искажения информации о закупках с возможностью немедленного уведомления о выявленных фактах органов по контролю в сфере закупок;	ТЗ на разработку ЕИС Инструкция пользователю модуля контроля ЕИС	2015-2016 гг.
— установление обязательности наличия внутренних алгоритмов поиска ошибок и неточностей в информации, не позволяющих размещать информацию с ошибками или маркирующих такую некорректную информацию для всеобщего ознакомления;	ТЗ на разработку ЕИС	2015-2016 гг.
— создание открытого рейтинга недобросовестных заказчиков, основанного на подсчете количества допущенных (выявленных) нарушений;	Методические рекомендации	2015-2016 гг.
— использование фактов неоднократного нарушения правил размещения информации в качестве одного из критериев оценки деятельности должностных лиц контрактных служб и контрактных управляющих.	Методические рекомендации	2015-2016 гг.
11. Информационное обеспечение контрактной системы		
1. При проектировании и разработке ЕИС учесть необходимость обеспечения единства технологического цикла закупочной деятельности: в настоящий момент невозможно отследить конкретную закупку с момента включения ее в план закупок/план-график закупок до момента исполнения контракта (нет сквозного процесса по переходу из документа в документ по циклу работы заказчика).	ТЗ на создание ЕИС	2015 г.
2. Обеспечить интеграцию бюджетного и закупочного процессов на технологическом уровне на основе взаимодействия	ТЗ на создание ЕИС	2015 г.

информационных систем управления бюджетным планированием органов власти с официальным сайтом.		
3. Обеспечить интеграцию закупочного процесса с реализацией госпрограмм.	ТЗ на создание ЕИС	2015 г.
4. Утвердить регламент обеспечения конфиденциальности информации и предупреждению угроз взлома, намеренных попыток приведения в неработоспособность.	Утвержденный регламент обеспечения конфиденциальности информации и предупреждению угроз взлома, намеренных попыток приведения в неработоспособность	2015 г.
5. Обеспечить публикацию для всеобщего доступа на ООС данных Яндекс метрики.		немедленно
6. Обеспечить преемственность документов, сопровождающих закупку, не только техническими средствами официального сайта (в последствии ЕИС), но также и нормативно-правовым регулированием порядка и формы составления таких документов.	ТЗ на разработку ЕИС	
7. Актуализировать в соответствии с целями и принципами контрактной системы в сфере закупок нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования официального сайта, требования к его технологическим и лингвистическим средствам.	Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 N 913	2015 г.
8. Оценить с участием экспертов и специалистов возможности поэтапного расширения функционала официального сайта (до введения в эксплуатацию ЕИС) по автоматизации контроля содержания размещаемых документов и информации в целях минимизации искажений и обеспечения машиночитаемости данных.		немедленно
9. Обеспечить открытость процесса проектирования и разработки ЕИС КС с участием всех стейкхолдеров.		немедленно
12. Эффективность общественного контроля в сфере закупок		

1. В целях повышения качества организации общественных обсуждений осуществить следующие мероприятия по модернизации официального сайта zakupki.gov.ru:		2015-2016 гг.
— определить перечень документов, обязательных к размещению заказчиком при опубликовании на официальном сайте плана-графика, для возможности полного и качественного обсуждения крупной закупки, включенной в план-график;	Внесение изменений в нормативные правовые акты по планированию на переходный и последующий периоды	2015-2016 гг.
— разработать и утвердить регламент функционирования официального сайта в части размещения и последующего обсуждения крупных закупок, обеспечивающего автоматический контроль за соблюдением сроков и порядка такого обсуждения.	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
— официальный сайт должен автоматически отслеживать необходимость проведения общественного обсуждения, соблюдение его сроков, наличие необходимых и обязательных к размещению документов, и информации в связи с проведением крупной закупки, взаимосвязь между этапами осуществления закупки и т.п. Несоблюдение порядка и сроков обязательного общественного обсуждения должно стать препятствием для продолжения процедуры крупной закупки;	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
— включить в регламент положение об обязательности подготовки ответа заказчиком на опубликованные в ходе обязательных общественных обсуждений комментарии в законодательно предусмотренные сроки.	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
— в случае несоблюдения сроков или игнорирования заказчиком комментариев и предложений, опубликованных в ходе обязательного общественного обсуждения, следует предусмотреть возможность автоматической передачи данной информации в органы контроля в сфере закупок;	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.

— обеспечить на официальном сайте работу форума по обсуждению крупных закупок, связав темы обсуждений на нем ссылками с карточками конкретных закупок и их обсуждений;	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
— принять меры по обеспечению бесперебойной работы официального сайта.	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
2. Уточнить порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:	Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578	2015-2016 гг.
— внести изменения в пункт 2.10 Порядка обязательного общественного обсуждения, предусмотрев проведение очных слушаний по крупной закупке в населенном пункте по месту исполнения контракта либо в населенном пункте, расположенном в непосредственной близости от места исполнения контракта, а не по месту нахождения заказчика;	Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578	2015-2016 гг.
— внести дополнения в Порядок обязательного общественного обсуждения, обеспечив возможность проведения повторных очных публичных слушаний после размещения извещения о закупке и документации о закупке;	Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578	2015-2016 гг.
— дополнить пункты 2.17 и 3.7 Порядка обязательного общественного обсуждения, конкретизировав полномочия органов контроля в сфере закупок, в адрес которых направляется обязательная копия всех протоколов обязательного общественного обсуждения после размещения на официальном сайте;	Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578	2015-2016 гг.
— уточнить порядок действий органов контроля в сфере закупок при рассмотрении ими результатов обязательного общественного обсуждения крупной закупки (протоколов общественного обсуждения и иных документов и материалов).	Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578	2015-2016 гг.
3. Учесть особенности проведения процедуры обязательного общественного обсуждения закупок в общих процедурах осуществления	Внесение изменений в нормативные правовые акты	2015-2016 гг.

закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд:		
— предусмотреть специальные процедуры для крупных закупок, включая расширенный состав конкурсной комиссии (с включением в него представителей органов контроля в сфере закупок, общественных организаций и др.), а также обязательное продление срока приема заявок не менее чем на 30 дней при любых (кроме продления срока) внесениях изменений в документацию о закупке;	Внесение изменений в нормативные правовые акты	2015-2016 гг.
— включить в типовые контракты положения о подтверждении заказчиком факта проведения обязательного общественного обсуждения крупной закупки посредством приведения в тексте контракта данных из протокола состоявшегося общественного обсуждения;	акты, разработанные на основе Постановления Правительства РФ от 02.07.2014 N 606	2015-2016 гг.
— установить полномочия органов контроля в сфере закупок по контролю исполнения заказчиком своих обязанностей в части полноты и своевременности учета замечаний (комментариев, предложений), полученных в рамках процедур проведения обязательного общественного обсуждения крупных закупок;	Внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность контрольных органов	2015-2016 гг.
— сформировать предложения по установлению мер административной ответственности для должностных лиц заказчиков за нарушение процедур обязательного общественного обсуждения крупных закупок.	Внесение дополнений в КоАП РФ	2015-2016 гг.
4. В целях совершенствования нормативно-правового регулирования порядка обязательного общественного обсуждения крупных закупок товаров, работ, услуг и учета лучших практик проведения таких общественных обсуждений проводить мониторинг и анализа принятых и принимаемых нормативных правовых актов в субъектах РФ и в муниципальных образованиях о порядке проведения обязательных общественных обсуждений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъекта РФ или	Внесение изменений в нормативные правовые акты	2015-2016 гг.

муниципального образования, в том числе и контроля на предмет их соответствия федеральному законодательству о контрактной системе и принципам обеспечения открытости закупок.		
13. Особенности осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд		
1. Разработать Общие требования к порядку осуществления контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций).	Принятие акта Росфиннадзора	2015-2016 гг.
2. Разработать порядок ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний.	Утверждение нормативного правового акта ФАС, акта Россфиннадзора	2015-2016 гг.
3. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ издание актов, регулирующих порядок осуществления общего (процедурного) контроля и порядок проведения Росфиннадзором проверок региональных и муниципальных органов финансового контроля.	Внесение изменений в 44-ФЗ	2015-2016 гг.
4. Предусмотреть в КоАП РФ, что дела об административных правонарушениях рассматриваются, в том числе, муниципальными органами общего (процедурного) контроля.	Внесение изменений в КоАП РФ	2015-2016 гг.
5. Дополнить ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ нормами, регулирующими полномочия органов ведомственного контроля.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
6. Установить порядок осуществления контроля в сфере закупок Росфинанадзором, отдельный от Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1092.	Утверждение нормативного правового акта, отдельно по контролю по 44-ФЗ	2015-2016 гг.
7. Дополнить Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, исчерпывающим перечнем оснований для проведения мероприятий	Внесение дополнений в Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 N 89	2015-2016 гг.

ведомственного контроля, а также нормой, определяющей периодичность его проведения.		
8. Дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ положением, предусматривающим обязательность размещения информации об осуществлении ведомственного контроля в единой информационной системе (на Официальном сайте).	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
9. Конкретизировать в Федеральном законе № 44-ФЗ порядок и критерии признания закупки необоснованной.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
10. Исключить обязанность создания на муниципальном уровне органов общего (процедурного) контроля, сохранив при этом право создания в муниципалитетах таких органов.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
11. Предусмотреть в рамках ЕИС сервис обобщения и анализа правоприменительной практики контрольных органов (ФАС России).	ТЗ на создание ЕИС	2015-2016 гг.
12. Организовать осуществление контроля на основе электронного документооборота с признанием значимости электронных версий документов.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
13. Ввести государственную пошлину за рассмотрение жалоб, поданных общественными контролерами в порядке, предусмотренном ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, дополнение II части НК РФ	2015-2016 гг.
14. Изменить подход к осуществлению согласования закупки у единственного поставщика с разрешительного на уведомительный. В частности, предусмотреть следующий порядок: заказчик направляет документы в контрольный орган, контрольный орган рассматривает документы (с правом проведения внеплановой проверки), и если в течение 10 дней контрольный орган не вынес запрет на заключение контракта и не уведомил об этом заказчика, то заказчик вправе заключить контракт.	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.
15. Предусмотреть обязанность ФАС России проверить факт существенного нарушениях поставщиком условий контракта в порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков в отношении случаев	Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ	2015-2016 гг.

принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.		
14. Анализ закупок, проводимых в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ		
1. Обязать заказчиков однозначно определять условия применения способов закупки, предусмотренных положением о закупках.	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
2. Установить минимально необходимый перечень сведений о закупке, включаемых в протокол, оформляемый по результатам закупки, обеспечивающий открытость и справедливость решений, принимаемых в процессе закупки.	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
3. Определить обязанность заказчика заключать договор по результатам всех конкурентных процедур, предусмотренных положением о закупках, за исключением случаев, когда заказчик обосновывает решение об отказе от заключения договора по результатам конкурентной процедуры и размещает соответствующее обоснование на официальном сайте.	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
4. Изменить требования в отношении отчетной информации о закупках, реализованных в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, в том числе, обеспечить возможность получения заинтересованными лицами следующей информации: - общей стоимости закупок, реализуемых с использованием всех неконкурентных способов закупки, а не только закупок, осуществленных у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика); - общей стоимости договоров, заключенных по результатам конкурентных закупок, в рамках которых был допущен только один участник;	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
5. Обеспечить контроль выполнения заказчиками требования Федерального закона № 223-ФЗ о публикации отчетов о закупках.	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
6. Обеспечить контроль правил закупок, установленных заказчиками самостоятельно, и предусмотреть ответственность органов, утверждающих положение о закупках в соответствии с ч.3 ст.2 указанного закона, в том числе, за обеспечение в рамках	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.

утверждаемого положения о закупках целей и принципов, провозглашенных Федеральным законом № 223-ФЗ.		
7. Определить перечень возможных действий заказчика, которые признаются действиями, создающими участникам закупки преимущественные условия участия.	Внесение изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ	2015-2016 гг.
Обучение и методическая поддержка		
1. Осуществлять мониторинг реализуемых программ в сфере закупок в целях выявления «лучших практик» и тиражирования наиболее эффективных подходов среди организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере закупок	Методические рекомендации	Постоянно
2. Обеспечить взаимодействие Методического совета образовательных организаций в сфере закупок с организациями, осуществляющими образовательную деятельность в сфере закупок	Методические рекомендации	2015 г.

Ежегодный доклад
«О системе закупок в Российской Федерации» - 2014

Приложения

Приложения к теме «Основные результаты закупочной деятельности в рамках контрактной системы в 2014 году»

Диаграмма А.1. Среднее число заявок на одну процедуру в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок, январь-декабрь 2014г.[96]

[96] Закрытые двухэтапные конкурсы для муниципальных нужд в указанный период не проводились.

Диаграмма А.2. Среднее число заявок на одну процедуру в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок для государственных нужд, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.3. Среднее число заявок на одну процедуру в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок для муниципальных нужд, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.4. Доля (%) несостоявшихся процедур в общем количестве конкурентных процедур при осуществлении закупок, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.5. Доля (%) несостоявшихся процедур в общей стоимости конкурентных процедур при осуществлении закупок, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.6. Доля (%) несостоявшихся процедур по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в общем количестве конкурентных процедур при осуществлении закупок для государственных нужд, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.7. Доля (%) несостоявшихся процедур по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в общем количестве конкурентных процедур при осуществлении закупок для муниципальных нужд, январь-декабрь 2012–2014 гг.

Диаграмма А.8. Доля (%) несостоявшихся процедур по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости конкурентных процедур при осуществлении закупок для государственных нужд, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.9. Доля (%) несостоявшихся процедур по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости конкурентных процедур при осуществлении закупок для муниципальных нужд, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.10. Доля (%) закупок "малого объема" в общей стоимости заключенных контрактов, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.11. Доля (%) закупок без проведения конкурентных процедур, за исключением закупок "малого объема" и закупок по результатам несостоявшихся процедур в общей стоимости заключенных контрактов, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.12. Доля (%) закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости заключенных контрактов, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.13. Процент снижения НМЦК при осуществлении закупок по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), январь-декабрь 2014 гг.

Диаграмма А.14. Динамика изменения количества контрактов, заключенных по итогам проведения запроса котировок, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.15. Динамика изменения объема денежных средств, реализованных путем проведения запроса котировок, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.16. Динамика изменения количества контрактов заключенных по итогам проведения электронного аукциона, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Диаграмма А.17. Динамика изменения объема денежных средств, реализованных путем проведения электронного аукциона, январь-декабрь 2012 – 2014 гг.

Приложения к теме «Практика планирования закупок в переходный период»

Таблица Б.1. ФОИВ с наиболее частым внесением изменений в план-график в 2014 г.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий
1	Министерство внутренних дел Российской Федерации	160
2	Министерство обороны Российской Федерации	107
3	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	91
4	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	88
5	Управление делами Президента Российской Федерации	86
6	Министерство культуры Российской Федерации	80
7	Министерство энергетики Российской Федерации	70
8	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	69
9	Федеральная служба государственной статистики	64
10	Федеральная служба исполнения наказаний	58

Таблица Б.2. ФОИВ с наименьшим количеством опубликованных версий планов-графиков в течение 2014 г.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий
1	Федеральное агентство водных ресурсов	1
2	Федеральное агентство лесного хозяйства	1
3	Федеральное агентство по делам молодежи	1
4	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	2
5	Министерство образования и науки Российской Федерации	2
6	Министерство финансов Российской Федерации	2
7	Федеральное агентство связи	2
8	Федеральное агентство специального строительства	2
9	Федеральное архивное агентство	3
10	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	3

Таблица Б.3. Количество опубликованных в течение 2014 г. на официальном сайте версий планов-графиков среди заказчиков Московской области

№ п/п	Наименование ОИВ субъекта РФ	Количество версий
1	Министерство образования Московской области	3
2	Министерство здравоохранения Московской области	13
3	Министерство государственного управления, информационных технологий и связи Московской области	27
4	Главное управление дорожного хозяйства Московской области	36
5	Министерство социальной защиты населения Московской области	37

Таблица Б.4. Количество опубликованных в течение 2014 г. на официальном сайте версий планов-графиков среди заказчиков Ленинградской области

№ п/п	Наименование ОИВ субъекта РФ	Количество версий
1	Комитет по социальной защите населения Ленинградской области	13
2	Комитет по телекоммуникациям и информатизации Ленинградской области	18
3	Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области	21
4	Комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области	33
5	Комитет по здравоохранению Ленинградской области	82

Приложения к теме «Практика нормирования закупок на федеральном и региональном уровнях»

Таблица В.1. Перечень приоритетных товаров, работ, услуг, подлежащих нормированию

Код по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) ОК 034-2007	Наименование
1	2
1. Автотранспортные средства и мотоциклы	
34.10.21	Средства транспортные с двигателем с искровым зажиганием, с рабочим объемом цилиндров не более 1500 куб.см, новые
34.10.22	Средства транспортные с двигателем с искровым зажиганием, с рабочим объемом цилиндров более 1500 куб.см, новые
34.10.23	Средства транспортные с поршневым двигателем внутреннего сгорания с воспламенением от сжатия (дизелем или полудизелем), новые
34.10.30	Средства автотранспортные для перевозки не менее 10 человек
2. Услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств	
50.20.11	Услуги по обычному (текущему) техническому обслуживанию и ремонту (кроме услуг по техническому обслуживанию и ремонту электрооборудования, шин и кузовов) легковых автомобилей

50.20.12	Услуги по техническому обслуживанию и ремонту электрооборудования легковых автомобилей
50.20.13	Услуги по ремонту шин легковых автомобилей, включая регулировку и балансировку колес
50.20.14	Услуги по ремонту кузовов легковых автомобилей и аналогичные услуги (ремонт дверей, замков, окон, перекрашивание, ремонт после повреждений)
50.20.21	Услуги по обычному техническому обслуживанию и ремонту (кроме услуг по техническому обслуживанию и ремонту электрооборудования и кузовов) прочих автотранспортных средств
50.20.22	Услуги по техническому обслуживанию и ремонту электрооборудования прочих автотранспортных средств
50.20.23	Услуги по ремонту кузовов прочих автотранспортных средств и аналогичные услуги (ремонт дверей, замков, окон, перекраска, ремонт после повреждений)
50.20.1	Услуги по техническому обслуживанию и ремонту легковых автомобилей
3. Услуги такси и услуги по аренде легковых автомобилей с водителем	
60.22.11	Услуги такси
60.22.12	Услуги по аренде легковых автомобилей с водителем
60.23.11	Услуги по аренде автобусов с водителем
60.23.14	Перевозки пассажирские, не подчиняющиеся расписанию, прочие, не включенные в другие группировки
4. Услуги по аренде транспортных средств без водителя	
71.10.10	Услуги по аренде легковых автомобилей и легких (до 3,5 т) автофургонов без водителя
71.21.11	Услуги по аренде грузовых автотранспортных средств без водителя

5. Мебель	
36.11.11	Мебель для сидения с металлическим каркасом
36.11.12	Мебель для сидения с деревянным каркасом
36.12.11	Мебель металлическая для офисов, административных помещений, учебных заведений, учреждений культуры и т.п.
36.12.12	Мебель деревянная для офисов, административных помещений, учебных заведений, учреждений культуры и т.п.
36.14.11	Мебель металлическая, не включенная в другие группировки
36.14.12	Мебель деревянная для спальни, столовой и гостиной
36.14.13	Мебель деревянная, не включенная в другие группировки
36.14.14	Мебель из пластмасс или прочих материалов, включая тростник, лозу, бамбук
6. Изделия санитарно-технические	
26.22.10	Изделия санитарно-технические из керамики
28.75.11	Раковины, умывальники, ванны и прочее санитарно-техническое оборудование и его части из черных металлов, меди или алюминия
7. Работы по завершению строительства отделочные и прочие	
45.41.10	Работы штукатурные
45.42.11	Работы по установке дверных и оконных блоков
45.42.12	Работы столярные и плотничные с металлическими изделиями и конструкциями прочие
45.42.13	Работы столярные и плотничные с неметаллическими изделиями и конструкциями прочие

45.43.11	Работы по облицовке плитками наружных стен и полов (площадок)
45.43.12	Работы по облицовке плитками внутренних стен и полов в помещениях
45.43.21	Работы по устройству покрытий полов из гибких материалов
45.43.22	Работы по устройству покрытий полов прочие
45.43.23	Работы по устройству покрытий стен и работы обойные
45.43.30	Работы внутренние отделочные по установке декоративных элементов
45.44.10	Работы стекольные
45.44.21	Работы малярные внутренние в зданиях
45.44.22	Работы малярные наружные в зданиях
45.45.11	Работы декоративные отделочные
45.45.12	Работы по наружной очистке зданий
45.45.13	Работы отделочные и работы по завершении строительства прочие
45.33.11	Работы по монтажу систем центрального отопления
45.33.12	Работы по монтажу (установке) систем вентиляции и кондиционирования воздуха, холодильного оборудования, систем пневмотранспорта и аспирации
45.33.20	Работы по монтажу водопроводных и канализационных систем
8. Офисное оборудование и вычислительная техника	
30.01.21	Аппараты фотокопировальные с оптической системой или контактного типа и аппараты термокопировальные
30.01.22	Аппараты копировальные офсетные листовые для офисов

30.01.23	Машины офисные прочие
30.01.24	Части и принадлежности прочих офисных машин
30.01.25	Части и принадлежности фотокопировальных аппаратов
30.01.90	Услуги по установке офисного оборудования
30.02.11	Машины вычислительные аналоговые и гибридные (аналогово-цифровые) для автоматической обработки данных
30.02.12	Машины вычислительные электронные цифровые портативные массой не более 10 кг для автоматической обработки данных ("лэптопы", "ноутбуки" и "субноутбуки")
30.02.13	Машины вычислительные электронные цифровые, содержащие в одном корпусе центральный процессор и устройство ввода и вывода, объединенные или нет для автоматической обработки данных
30.02.14	Машины вычислительные электронные цифровые, поставляемые в виде систем для автоматической обработки данных
30.02.15	Машины вычислительные электронные цифровые прочие, содержащие или не содержащие в одном корпусе одно или два из следующих устройств, для автоматической обработки данных: запоминающие устройства, устройства ввода, устройства вывода
30.02.16	Устройства ввода/вывода данных, содержащие или не содержащие в одном корпусе запоминающие устройства
30.02.17	Устройства запоминающие
30.02.18	Устройства вычислительных машин прочие для автоматической обработки данных, не включенные в другие группировки
30.02.19	Блоки, части и принадлежности вычислительных машин
30.02.20	Услуги по сборке вычислительной техники

30.02.90	Услуги по установке и настройке вычислительной техники и прочего оборудования для обработки информации

Приложения к теме «Эффективность новых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)»

Диаграмма Г.1. Количество заявок, поданных для участия в запросе предложений заказчиками ЦФО, июнь-август 2014 г.

Диаграмма Г.2. Количество заявок, поданных для участия в запросе предложений, сентябрь 2014 г.

Диаграмма Г.3. Распределение исследованных закупок, реализованных путем проведения запроса предложений, по объектам закупки

Диаграмма Г.4. Количество заявок, поданных для участия в конкурсе с ограниченным участием, сентябрь 2014 г.

Диаграмма Г.5. Количество заявок, поданных для участия в конкурсе с ограниченным участием, группа "Продукты питания" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.6. Распределение исследованных закупок, реализованных путем проведения конкурса с ограниченным участием, по "НМЦК". Группа "Продукты питания" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.7. Уровень конкуренции при проведении конкурсов с ограниченным участием, группа "Продукты питания" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.8. Среднее количество участников закупки при проведении конкурсов с ограниченным участием, группа "Продукты питания" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.9. Средний размер снижения НМЦК при проведении конкурсов с ограниченным участием, группа "Продукты питания" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.10. Количество заявок, поданных для участия в конкурсе с ограниченным участием, группа "Стройка" (сентябрь 2014 г.)

Диаграмма Г.11. Распределение исследованных закупок, реализованных путем проведения двухэтапного конкурса, по объектам закупки

Диаграмма Г.12. Среднее количество участников закупки при проведении двухэтапного конкурса, по группам закупок

Диаграмма Г.13. Средний процент снижения НМЦК при проведении двухэтапного конкурса, по группам закупок

Диаграмма Г.14. Уточнения объявленных условий по результатам первого этапа двухэтапного конкурса

Диаграмма Г.15. Характер уточнений по результатам первого этапа двухэтапного конкурса

Приложения к теме «Востребованность контракта жизненного цикла и проблемы его применения»

Приложение Д. Предложения заказчиков относительно объектов закупки, приобретение которых целесообразно в рамках контракта жизненного цикла

На вопрос «**Что бы Вы предложили закупать по контракту жизненного цикла?**» респонденты привели следующие ответы:

- осуществление работ, связанных с проектированием и строительством аэродромов;

- осуществление работ, связанных с проектированием и строительством автомобильных дорог;

- осуществление работ, связанных с проектированием и строительством речных и морских портов;

- осуществление работ, связанных с проектированием и строительством объектов коммунального хозяйства;

- любые масштабные проектные и строительные работы на уровне субъекта Российской Федерации и Российской Федерации в целом;

- строительство крупных объектов здравоохранения;

- строительство объектов спорта (больших стадионов, например);

- строительство объектов для образовательной сферы;

- проектирование и строительство объектов в тех сферах, где конечный потребитель не платит за его использование;

- осуществление работ, связанных с проектированием и строительством опасных производственных объектов;

- закупка работ или товаров, необходимых для оборонных заказов;

- вооружение, военная и специальная техника;

- технически сложные дорогостоящие товары, работы и услуги;

- автомобили (транспортные средства);

- обслуживание автомобиля на станции технического обслуживания;

- медицинское оборудование;

- товары работы и услуги, которые непосредственно могут угрожать жизни и здоровью человека, если не проводить дополнительных мероприятий по обслуживанию и содержанию;

- специфическое дорогостоящее оборудование с последующим его ежегодным обслуживанием специализированного сервисного центра;

- техника с гарантийным обслуживанием;

- товары, обычно приобретаемые в лизинг;

- сельскохозяйственная техника;

- товары, работы, услуги в сфере животноводства;

- закупка объектов трубопроводного транспорта;

- оборудование, которое должно работать непрерывно и нет времени на проведение еще каких-то процедур при его поломке или его обслуживание в ходе эксплуатации;

- машины и сложное, специализированное оборудование;

- закупка научно-исследовательских и гидрографических судов;

- проведение ремонта с гарантийным сроком;

- инновационные технологии;

- научное оборудование, которое, в связи с прогрессом может морально устаревать;

- лабораторное оборудование;

- научные работы, результаты которых видны не сразу;

- услуги энергетических компаний;

- услуги связи;

- обслуживание оргтехники, мытье окон, вывоз мусора;

- закупка компьютерных программ для обязательной отчетности;

- все закупки, связанные с аварийными ситуациями;

- страховые услуги (КАСКО, ОСАГО);

- закупки, которые повторяются из года в год в одно и том же количестве;

- все товары, работы и услуги, где это можно рассчитать и прописать;

- товары, работы и услуги, которые непосредственно создаются поставщиком (подрядчиком, исполнителем), например, объекты инфраструктуры.

Приложения к теме «Информационное обеспечение контрактной системы»

Рисунок Е.1. Схема функциональной структуры официального сайта

Рисунок Е.2. Информационная среда контрактной системы[97]

[97] Использованы материалы Портала CNews: http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2014/11/28/590255.

Рисунок Е.3. Распределение функций между подсистемой Управления закупками и ЕИС

Примечание: Данный анализ был проведен только на предварительной основе и не претендует на исчерпывающий охват всех вопросов безопасности электронных торговых площадок. Безусловно, анализ безопасности передачи информации на электронных торговых площадках должен проводиться независимыми организациями, специализирующимися на подобном анализе. В данном обзоре акцент сделан на практических вопросах уязвимости данных передаваемых на ЭТП, а не на соблюдение формальных требований законодательства.

Все площадки были проверены по шести критериям и представлены в таблице Е.4.1 ниже:

- местонахождение веб-сервера площадки на территории РФ;
- местонахождение сервера электронной почты площадки на территории РФ;
- использование по умолчанию протокола HTTPS при взаимодействии с пользователем;
- возможность авторизации на сайте вне защищенного раздела (передача логина и пароля без шифрования);
- уязвимость к атаке Heartbleed для HTTPS[98];
- уязвимость к атаке POODLE для HTTPS[99].

Вид проверки	ЭТП ММВБ	РТС-Тендер	ЕЭТП	Сбербанк АСТ	ZakazRF
Местонахождение веб-сервера	Страна: Россия IP: 91.216.205.3 Провайдер: MTE Telecom Ltd	Страна: Россия IP: 194.247.136.62 Провайдер: Russian Trading System	Страна: Россия IP: 94.79.10.102 Провайдер: Comcor	Страна: Россия IP: 193.104.207.65 Провайдер: Sberbank-AST Jsc.	Страна: Россия IP: 188.168.189.225 Провайдер: TTK
Местонахождение почтового сервера	Страна: Россия IP: 91.216.205.180 Провайдер: MTE Telecom Ltd	Страна: Великобритания IP: 213.199.154.87 Узел: rtstender-ru0i.mail.protection.outlook.com Организация: Microsoft Limited	Страна: Россия IP: 213.171.56.109 Провайдер: Comcor	Страна: Россия IP: 81.211.12.226 Провайдер: Sovintel	Страна: Россия IP: 85.233.69.31 Провайдер: Center of Information Technology RT
Использование	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет

[98] Подробнее о данном типе угроз см. http://heartbleed.com.
[99] Подробнее о данном типе угроз см. https://en.wikipedia.org/wiki/POODLE.

защищенных каналов связи HTTPS по умолчанию					
Авторизация по логину-паролю без HTTPS	Да	Нет	Нет	Нет	Да
Уязвимость к взлому HTTPS, атака Heartbleed	Нет	Нет	Нет	Нет	Неизвестно
Уязвимость к перехвату HTTPS трафика. Атака POODLE	Да	Да	Да	Да	Неизвестно

Таблица Е.4.1. Результаты предварительного анализа инфраструктуры ЭТП

Результаты данного предварительного анализа показали, что все без исключения площадки используют протокол HTTPS только в случаях работы через личный кабинет, но ни одна площадка не использует данный протокол по умолчанию, тем самым позволяя потенциальным злоумышленникам проводить атаки man-in-the-middle и перехватывать обращения пользователей, например, при выгрузке программного обеспечения с площадок.

По состоянию на 26 октября 2014 г. ни одна из площадок не предприняла мер к тому, чтобы обезопасить данные пользователей от POODLE атаки; данная уязвимость подтвердилась на всех площадках, кроме площадки ZakazRF, которая была недоступна в момент проверки.

Также две из пяти площадок (ММВБ и ZakazRF) позволяют авторизоваться на сайтах площадок, используя логин и пароль, передача которых осуществляется без протокола HTTPS и может быть перехвачена и использована третьими лицами.

Дополнительно необходимо отметить, что площадка «РТС Тендер» использует серверы электронной почты, расположенные в Великобритании и предоставляемые компанией Microsoft Limited (штаб-квартира в США). Тем самым часть ключевой инфраструктуры находится за пределами РФ и в случае проведения контрольных мероприятий за деятельностью площадки доступ российских правоохранительных органов к переписке сотрудников площадки может быть крайне затруднен. Также персональные данные и данные, являющиеся коммерческой тайной третьих лиц, то есть участников торгов, передаются через инфраструктуру за пределами российской юрисдикции.

При проведении анализа были использованы следующие критерии:

- юридическая форма организации владельца ЭТП;
- наличие опубликованных годовых отчетов;
- наличие публикации списка аффилированных лиц;
- информация об учредителе (полное юридическое наименование);
- банк держатель счетов для обеспечения за заявки;
- количество опубликованных торгов;
- сумма опубликованных торгов, руб.;
- количество проведенных торгов;
- количество заключенных контрактов;
- доходы от размещения задатков на банковских счетах за 2013 г., млн. руб.;
- общие доходы за 2013 год, млн. руб.;
- фактическая чистая прибыль за 2013 г., млн. руб.;
- соотношение доходов от задатков к сумме проведенных торгов.

Обобщенные результаты анализа представлены в таблице Е.5.1 ниже.

Покатель	ЭТП ММВБ	РТС-Тендер	ЕЭТП	Сбербанк АСТ	ZakazRF
					Реквизиты
Полное наименование организации	ЗАО "Электронные торговые системы"	ООО "РТС-тендер"	ОАО «Единая электронная торговая площадка»[100]	ЗАО "Сбербанк-АСТ"	ГУП «Агентство по госзаказу РТ»
Юридическая форма	ЗАО	ООО	ОАО	ЗАО	ГУП
Годовой отчет	Не публикуется	Не публикуется	Публикуется	Не публикуется	Не публикуется
Список аффилированных лиц	Не публикуется	Не публикуется	Публикуется	Не публикуется	Не публикуется

[100] Годовой отчет ОАО “Единая электронная торговая площадка” за 2013 года https://www.roseltorg.ru/about/investors/index.php?article=57

Учредитель	ЗАО "Московская Межбанковская Валютная Биржа"	НП “Развитие финансового рынка РТС”	Правительство Москвы + Банк Москвы	ОАО Сбербанк	Правительство Республики Татарстан
Банк-держатель счетов за обеспечение заявок	ВТБ БАНК ОТКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО	ВТБ БАНК ОТКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО	ОАО АКБ «Банк Москвы»	ОАО Сбербанк	ОАО «АК БАРС» БАНК г. Казани
БИК Банка	044525187	044525187	044525219		049205805
Отчетность за 2013 год					
Количество опубликованных торгов	Информация отсутствует	Информация отсутствует	277174	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Сумма опубликованных торгов, руб.	Информация отсутствует	Информация отсутствует	1 231 301 117 377,76	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Количество проведенных торгов	Информация отсутствует	Информация отсутствует	127644	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Количество заключенных контрактов	Информация отсутствует	Информация отсутствует	206075	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Доходы от размещения задатков на банковских счетах за 2013 г, млн руб	Информация отсутствует	Информация отсутствует	584	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Общие доходы за 2013 год, млн руб	Информация отсутствует	Информация отсутствует	879	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Фактическая чистая прибыль за 2013 год, млн руб	Информация отсутствует	Информация отсутствует	425	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Индикаторы					

Соотношение доходов от задатков к сумме проведенных торгов	Информация отсутствует	Информация отсутствует	0,05%	Информация отсутствует	Информация отсутствует

Таблица Е.5.1. Результаты предварительного анализа организации и экономики ЭТП

При общем объеме торгов в виде электронных аукционов на 3,4 трлн. рублей[101] можно произвести минимальную оценку доходов ЭТП за 2013 г. в 3,4*0,0005 = 1,7 млрд. руб. При условии роста объемов электронных процедур в 2014 г. до 6 трлн. рублей[102] примерный доход электронных торговых площадок составит не менее 6*0,0005 = 3 млрд. рублей. В этой связи полагаем необходимым обсуждение вопроса о возможности осуществления торгов в электронной форме на единой государственной площадке с обслуживанием счетов в Федеральном казначействе, что позволит управлять соответствующими средствами в интересах бюджета.

[101] Михаил Евраев: «В ноябре на электронных аукционах по госзаказу заработает “Независимый регистратор”» http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44817.

[102] «В этом году 80 процентов госзакупок переведут в электронный формат» http://www.rg.ru/2014/03/31/zakupki-site-anons.html.

Приложения к теме «15. Эффективность общественного контроля в сфере закупок. Барьеры и препятствия для участия общественных контролеров в наблюдении за процедурами закупок»

Таблица Ж.1. Жалобы, поступившие от представителей общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль

№	Объект рассмотрения	Полученные в результате поиска данные
1.	Общее количество жалоб, поданных общественными объединениями и объединениями юридических лиц	842 жалоб
2.	Рассматриваемый период поступления жалоб	01.01.2014 г. - 31.12.2014 г.
3.	Количество рассматриваемых жалоб	45 шт. (отдельно не анализировались)
4.	Количество возвращенных жалоб	46 шт.
5.	Количество жалоб, признанных обоснованными (частично обоснованными)	483 шт.
6.	Количество жалоб, признанных необоснованными	268 шт.
7.	Количество решений о выдаче предписания	363 шт.
8.	Количество жалоб, признанных обоснованными, но по которым принято решение предписание не выдавать	160 шт.
9.	Количество жалоб, признанных необоснованными, но по которым принято решение выдать предписание	39 шт.

Таблица Ж.3. Общий обзор жалоб, поступивших от представителей общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль

№ п/п	Наименование общественного объединения и объединения юридических лиц	Всего поданных жалоб	Количество жалоб, признанных обоснованными	Количество жалоб, признанных обоснованными частично	Количество жалоб, признанных необоснованными	Количество решений о выдаче предписания	Количество решений о невыдаче предписания	Количество жалоб, признанных обоснованными, но по которым принято решение предписание не выдавать	Количество жалоб, признанных необоснованными, но по которым принято решение выдать предписание
1.	Общероссийская общественная организация содействия защите прав граждан и безопасности общества «Безопасное Отечество»	626	318	62	206	310	276	100	30
2.	Межрегиональная общественная организация защиты и поддержки социальных инициатив «За движение вперед»	50	14	5	28	16	31	8	5
3.	Курская региональная общественная организация «Центр общественного контроля в сфере закупок»	45	13	27	5	17	28	24	0
4.	Общероссийская общественная организация	19	7	9	3	0	19	16	0

	«Гражданский контроль государственных закупок»								
5.	Челябинская областная общественная организация содействия общественному контролю «Комитет народного контроля»	6	1	5	0	0	6	6	0
6.	Дагестанская региональная общественная организация «Центр контроля государственных закупок»	6	4	2	0	2	4	4	0
7.	Региональное отделение Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ»	6	0	1	5	2	4	0	1
8.	Областная общественная организация инвалидов «Диабетическое общество Курганской области»	6	0	0	6	0	6	0	0
9.	Общественная организация «Взор»	4	3	0	1	4	0	0	1
10.	Владимировская региональная общественная организация «Агентство развития здравоохранения»	4	1	0	3	2	2	0	1

11.	Общественное объединение «Единение»	3	0	3	0	3	0	0	0
12.	Омское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»	3	0	2	1	1	2	1	0
13.	Общероссийская общественная организация «Всероссийское добровольное пожарное общество» (включая Калужское отделение, Гусь-Хрустальное районное отделение Владимирского областного отделения, Мордовское республиканское отделение)	5	1	0	4	2	3	0	1
14.	Региональная общественная организация содействия развитию гражданского общества «Я-гражданин»	1	1	0	0	0	1	1	0
15.	РОДП «Яблоко»	1	0	1	0	1	0	0	0
16.	Мурманское региональное отделение Общероссийской	1	0	1	0	1	0	0	0

	общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»								
17.	Ростовская региональная общественная организация «Донское археологическое общество»	1	0	1	0	1	0	0	0
18.	Новгородская региональная общественная организация «Собрание коренных новгородцев»	1	0	1	0	1	0	0	0
19.	Московское городское отделение Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры»	1	0	0	1	0	1	0	0
20.	Региональное общественное учреждение пожарной охраны «Московская добровольная пожарная команда «Сигнал-01»	1	0	0	1	0	1	0	0
21.	РООП «Общественное мнение»	1	0	0	1	0	1	0	0

22.	Общероссийская общественная организация «Академия инженерных наук имени А. М. Прохорова»	1	0	0	1	0	1	0	0
23.	Тюменская региональная общественная организация «Народный контроль»	1	0	0	1	0	1	0	0
24.	Калининградская региональная общественная организация инвалидов «Защита прав и продвижение интересов инвалидов»	1	0	0	1	0	1	0	0
	Всего	842	363	120	268	363	388	160	39

Таблица Ж.4. Анализ принятых в субъектах РФ нормативных правовых актов, устанавливающих случаи и порядок обязательного общественного обсуждения закупок до 1 млрд. рублей

Субъект РФ	НПА, устанавливающий случаи и порядок общественного обсуждения закупок до 1 млрд. рублей	Сумма НМЦК (цены контракта)	Адрес сайта, на котором проводится общественное обсуждение	Данные о планируемых закупках размещены (да/нет)	Примечание
город федерального значения Москва	Порядок проведения общественного обсуждения закупок города Москвы, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 24.02.2012 г. № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» в качестве Приложения 12 к Приложению 1. Положение о системе закупок города Москвы	от 500 млн. рублей (включительно) до 1 млрд. рублей	www.zakupki.mos.ru	да	
Республика Адыгея (Адыгея)	Постановление Кабинета Министров РА от 08.04.2014 N 78 «О некоторых мерах по реализации Федерального Закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной	от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей включительно	http://www.zakupki.gov.ru	На официальном сайте осуществляется обсуждение только закупок	Документ действует до 1 января 2016 года и утвержден в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе В соответствии с Порядком «Обязательное общественное обсуждение проводится в разделе «Обязательное общественное обсуждение закупок»

	системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вместе с «Порядком обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Адыгея в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей включительно»)			свыше 1 млрд. рублей	официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг http://www.zakupki.gov.ru (далее - официальный сайт), а также в виде очных публичных слушаний в случаях, предусмотренных настоящим Порядком.»
Республика Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 25.07.2014 N 344 (ред. от 31.10.2014) «О дополнительных случаях и порядке обязательного общественного	- от 300 млн. рублей до 1 млрд. рублей для закупок работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального	zakupki.gov.ru	-	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Постановление распространяется на правоотношения, возникшие с 1 июля 2014 года, и действует по 31 декабря 2015 года.

	обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Башкортостан»	строительства в форме электронного аукциона; - от 150 млн. рублей до 1 млрд. рублей для закупок работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства в форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса; - от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей для закупок иных товаров, работ и услуг, за исключением закупки финансовых услуг по предоставлению кредитных ресурсов Республике Башкортостан			
Республика Дагестан	Постановление Правительства РД от 29.10.2014 N 510 «Об утверждении Порядка	от 200 миллионов до 1 миллиарда рублей	goszakazrd.ru	Да	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе.

	обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Дагестан в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 200 миллионов до 1 миллиарда рублей»				Постановление вступает в силу со дня его подписания и действует до 31 декабря 2015 года.
Республика Калмыкия	Постановление Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 N 211 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Калмыкия в случае, если начальная	от 200 миллионов рублей	Официальный сайт заказчика	-	В соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 N 211 данный документ вступил в силу с 26 мая 2014 года. Обязательное общественное обсуждение проводится на официальном сайте заказчика в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в виде очных публичных

	(максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает двести миллионов рублей»				слушаний в случаях, предусмотренных настоящим Порядком. Обязательное общественное обсуждение начинается с даты размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг zakupki.gov.ru (далее - официальный сайт), в соответствии с частью 2 статьи 112 Закона о контрактной системе плана-графика размещения заказов (далее - план-график) и завершается за 3 дня до даты, не позднее которой определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено в соответствии со статьей 36 Закона о контрактной системе.
Чувашская Республика	Постановление Кабинета Министров ЧР от 08.10.2014 N 339 «Об установлении случая и порядка проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для	от ста миллионов до одного миллиарда рублей	Не указан	Нет данных, т.к. адрес сайта не указан	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Постановление вступает в силу с момента его официального опубликования и действует до 31 декабря 2015 года.

	обеспечения нужд Чувашской Республики»				
Вологодская область	Постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2014 N 2 «Об установлении случая и порядка обязательного общественного обсуждения в 2014 и 2015 годах закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Вологодской области»	от 50 миллионов рублей и до 1 миллиарда рублей	http://www.vologda-oblast.ru	Нет	Документ действует до 1 января 2016 года. Положение, которым устанавливается адрес официального сайта, утратило силу. http://vologda-oblast.ru/novosti/obshchestvennost_i_vlasti_obsudili_pervye_itogi_goszakupok_/?sphrase_id=9264 На сайте отмечено, что 9 апреля 2014 года заместитель Губернатора области Алексей Кожевников с участием представителей общественности провел заседание областной Межведомственной комиссии по вопросам реализации на территории области закона о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Ключевым вопросом комиссии стал вопрос участия общественности в осуществлении закупок. На заседании было отмечено, что общественность пока не готова активно участвовать в закупочной деятельности заказчиков. Итогом заседания стало решение о создании региональной площадки для оказания методической и

					информационной помощи общественникам, желающим принять участие в обсуждении закупок и контроле за закупками.
Калужская область	Постановление Правительства Калужской области от 21.11.2014 N 684 «Об установлении случая обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Калужской области в 2014 и 2015 годах»	от пятисот миллионов рублей до одного миллиарда рублей при проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, аукциона в электронной форме, запроса предложений либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), за исключением случаев осуществления закупки в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе	www.zakupki.gov.ru http://tender.admoblkaluga.ru (http://tender.adm.kaluga.reg/)	да	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Постановление вступает в силу с момента его официального опубликования и действует до 31 декабря 2015 года.
Новосибирская область	Постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 N 594-п	от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей (включительно), за	http://zakupki.nso.ru/ (в порядке указана	Да (но размещена только одна закупка)	Обсуждение заключается в обсуждении на форуме «Общественное обсуждение закупок от 0,5 до 1 млрд. руб. (включительно)» (далее - Форум) в

	(ред. от 26.03.2014) «О дополнительном случае и Порядке обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения государственных нужд Новосибирской области»	исключением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и случаев закупок товаров, работ, услуг в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе	только ссылка на Форум)		государственной информационной системе в сфере закупок Новосибирской области (далее - ГИСЗ НСО) информации о закупке, включенной в план-график размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.
Свердловская область	Распоряжение Правительства Свердловской области от 31.07.2013 N 1090-РП «Об утверждении Порядка общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Свердловской области и нужд государственных бюджетных учреждений Свердловской области»	не менее 500 миллионов и не более 1 миллиарда рублей.	http://goszakaz.midural.ru/	Да (но размещена информация до 01.01.2014 г.)	Распоряжение принято до вступления в силу Закона о контрактной системе (во исполнение Закона о размещении заказов). Кроме того, в соответствии со статьей 22 Областного закона от 04.11.1995 г. N 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» в форме распоряжений принимаются ненормативные (индивидуальные) правовые акты. Поэтому, подготовка предложений о необходимости разработки и принятия НПА Правительства Свердловской области о случаях и порядке проведения обязательного общественного обсуждения закупок определена в планах мероприятий на 1 июля 2014 года (Распоряжение Правительства Свердловской области от 09.12.2013 N 1995-РП «Об утверждении

					Плана мероприятий по переходу Свердловской области на контрактную систему»)
Тамбовская область	Постановление администрации Тамбовской области от 31.10.2014 N 1329 «Об установлении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тамбовской области»	от 500 миллионов рублей и до 1 миллиарда рублей по закупкам в форме конкурса (открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса), аукциона в электронной форме	zakupki.gov.ru	-	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Постановление вступает в силу с 1 июля 2014 года и действует до 31 декабря 2015 года.
Тульская область	Закон Тульской области от 27.06.2014 N 2150-ЗТО (ред. от 02.12.2014) «О регулировании отдельных отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	100 миллионов рублей и выше	new.openregion71.ru	Да	Документ принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе и действует до 31 декабря 2015 года.
Ульяновская область	Постановление Правительства Ульяновской обл. от 29.09.2014 N 445-П «Об обязательном общественном обсуждении закупок	- 50 млн рублей и более при оказании услуг общественного питания для образовательных организаций, медицинских	сайт заказчика, объявление в СМИ	-	Постановлением Правительства Ульяновской обл. от 29.09.2014 N 445-П не уточняется утверждено оно на период с 2017 года в соответствии со статьей 20 Закона о контрактной системе или на переходный период, так как

	товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ульяновской области»	учреждений, учреждений социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления; - 100 млн рублей и более при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением автомобильных дорог); - 500 млн рублей и более при строительстве, реконструкции автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения			постановлением не определен и какой-либо период его действия.
Челябинская область	Закон Челябинской области от 28.08.2014 N 741-ЗО «Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения	от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей включительно за исключением закрытых способов и размещения у единственного поставщика	www.inf74.ru	Да	Закон принят в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе и действует со дня его официального опубликования до 31 декабря 2015 года.

	государственных нужд Челябинской области»	(подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 закона			
Ненецкий автономный округ	Закон НАО от 16.04.2014 N 18-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Ненецкого автономного округа» Постановление администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ненецкого автономного округа»	300 млн. рублей или более, за исключением закупок, сведения о которых составляют государственную тайну (формулировка постановления: от трехсот миллионов рублей до одного миллиарда рублей (включительно))	www.zakupki.gov.ru	-	Закон НАО от 16.04.2014 N 18-ОЗ закрепляет только случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Порядок общественного обсуждения установлен постановление администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п, утвержденным в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе и действующим на переходный период до 31 декабря 2015 года
Ханты-Мансийс	Закон ХМАО - Югры от 24.10.2013 N 101-оз «О	500 млн. рублей или более, за исключением	Не указан	Нет данных, т.к. адрес	Закон ХМАО - Югры от 24.10.2013 N 101-оз закрепляет только случаи проведения

кий автономный округ - Югра	регулировании отношений, направленных на функционирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»	закупок, сведения о которых составляют государственную тайну (положение вступает в силу с 1 января 2016 года)		сайта не указан	обязательного общественного обсуждения закупок. Утверждение соответствующего НПА в планах мероприятий (Постановление Правительства ХМАО - Югры от 12.07.2013 N 244-п «О Концепции перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»)

Таблица Ж.5. Анализ регулирования в субъектах РФ случаев и порядка общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд субъектов РФ

№	Наименование субъекта РФ	НПА, утвержденные в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	НПА, утвержденные в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Комментарий
1.	город федерального значения Москва	Порядок проведения общественного обсуждения закупок города Москвы (в ред. от 25.12.2013 N 904-ПП), утв. постановлением Правительства Москвы от	Порядок проведения общественного обсуждения закупок города Москвы (в ред. от 17.12.2012 N 736-ПП), утв. постановлением Правительства	Порядок, введенный постановлением Правительства Москвы от 17.12.2012 N 736-ПП, актуализирован и приведен в соответствие с Федеральным законом № 44-ФЗ

		24.02.2012 N 67-ПП «О системе закупок города Москвы»	Москвы от 24.02.2012 N 67-ПП «О системе закупок города Москвы»	
2.	город федерального значения Санкт-Петербург	-	-	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2013 N 1095 «О системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Санкт-Петербурга» содержит только отсылку к действующему федеральному законодательству
3.	город федерального значения Севастополь	-	-	
4.	Республика Адыгея (Адыгея)	Постановление Кабинета Министров РА от 08.04.2014 N 78 «О некоторых мерах по реализации Федерального Закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вместе с «Порядком обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Адыгея в случае, если начальная (максимальная) цена	-	Документ действует до 1 января 2016 года и утвержден в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе

		контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей включительно»)		
5.	Республика Алтай	-	-	
6.	Республика Башкортостан	Постановление Правительства РБ от 25.07.2014 N 344 (ред. от 31.10.2014) «О дополнительных случаях и порядке обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Башкортостан»	-	Постановление действует до 31 декабря 2015 года и утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе
7.	Республика Бурятия	-	-	
8.	Республика Дагестан	Постановление Правительства РД от 29.10.2014 N 510 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Дагестан в	-	Постановление действует до 31 декабря 2015 года и утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе

		случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 200 миллионов до 1 миллиарда рублей»		
9.	Республика Ингушетия	-	-	
10.	Кабардино-Балкарская Республика	-	Постановление Правительства КБР от 07.02.2013 N 34-ПП «О Порядке общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Кабардино-Балкарской Республики на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
11.	Республика Калмыкия	Постановление Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 N 211 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Калмыкия в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена	-	Документ вступил в силу с 26 мая 2014 года и утвержден в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе

		контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает двести миллионов рублей»		
12.	Карачаево-Черкесская Республика	-	-	
13.	Республика Карелия	-	-	
14.	Республика Коми	-	-	
15.	Республика Крым	-	-	
16.	Республика Марий Эл	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Республики Марий Эл от 10.12.2012 N 457 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Марий Эл на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
17.	Республика Мордовия	-	Постановление Правительства РМ от 14.01.2013 N 3 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Мордовия на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

18.	Республика Саха (Якутия)	-	Распоряжение Правительства РС(Я) от 26.03.2013 N 305-р «О совершенствовании закупок товаров, работ, услуг для нужд Республики Саха (Якутия) в 2013 году» содержит только отсылку к действовавшему на тот момент федеральному законодательству	Утверждение соответствующего НПА в планах мероприятий на декабрь 2013 года (Распоряжение Правительства РС(Я) от 22.08.2013 N 930-р «О мерах по реализации положений Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в Республике Саха (Якутия)»)
19.	Республика Северная Осетия - Алания	-	-	
20.	Республика Татарстан (Татарстан)	-	Постановление КМ РТ от 31.12.2012 N 1187 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Татарстан на сумму свыше 1 млрд рублей»	Постановление КМ РТ от 31.12.2012 N 1187 утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». В рамках пилотного проекта был разработан и утвержден решением Республиканской конкурсной комиссии от 29.11.2013 N 1/13 порядок общественного обсуждения государственных закупок на

				информационном портале «Открытый Татарстан», который не следует рассматривать в качестве надлежащим образом утвержденным порядком проведения общественного обсуждения закупок
21.	Республика Тыва	-	-	В соответствии с Законом Республики Тыва от 24.12.2013 N 2308 ВХ-1 «О регулировании отдельных вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Тыва» положение о полномочиях Правительства Республики Тыва по установлению иных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок и порядку такого обсуждения вступает в силу с 1 января 2016 года
22.	Удмуртская Республика	-	-	
23.	Республика Хакасия	-	-	
24.	Чеченская Республика	-	-	
25.	Чувашская Республика - Чувашия	Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 08.10.2014 N	-	Постановление от 08.10.2014 N 339 утверждено в соответствии с

		339 «Об установлении случая и порядка проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Чувашской Республики»		пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Постановление действует до 31 декабря 2015 года.
26.	Алтайский край	-	(*утратил силу*) Постановление Администрации Алтайского края от 01.11.2012 N 594 «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного на размещение заказов органа исполнительной власти Алтайского края и заказчиков Алтайского края при организации общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд»	
27.	Забайкальский край	-	Постановление Правительства Забайкальского края от 26.11.2012 N 510 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Забайкальского края и нужд бюджетных учреждений Забайкальского края на сумму свыше 1 млрд. рублей»	

28.	Камчатский край	-	-	
29.	Краснодарский край	-	*(утратило силу)* Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31.01.2013 N 65 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Краснодарского края на сумму свыше 1 миллиарда рублей»	Утверждение соответствующего ведомственного НПА в планах мероприятий на 1 января 2014 года (на 2014 и 2015 год) и на 1 января 2016 года (в соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона о контрактной системе) (Приказ Департамента госзаказа Краснодарского края от 06.12.2013 N 143 «Об утверждении методических рекомендаций по переходу к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)
30.	Красноярский край	-	Постановление Правительства Красноярского края от 19.02.2013 N 41-п «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Красноярского края на сумму свыше 1 млрд рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
31.	Пермский край	-	Постановление Правительства Пермского края от 29.05.2013 N 583-п «О Порядке общественного обсуждения закупок товаров	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной

			(работ, услуг) на сумму свыше 1 млрд. рублей»	государственной экономической политике»
32.	Приморский край	-	-	
33.	Ставропольский край	-	-	
34.	Хабаровский край	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Хабаровского края от 10.09.2012 N 323-пр «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Хабаровского края на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
35.	Амурская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Амурской области от 28.01.2013 N 27 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Амурской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
36.	Архангельская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Архангельской области от 22.10.2013 N 497-пп	Проведение обязательных общественных обсуждений закупок предусмотрено с 2016 года программой «Совершенствование

			«Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Архангельской области и нужд государственных бюджетных учреждений Архангельской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	организации государственных закупок в Архангельской области» (постановление Правительства Архангельской области от 08.10.2013 N 462-пп «Об утверждении государственной программы Архангельской области «Экономическое развитие и инвестиционная деятельность в Архангельской области (2014 - 2020 годы)»»)
37.	Астраханская область	-	-	
38.	Белгородская область	-	-	
39.	Брянская область	-	-	
40.	Владимирская область	-	*(утратило силу)* Постановление Губернатора Владимирской обл. от 16.01.2013 N 36 «Об обсуждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для нужд заказчиков Владимирской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Закон Владимирской области от 09.09.2013 N 100-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Владимирской области» предусматривает передачу

				администрации Владимирской области полномочий по установлению иных случаев проведения обсуждения в дополнение к случаям, установленным в соответствии с частью 1 статьи 20 закона, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях
41.	Волгоградская область	-	Приказ министерства экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области от 22.03.2013 N 78 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Волгоградской области и нужд бюджетных учреждений Волгоградской области с начальной (максимальной) ценой государственного контракта или гражданско-правового договора от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей» (*утратило силу*) Постановление Правительства Волгоградской обл. от 25.12.2012	Постановление Администрации Волгоградской области от 11 июля 2011 г. N 333-п, на основании которого утвержден приказ от 22.03.2013 N 78, утратило силу с 01 января 2014 г.

			N 608-п «Об общественном обсуждении закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Волгоградской области и нужд бюджетных учреждений Волгоградской области на сумму свыше 1 миллиарда рублей и внесении изменений в постановление Администрации Волгоградской области от 11 июля 2011 г. N 333-п «Об органе исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченном на осуществление функций по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Волгоградской области и нужд бюджетных учреждений Волгоградской области для государственных заказчиков и иных заказчиков»	
42.	Вологодская область	Постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2014 N 2 «Об установлении случая и порядка обязательного общественного обсуждения в 2014 и 2015 годах закупок	(*утратило силу*) Постановление Правительства Вологодской области от 22.04.2013 N 444 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ,	Постановление от 13.01.2014 N 2 действует до 1 января 2016 года и утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе. Положение о полномочиях по установлению в соответствии с

		товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Вологодской области»	оказание услуг для государственных нужд области и нужд бюджетных учреждений области»	ч. 1 ст. 20 Закона о контрактной системе иных случаев обязательного общественного обсуждения закупок, а также порядка такого обсуждения закупок, вступает в силу с 1 января 2016 года (Закон Вологодской области от 25.12.2013 N 3250-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)
43.	Воронежская область	-	(*утратил силу*) Приказ УГЗиОТ Воронежской обл. от 25.01.2013 N 55 о/н «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Воронежской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Действующий акт предусматривает только порядок взаимодействия при процедуре общественного обсуждения - Приказ УРКС Воронежской обл. от 17.04.2014 N 77 о/н «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного органа, государственных заказчиков Воронежской области и бюджетных учреждений

				Воронежской области при проведении обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Воронежской области в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей»
44.	Ивановская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Ивановской области от 25.09.2013 N 378-п «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Ивановской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
45.	Иркутская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Иркутской области от 19 апреля 2013 года N 157-пп «Об утверждении Положения о порядке	

			общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Иркутской области и нужд государственных учреждений Иркутской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
46.	Калининградская область	-	-	Самостоятельный документ отсутствует, утверждены отдельные положения по порядку проведения общественного обсуждения (Постановление Правительства Калининградской области от 31.12.2013 N 1013 «О централизации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Калининградской области и о Конкурсном агентстве Калининградской области»)
47.	Калужская область	Постановление Правительства Калужской области от 21.11.2014 N 684 «Об установлении случая обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Калужской области в 2014 и 2015 годах»	-	Постановление от 21.11.2014 N 684 утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе Постановление действует до 31 декабря 2015 года (пункт 3 Постановления).

48.	Кемеровская область	-	-	
49.	Кировская область	-	Постановление Правительства Кировской области от 05.02.2013 N 194/54 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Кировской области и нужд областных государственных бюджетных учреждений Кировской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
50.	Костромская область	-	-	
51.	Курганская область	-	-	
52.	Курская область	-	-	
53.	Ленинградская область	-	-	
54.	Липецкая область	-	Постановление администрации Липецкой области от 08.02.2013 N 57 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Липецкой области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
55.	Магаданская область	-	Постановление администрации Магаданской области от 24.01.2013 N 31-па «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной

			государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Магаданской области на сумму свыше 1 млрд рублей»	государственной экономической политике»
56.	Московская область	-	(*утратил силу*) Порядок проведения общественного обсуждения заказа с начальной (максимальной) ценой контракта от 1 млрд. рублей (включительно), утв. постановлением Правительства МО от 04.04.2013 N 229/13 «О порядке взаимодействия при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Московской области и нужд бюджетных учреждений Московской области»	Действующее постановление Правительства МО от 27.12.2013 N 1184/57 «О порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд» содержит только отсылку к федеральному порядку
57.	Мурманская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Мурманской области от 29.11.2012 N 592-ПП «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Мурманской области и нужд областных бюджетных учреждений»	

58.	Нижегородская область	-	-	
59.	Новгородская область	-	(*утратило силу*) Постановление Администрации области от 11.04.2013 N 171 «Об общественном обсуждении закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд области и нужд бюджетных учреждений области на сумму свыше 1 млрд. рублей»;	
60.	Новосибирская область	Постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 N 594-п (ред. от 26.03.2014) «О дополнительном случае и Порядке обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения государственных нужд Новосибирской области»	(*утратило силу*) Постановление Правительства Новосибирской области от 25.12.2012 N 604-п «Об утверждении Порядка общественного обсуждения размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Новосибирской области на сумму свыше одного миллиарда рублей»	Постановление от 30.12.2013 N 594-п утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе
61.	Омская область	-	-	
62.	Оренбургская область	-	-	
63.	Орловская область	-	*(утратило силу)* Постановление Правительства Орловской области от 04.02.2013 N	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной

			24 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Орловской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	государственной экономической политике»
64.	Пензенская область	-	-	
65.	Псковская область	-	-	
66.	Ростовская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства РО от 30.11.2012 N 1033 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Ростовской области и нужд бюджетных учреждений Ростовской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	
67.	Рязанская область	-	-	
68.	Самарская область	-	Постановление Правительства Самарской области от 06.06.2013 N 248 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Самарской области на сумму свыше 1 млрд. рублей»	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

69.	Саратовская область	-	-	
70.	Сахалинская область	-	(*утратило силу*) Постановление Правительства Сахалинской области от 14.01.2013 N 3 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Сахалинской области на сумму свыше 1 млрд. рублей».	
71.	Свердловская область	-	Распоряжение Правительства Свердловской области от 31.07.2013 N 1090-РП «Об утверждении Порядка общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд Свердловской области и нужд государственных бюджетных учреждений Свердловской области» Распоряжение Правительства Свердловской области от 21.01.2013 N 21-РП «Об утверждении Положения о применении в Свердловской области порядка общественного обсуждения закупок товаров	Утверждены во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Подготовка предложений о необходимости разработки и принятия НПА Правительства Свердловской области о случаях и порядке проведения обязательного общественного обсуждения закупок в планах мероприятий на 1 июля 2014 года (Распоряжение Правительства Свердловской области от 09.12.2013 N 1995-РП «Об утверждении Плана

			(работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей»	мероприятий по переходу Свердловской области на контрактную систему»)
72.	Смоленская область	-	(*утратило силу*) Постановление Администрации Смоленской области от 22.03.2013 N 197 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для нужд государственных заказчиков Смоленской области и бюджетных учреждений Смоленской области на сумму свыше одного миллиарда рублей».	
73.	Тамбовская область	Постановление администрации Тамбовской области от 31.10.2014 N 1329 «Об установлении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тамбовской области»	*(утратило силу)* Постановление администрации Тамбовской области от 29.11.2012 N 1489 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений области на сумму свыше 1 миллиарда рублей»	Постановление администрации Тамбовской области от 31.10.2014 N 1329 утверждено в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе и действует до 1 января 2016 года
74.	Тверская область	-	-	
75.	Томская область	-	-	
76.	Тульская область	Закон Тульской области от 27.06.2014 N 2150-ЗТО (ред. от 02.12.2014) «О	-	Закон регулирует случаи и порядок общественного обсуждения в соответствии с

		регулировании отдельных отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»		пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе на переходный период до 31 декабря 2015 года. Постановление правительства Тульской области от 31.12.2013 N 844 «О региональной информационной системе Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» содержит отдельные положения порядка обязательного общественного обсуждения закупок
77.	Тюменская область	-	-	Распоряжение Правительства Тюменской области от 27.12.2013 N 2518-рп «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного органа и заказчиков Тюменской области» содержит только ссылку на приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 N 578 и требование руководствоваться данным приказом при приведении обязательного

				общественного обсуждения закупок
78.	Ульяновская область	Постановление Правительства Ульяновской обл. от 29.09.2014 N 445-П «Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ульяновской области»	-	Постановление Правительства Ульяновской обл. от 29.09.2014 N 445-П не уточняет в соответствии с каким из положений Закона о контрактной системе, статьей 20 или 112, оно утверждено. Также постановлением не определен какой-либо период его действия.
79.	Челябинская область	Закон Челябинской области от 28.08.2014 N 741-ЗО «Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области»	-	Принят в соответствии с частью 3 статьи 112 Закона о контрактной системе и действует до 31 декабря 2015 года
80.	Ярославская область	-	*(утратило силу)* Постановление Правительства ЯО от 31.01.2013 N 38-п «Об утверждении Порядка общественного обсуждения размещаемых заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Ярославской области и нужд бюджетных учреждений	Утверждено во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

			Ярославской области на сумму свыше 1 миллиарда рублей»	
81.	Еврейская автономная область	-	*(утратило силу)* Постановление губернатора ЕАО от 04.02.2013 N 21 «Об обеспечении общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Еврейской автономной области, муниципальных нужд, нужд государственных бюджетных учреждений, нужд муниципальных бюджетных учреждений»	Документ содержит только отсылку на письмо Правительства РФ от 02.08.2012 N АД-П13-4450 и требование руководствоваться данным письмом при приведении обязательного общественного обсуждения закупок
82.	Ненецкий автономный округ	Закон НАО от 16.04.2014 N 18-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Ненецкого автономного округа» Постановление администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п «Об	(*утратило силу*) Постановление администрации НАО от 14.12.2012 N 387-п «Об утверждении Положения о порядке общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Ненецкого автономного округа»	Закон НАО от 16.04.2014 N 18-ОЗ закрепляет только случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Постановление администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п принято в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 112 Закона о контрактной системе на период до 31 декабря 2015 года

		утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ненецкого автономного округа»		
83.	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	Закон ХМАО - Югры от 24.10.2013 N 101-оз «О регулировании отношений, направленных на функционирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»	(*утратило силу*) Постановление Правительства ХМАО - Югры от 20.04.2006 N 86-п «Об уполномоченных органах в сфере размещения заказов» (вместе с «Порядком публичного обсуждения размещаемых заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на сумму свыше 1 млрд. рублей»)	Закон ХМАО - Югры от 24.10.2013 N 101-оз закрепляет только случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Утверждение соответствующего НПА в планах мероприятий (Постановление Правительства ХМАО - Югры от 12.07.2013 N 244-п «О Концепции перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»)
84.	Чукотский автономный округ	-	-	
85.	Ямало-Ненецкий автономный округ	-	(*утратило силу*)	

			Постановление Правительства ЯНАО от 24.12.2012 N 1163-П «Об утверждении Порядка организации общественного обсуждения заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд Ямало-Ненецкого автономного округа и нужд бюджетных учреждений на сумму свыше 1 млрд. рублей»	

Комментарий: Исходя из изложенных в таблице данных можно сделать следующие выводы.

Из утвержденных субъектами РФ случаев и порядка обязательного общественного обсуждения закупок требованию о законодательном регулировании общественного обсуждения соответствует нормативное регулирование только в четырех регионах:

1)Тульская область: Законом Тульской области от 27.06.2014 N 2150-ЗТО установлена обязательность проведения общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Тульской области государственными заказчиками в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет 100 миллионов рублей и выше, за исключением осуществления закупок с применением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 2 части 1 ст. 93 Федерального закона №44-ФЗ. При проведении повторного конкурса, запроса предложений, осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае признания несостоявшимся открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, повторного конкурса, электронного аукциона, запроса котировок, запроса предложений обязательное общественное обсуждение не проводится;

2) Челябинская область: Законом Челябинской области от 28.08.2014 N 741-ЗО установлены случаи и порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупок в 2014 и 2015 годах. Обсуждение проводится в случае, если цена составляет от пятисот миллионов рублей до одного миллиарда рублей включительно и не проводится в следующих случаях планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области: с применением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 9 части 1 ст. 93 Федерального закона №44-ФЗ. Закон действует до 31 декабря 2015 года;

3) Ненецкий автономный округ: Законом НАО от 16.04.2014 N 18-ОЗ установлена обязательность проведения общественного обсуждения закупок для нужд автономного округа в случаях, если начальная (максимальная) цена контракта, либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет триста миллионов рублей или более, за исключением закупок, сведения о которых составляют государственную тайну (ст. 3). В соответствии с законом Администрация автономного округа уполномочена на установление порядка такого обсуждения. Закон НАО не содержит указаний на постоянный (с 2016 года) или переходный (на 2014-2015 годы) характер данной нормы, статьей 5 только установлено что данная норма (наряду с другими положениями закона) вступает в силу со дня его официального опубликования (с 17 апреля 2014 года). Таким образом, нечеткость правового регулирования позволяет сделать вывод о том, что данная норма скорее является нормой переходного периода и после вступления в силу ст. 20 Федерального закона №44-ФЗ потребуется ее изменение в соответствии с порядком и случаями проведения обсуждений, утвержденными на уровне Российской Федерации. Вывод о переходном характере нормы подтверждается и положениями постановления администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ненецкого автономного округа», преамбула которого дает отсылку к пункту 5 части 3 ст. 112 Федерального закона №44-ФЗ. Следует отметить, что Закон от 16.04.2014 N 18-ОЗ и постановление администрации НАО от 13.08.2014 N 304-п предусматривают разные формулировки при регулировании случаев обязательного общественного обсуждения закупок: если Законом диапазон начальной (максимальной) цены контракта, либо цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), установлен в триста миллионов рублей или более, то постановление регулирует порядок обсуждения закупок, когда такая цена составляет от трехсот миллионов рублей до одного миллиарда рублей (включительно);

4) Ханты-Мансийский автономный округ – Югра: Законом ХМАО - Югры от 24.10.2013 N 101-оз установлена обязательность проведения общественного обсуждения закупок для нужд автономного округа в случаях, если начальная (максимальная) цена контракта, либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет пятьсот миллионов рублей или более, за исключением закупок, сведения о которых составляют государственную тайну (ст. 4). Также данным законом на установление порядка обязательного общественного обсуждения закупок в указанном случае уполномочено Правительство автономного округа (на данный момент не утвержден). Следует отметить, что данная норма не действует на переходный период, так как предусмотрено ее вступление в силу только с 1 января 2016 года.

Следует отметить, что при решении вопроса о корректности утверждения дополнительных случаев и порядка проведения обязательного общественного обсуждения закупок следует исходить, в первую очередь, из наличия законодательного акта субъекта РФ, определяющего порядок нормативного регулирования данного вопроса. Таким образом, в случае если утвержденным законодательным актом (законом) субъекта РФ предусматривается делегирование полномочий по утверждению таких случаев и порядка высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, то утвержденный в таком случае подзаконный нормативный правовой акт следует считать допустимым и утвержденным в соответствии с требованиями Федерального закона №44-ФЗ. К таким нормативным правовым актам из утвержденных относится постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2014 N 2 (полномочия переданы Законом

Вологодской области от 25.12.2013 N 3250 ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), предусматривающее проведение обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Вологодской области в случае, если начальная (максимальная) цена контракта, заключаемого путем проведения конкурса (открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса), аукциона в электронной форме в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, составляет от 50 миллионов рублей и до 1 миллиарда рублей. Таким образом, в Вологодской области установлено ограничение не только по цене контракта, но также и по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Данный порядок действует только на переходный период, до 1 января 2016 года.

В Республике Тыва также предусмотрено отнесение регулирования иных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Республики Тыва в дополнение к случаям, установленным Правительством Российской Федерации, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях, к полномочиям Правительства Республики Тыва Законом Республики Тыва от 24.12.2013 N 2308 ВХ-1 (статья 3), но данными полномочиями Правительство наделяется только с 1 января 2016 года в соответствии с частью 1 ст. 20 Федерального закона №44-ФЗ и на переходный период наделение аналогичными полномочиями не предусмотрено.

Аналогичное регулирование предусмотрено и в Калужской области: статья 2 Закона Калужской области от 28.02.2014 N 541-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Калужской области» предусматривает передачу полномочий по установлению иных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Калужской области, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях, на период 2014-2015 годов и с 1 января 2016 года Правительству Калужской области. Постановлением Правительства Калужской области от 21.11.2014 N 684 «Об установлении случая обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Калужской области в 2014 и 2015 годах» предусмотрен следующий случай обязательного общественного обсуждения закупок: начальная (максимальная) цена контракта при проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, аукциона в электронной форме, запроса предложений либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), за исключением случаев осуществления закупки в соответствии с пунктом 2 части 1 ст. 93 Федерального закона №44-ФЗ, составляет от пятисот миллионов рублей до одного миллиарда рублей.

Утверждены иными, не соответствующими требованиям Федерального закона №44-ФЗ, нормативными правовыми актами случаи и порядок обязательного общественного обсуждения закупок в следующих регионах:

- город федерального значения Москва: постановление Правительства Москвы от 24.02.2012 N 67-ПП предусматривает проведение общественного обсуждения закупки для нужд города Москвы, начальная (максимальная) цена одного из лотов по которой в расчете на один год исполнения составляет:

от 500 млн. рублей (включительно) до 1 млрд. рублей – на форуме сайта www.zakupki.mos.ru;

от 1 млрд. рублей (включительно) – на форуме официального сайта.

Таким образом, в городе Москве можно сделать вывод о том, что дополнительно к общефедеральным требованиям по порядку проведения обсуждений закупок, цена которых превышает 1 млрд. рублей на уровне субъекта устанавливаются дополнительные процедуры их проведения и дублируются отдельные нормы федерального порядка. Следует обратить внимание и на формулировку «в расчете на один год исполнения составляет от 500 млн. рублей (включительно) до 1 млрд. рублей», которая допускает возможность обсуждения контрактов, рассчитанных на несколько лет и с общей ценой свыше миллиарда, также на сайте московских закупок. Также постановление Правительства Москвы не содержит указаний на то, является ли данный порядок временным или должен действовать с момента вступления в силу ст. 20 Федерального закона №44-ФЗ, но содержание документа позволяет сделать вывод о том, что данное постановление в части установления порядка общественного обсуждения закупок является уже действующим документом;

- Республика Адыгея: постановление Кабинета Министров РА от 08.04.2014 N 78 предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 500 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей включительно. Постановлением предусмотрено, что положения об обязательном общественном обсуждении закупок действуют только на переходный период, до 1 января 2016 года;

- Республика Башкортостан: постановление Правительства РБ от 25.07.2014 N 344 (ред. от 31.10.2014) предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок на переходный период с 1 июля 2014 года до 31 декабря 2015 года в случаях осуществления:

закупки работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, начальная (максимальная) цена контракта по которым составляет от 300 млн. рублей до 1 млрд. рублей, проводимые путем аукциона в электронной форме;

закупки работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, начальная (максимальная) цена контракта по которым составляет от 150 млн. рублей до 1 млрд. рублей, проводимые путем открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса;

закупки иных товаров, работ и услуг, не включенных в пункты 1 - 2, начальная (максимальная) цена контракта по которым составляет от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей, за исключением закупки финансовых услуг по предоставлению кредитных ресурсов Республике Башкортостан;

- Республика Дагестан: постановление Правительства Республики Дагестан от 29.10.2014 N 510 предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от 200 миллионов до 1 миллиарда рублей.

Постановлением предусмотрено, что утвержденные случаи и порядок общественного обсуждения вступают в силу со дня подписания постановления и действуют до 31 декабря 2015 года;

- Республика Калмыкия: постановление Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 N 211 предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает двести миллионов рублей. Постановлением предусмотрено, что порядок обязательного общественного обсуждения закупок действует на переходный период, до 1 января 2016 года;

- Чувашская Республика: постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 08.10.2014 N 339 предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от ста миллионов до одного миллиарда рублей. Постановлением предусмотрено, что порядок обязательного общественного обсуждения закупок действует на переходный период, до 31 декабря 2015 года;

- Новосибирская область: постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 N 594-п предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения государственных нужд Новосибирской области в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), составляет от пятисот миллионов рублей до одного миллиарда рублей (включительно), за исключением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и случаев закупок товаров, работ, услуг в соответствии с пунктом 9 части 1 ст. 93 Федерального закона №44-ФЗ. Постановлением предусмотрено, что положения об обязательном общественном обсуждении закупок действуют только на переходный период, до 1 января 2016 года;

- Тамбовская область: постановление администрации Тамбовской области от 31.10.2014 N 1329 предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок для государственных заказчиков области и бюджетных учреждений области в случае, если начальная (максимальная) цена контракта, заключаемого путем проведения конкурса (открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса), аукциона в электронной форме составляет от 500 миллионов рублей и до 1 миллиарда рублей. Постановление содержит норму об обратной силе: предусмотрено его вступление в силу с 1 июля 2014 года (при дате утверждения – 31 октября 2014 года) и действие до 1 января 2016 года;

- Ульяновская область: постановление Правительства Ульяновской обл. от 29.09.2014 N 445-П предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок, которые планируется осуществить путем проведения электронного аукциона, открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, объектами которых являются:

строительство, реконструкция объектов капитального строительства (за исключением автомобильных дорог), если начальная (максимальная) цена контракта (лота) составляет 100 млн рублей и более;

строительство, реконструкция автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, если начальная (максимальная) цена контракта (лота) составляет 500 млн. рублей и более;

оказание услуг общественного питания для образовательных организаций, медицинских учреждений, учреждений социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления, если начальная (максимальная) цена контракта (лота) составляет 50 млн. рублей и более.

Аналитическая записка Ж.6. Результаты опроса представителей общественных организаций и граждан, осуществляющих общественный контроль госзакупок, по изучению мнения о системе закупок для государственных и муниципальных нужд[103]

Примечание: С целью выявления мнения общественных организаций и граждан, осуществляющих общественный контроль госзакупок, к процедурам участия в закупках, предусмотренным Федеральным законом №44-ФЗ, был проведен открытый опрос, состоящий из 33 вопросов. В опросе, по состоянию на 6 марта 2015 года, приняли участие 248 респондентов. Опрос проводился с использованием открытых технологий интернет-голосования среди представителей общественных организаций:

- *участников совещаний рабочей группы в рамках подготовки ежегодного доклада «О практике осуществления закупок в 2014 году», экспертных совещаний по подготовке по апробации механизмов контрактной системы;*
- *совещаний рабочих групп Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам совершенствования государственных закупок и государственных инвестиций;*
- *научно-практических семинаров по новациям контрактной системы;*
- *Школы общественного контролера госзакупок;*
- *пользователей профессиональных Интернет-сообществ по закупкам для государственных и муниципальных нужд.*

В составе анкеты опроса выявлялось:

а) частота, форма общественного контроля за закупками и статус общественных контролеров за закупками;

б) опыт участия в процедурах контроля за закупками;

в) оценка эффективности институтов и нововведений контрактной системы и общая оценка общественного участия и контроля как средств борьбы с коррупцией в контрактной системе;

г) предложения по повышению эффективности таких методов;

д) причины участия (неучастия) в процедурах общественного контроля;

е) указание на возможные меры по повышению эффективности процедур закупок.

Далее представлены детальные результаты опроса.

1. Как часто Вы осуществляете (ли) деятельность по общественному контролю госзакупок?

Каждый день	19%
Раз в неделю	27%
Раз в месяц	19%
Изредка (раз в полгода – год)	**35%**

[103] Процентное значение наиболее популярных вариантов ответа по каждому вопросу выделено полужирным шрифтом.

2. В каком статусе Вы осуществляете (ли) общественный контроль госзакупок?

Представитель общественной организации	30%
Представитель профессиональной ассоциации	16%
Заинтересованный гражданин	**54%**

3. В какой форме общественного контроля за госзакупками Вы участвовали?

Общественное обсуждение миллиардных закупок на федеральном уровне	11%
Общественное обсуждение крупных закупок на уровне своего региона	19%
Общественное обсуждение крупных закупок на уровне своего города	5%
Осуществлял общественный контроль планирования закупок	3%
Участвовал в общественном обсуждении (экспертизе) обоснования закупки (начальной (максимальной) цены контракта или цены контракта)	14%
Участвовал в общественном обсуждении (экспертизе) проектов актов о нормировании в сфере закупок	11%
Изучал документацию о закупке	**78%**
Подготавливал предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок	35%
Направлял заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок	30%
Направлял заказчикам запросы о предоставлении информации о ходе исполнения контрактов	16%
Осуществлял мониторинг закупок и оценку эффективности закупок	35%
Обращался в государственные органы и (или) муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю закупок	24%
Подавал жалобу в контролирующий орган на нарушения в процедурах закупки	51%
Обращался в правоохранительные органы по факту выявления признаков состава преступления в действиях (или бездействии) госзаказчика	22%
Обращался в суд по факту выявленных нарушений в закупке	11%
Отслеживал некоторые закупки в интересующей меня сфере	57%

4. По какой причине Вы стали осуществлять общественный контроль госзакупок?

Считаю это эффективным средством борьбы с коррупцией	**49%**
Так можно повысить уровень своих профессиональных знаний (больше узнать о рынке государственного и муниципального заказа)	35%
Так можно стать специалистом в сфере общественного контроля госзакупок и в дальнейшем реализовать себя в этой сфере	32%
Есть возможность лично пообщаться с заказчиком и получить полную информацию о конкретной закупке	5%
Так можно отстаивать интересы определенного поставщика или группы поставщиков	27%
Это мой гражданский долг как гражданина	30%
Мне просто это интересно	24%
Другое	8%

5. С какими проблемами Вы сталкивались при осуществлении общественного контроля за госзакупками?

Заказчик не ответил на мои замечания, предложения, комментарии в рамках общественного обсуждения закупки	22%
Заказчик не предоставил запрашиваемую информацию о закупке	38%
Заказчик рассмотрел мои предложения, комментарии в рамках общественного обсуждения закупки, но не учел их	24%
Контролирующие органы не ответили на мою жалобу	14%
Контролирующие органы рассмотрели мою жалобу, но посчитали ее необоснованной	**46%**
Другое	24%

6. Считаете ли Вы обжалование в контролирующих органах закупки с нарушениями - эффективным способом общественного контроля?

Да	**51%**
Нет	27%
Затрудняюсь с ответом	22%

7. Обращались ли Вы в контролирующие органы для обжалования процедур закупок, в целях соблюдения условий честной конкуренции, защиты законных интересов поставщиков:

а) обращался неоднократно	**30%**
б) обращался несколько раз	16%
в) обращался один раз	19%
г) не обращался никогда	27%

д) затрудняюсь ответить	5%
Другое	3%

8. Если Вы обращались в контролирующие органы, то в какие именно?

а) в Федеральную антимонопольную службу	**70%**
б) в Росфиннадзор	3%
в) в Счетную палату	5%
г) в контрольно-счетный орган моего региона (моего муниципалитета)	3%
д) в орган внутреннего финансового контроля моего региона (моего муниципалитета)	8%
е) в вышестоящий орган заказчика	11%
ж) обращались в Минэкономразвития	11%
з) обращались в прокуратуру	27%
и) затрудняюсь ответить	11%
Другое	16%

9. При обжаловании действий заказчиков регионального (муниципального) уровня Вы обращались (предпочитаете обратиться) в УФАС России по субъекту РФ или в региональный (муниципальный) контрольный орган в сфере закупок?

а) в УФАС России, так как я не доверяю региональному (муниципальному) органу;	**16%**
б) в региональный (муниципальный) контрольный орган, так как я им больше доверяю;	14%
в) в УФАС России, так как этот орган более оперативно и качественно работает, более профессионален;	**16%**
г) в региональный (муниципальный) контрольный орган, так как этот орган более оперативно и качественно работает, более профессионален;	5%
д) в УФАС России, так как решение этого органа не может быть отменено иными контрольными органами, а только судом;	**16%**
е) затрудняюсь ответить	22%
Другое	11%

10. Если Вы обращались в контролирующие органы для обжалования процедур закупок в целях соблюдения условий честной конкуренции, защиты законных интересов поставщиков, Ваши требования были:

а) удовлетворены полностью	22%
б) удовлетворены частично	19%
в) не были удовлетворены	11%

г) я отозвал жалобу/обращение по собственной инициативе	0%
д) после подачи жалобы/обращения я следил за результатами рассмотрения	3%
е) затрудняюсь ответить	46%

11. Оспаривали ли Вы решение контролирующего органа в сфере закупок, принятое по Вашему обращению?

Оспаривал, потому что был не согласен с решением этого органа	19%
Не оспаривал, потому что сроки и условия судебного процесса не позволяют	19%
Не оспаривал, потому что не хочу ссориться с контрольным органом	11%
Не оспаривал, потому что не хочу усугублять спор с заказчиком	3%
Не оспаривал, потому что не доверяю суду	5%
Затрудняюсь ответить	**27%**
Другое	16%

12. По Вашему мнению, проводимые мероприятия контролирующих органов, как средство соблюдения условий честной конкуренции и защиты законных интересов поставщиков:

Эффективны	8%
Скорее эффективны	**43%**
Скорее неэффективны	32%
Неэффективны	11%
Затрудняюсь ответить	5%
Другое	0%

13. Сталкивались ли Вы со случаями недобросовестной конкуренции на торгах в 2014 году?

Да (переход к следующему вопросу)	**76%**
Нет	16%
Затрудняюсь с ответом	8%

14. Если да, то с какими?

Сговор заказчика с поставщиком	43%
Ограничение допуска поставщика к участию в торгах	**57%**
Нечестная оценка заявки поставщика на этапе определения поставщика	27%
Сговор поставщиков	22%
Другое	14%

15. По Вашему мнению, доступ к участию в закупках для представителей среднего и малого бизнеса за последний год:

Усложнился	32%
Упростился	19%
Остался без изменений	**41%**
Затрудняюсь ответить	8%

16. По Вашему мнению, уровень конкуренции на торгах (среднее количество участников и т.п.) за последний год:

Возрос	**46%**
Снизился	24%
Остался без изменений	22%
Затрудняюсь ответить	8%

17. Отслеживали ли Вы ход исполнения контракта в 2014 году?

Да	**54%**
Нет	46%
Другое	0%

18. Сталкивались ли Вы со случаями давления со стороны субъектов контрактной системы в процессе осуществления общественного контроля госзакупок?

Да	16%
Нет	**54%**
Затрудняюсь с ответом	30%

19. Если Вы сталкивались со случаями давления в процессе осуществления общественного контроля госзакупок, то со стороны каких субъектов контрактной системы?

Заказчики	27%
Поставщики	8%
Контрольные органы	5%
Профессиональные ассоциации	0%
Другие общественные организации	0%
Затрудняюсь с ответом	**68%**

20. Что Вы считаете препятствием к осуществлению общественного контроля госзакупок?

Нехватка времени	19%
Недостаток опыта и знаний в сфере закупок	19%
Отсутствие материального вознаграждения за работу по общественному контролю закупок	16%
Отсутствие результата общественного контроля госзакупок (заказчики не реагируют на законные замечания общественных контролеров, контролирующие органы не рассматривают жалобы общественных контролеров и др.)	**43%**
Другое	3%

21. По Вашему мнению, общественное обсуждение и контроль за закупками правильнее осуществлять:

Усилиями отдельных граждан	11%
Силами специально созданных или существующих некоммерческих общественных организаций	22%
Путем создания специальных союзов (ассоциаций) представителей бизнес-сообщества	11%
Объединенными силами всех названных субъектов	**57%**
Затрудняюсь ответить	0%

22. По Вашему мнению, чтобы институт общественного контроля госзакупок развивался, необходимо:

Направлять государственные средства на поддержку общественных организаций, осуществляющих контроль за закупками	41%
Ввести обязанность заказчика оперативно и содержательно реагировать на предложения общественников по закупкам	**62%**
По результатам проведения общественного контроля и обсуждения закупок создать публичный рейтинг недобросовестных заказчиков	38%
Создать рейтинг общественных контролеров госзакупок	30%
Передать часть полномочий контролирующих органов в сфере закупок общественникам	30%
Затрудняюсь ответить	3%
Другое	3%

23. По Вашему мнению, общественное обсуждение и контроль за закупками – это эффективный способ борьбы с коррупцией?

Однозначно да	27%
Скорее да, чем нет	**51%**

Скорее нет, чем да	14%
Однозначно нет	0%
Затрудняюсь ответить	8%
Другое	0%

24. Как Вы оцениваете состояние подзаконной базы, принятой во исполнение Федерального закона №44-ФЗ?

Правовое регулирование контрактной системы полное и исчерпывающее	8%
Правовое регулирование контрактной системы недостаточное	**65%**
Я не оценивал качество правового регулирования контрактной системы	16%
Затрудняюсь ответить	5%
Другое	5%

25. Какие из институтов или нововведений контрактной системы в сфере закупок непонятны для Вас больше всего?

а) планирование закупок	**35%**
б) правила описания закупаемого товара, работы, услуги	27%
в) правила расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта	16%
г) правила определения победителя торгов	5%
д) требования к поставщикам	11%
е) выбор конкретного способа проведения торгов	11%
ж) правила закупки инновационной продукции	27%
з) нормирование закупок	22%
и) централизация закупок	5%
к) требования к банковской гарантии и ее получению	16%
л) банковское сопровождение контракта	11%
м) контракт жизненного цикла	19%
н) экспертиза закупок	30%
о) правила и порядок расчета неустоек и штрафов за нарушения в ходе исполнения контракта	5%
п) правила изменения контракта	8%
р) правила расторжения контракта	8%
с) порядок и основания одностороннего отказа от исполнения контракта	8%

т) включение в реестр недобросовестных поставщиков	5%
у) способы и порядок обжалования действий заказчиков и других участников торгов	11%
ф) расчет лимитов для единственного поставщика	8%
х) все понятны	8%
ц) затрудняюсь ответить	16%
Другое	5%

26. Оцените следующие процедуры закупок, как наиболее (наименее) конкурентные и открытые:

балл	конкурс	аукцион	торги в электронной форме	конкурс с ограниченным участием	двухэтапный конкурс	запрос котировок	запрос предложений	закупка у единственного поставщика	другое
1	11%	5%	5%	16%	11%	22%	24%	43%	22%
2	16%	11%	0%	24%	22%	19%	16%	14%	0%
3	27%	16%	19%	35%	27%	24%	32%	16%	3%
4	32%	35%	30%	14%	19%	16%	16%	14%	3%
5	11%	30%	41%	5%	14%	8%	5%	5%	5%

27. Какие документы, сопровождающие закупку, Вы используете при осуществлении общественного контроля?

Наиболее частые ответы:
Извещения и документацию о торгах
Все
Закупочную документацию, расположенную на сайте zakupki.gov.ru
Официальный сайт zakupki.gov.ru и сайт Росстата
Извещение
Все документы в закупке на сайте zakupki.gov.ru от технической заявки и обеспечения закупки до акта -приема товара по контракту
ТЗ, Информационную карту
Документацию, протоколы, т.к. остальные документы только перегружают ООС и создают ненужную нагрузку на специалистов заказчика
44-ФЗ и 223-ФЗ, ГК РФ, ГрК РФ, ТК РФ и т.д.
Закупочную документацию; Протоколы вскрытия конвертов, рассмотрения и подведения итогов закупки; Персональную информацию участников; Документы и информацию Заказчика; Информацию ООС (реестр жалоб, реестр контрактов, РНП).

Документацию, включая проект контракта
Информационные письма
Акты
Провожу анализ победителя тендера.
Расчет НМЦК

28-29. Пожалуйста, оцените следующие характеристики 44-ФЗ и 223-ФЗ:

Балл	Доступность информации и документов о закупках	Информационное обеспечение закупок	Возможности участия в закупках представителей СМП	Уровень конкуренции на торгах	Эффективность общественного контроля за закупками	Эффективность государственного контроля за закупками	Эффективность расходов на закупки	Уровень коррупции в закупках	Ограничение круга участников закупок	Возможности для сговора заказчика и поставщика	Возможности использования ценового демпинга	Уровень ответственности поставщика перед заказчиком	Уровень ответственности заказчика перед поставщиком
44-ФЗ:													
1	3%	5%	14%	8%	11%	16%	16%	8%	5%	3%	3%	8%	30%
2	14%	16%	14%	27%	32%	24%	24%	11%	16%	8%	22%	11%	3%
3	19%	27%	38%	38%	35%	41%	35%	24%	30%	32%	19%	38%	32%
4	41%	35%	19%	16%	14%	14%	22%	32%	22%	22%	30%	24%	22%
5	24%	16%	16%	11%	8%	5%	3%	24%	27%	35%	27%	19%	14%
223-ФЗ:													
1	5%	5%	27%	24%	41%	32%	38%	8%	8%	8%	5%	8%	30%
2	22%	30%	24%	19%	16%	22%	11%	11%	11%	5%	19%	11%	14%
3	30%	27%	24%	32%	22%	30%	27%	27%	22%	24%	41%	38%	38%
4	27%	27%	8%	11%	14%	11%	16%	19%	22%	16%	16%	27%	14%
5	16%	11%	16%	14%	8%	5%	8%	35%	38%	46%	19%	16%	5%

30. Насколько, по Вашему мнению, 223-ФЗ защищает интересы участника торгов относительно 44-ФЗ?

223-ФЗ защищает интересы участника торгов больше, чем 44-ФЗ	16%
223-ФЗ защищает интересы участника торгов меньше, чем 44-ФЗ	24%
223-ФЗ защищает интересы участника торгов так же, как и 44-ФЗ	8%
223-ФЗ не защищает интересы участника торгов вообще	**30%**
Затрудняюсь ответить	16%
Другое	5%

31. Оцените Ваши ожидания по отношению к повышению уровня прозрачности и доступности информации о госзакупках? (в ближайшие год-два)

Значительное повышение	19%
Некоторое повышение	54%
Некоторое понижение	11%
Значительное понижение	0%
Затрудняюсь ответить	16%

32. Оцените Ваши ожидания по отношению к понижению уровня коррупции в госзакупках? (в ближайшие год-два)

Значительное понижение	5%
Некоторое понижение	**43%**
Некоторое повышение	14%
Значительное повышение	11%
Затрудняюсь ответить	27%

33. Как Вы считаете, что нужно изменить в системе госзакупок, чтобы ситуация улучшилась? (в ближайшие год-два)

Наиболее частые ответы
Сделать более прозрачным процесс расходования бюджетных денег заказчиками (публикация бюджетов госучреждений, накладных, актов приемки работ, услуг)
Повысить контроль за топ-менеджментом заказчиков
Обеспечить бесперебойную работу ООС
Ускорить ввод в действие отложенных по времени положений
Разработать и внедрить типовые документы и условия для сферы госзакупок.
Ввести институт подготовки контрактных управляющих
Распространить на 223-ФЗ возможности общественного контроля распространяющиеся на 44-ФЗ

Приложения к теме «Особенности осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Аналитическая записка З.1. Анализ планируемых изменений системы контроля в сфере закупок

В настоящее время Министерством экономического развития РФ разработан проект федерального закона, которым вносятся изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части организации и осуществления контроля в сфере закупок. Указанный законопроект размещен на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения[1].

По результатам анализа законопроекта и его обоснования могут быть выделены следующие проблемы и даны предложения.

1. Следует сохранить право создания на муниципальном уровне контрольных органов в сфере закупок. В законопроекте предлагается передать полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Полагаем реализацию данного предложения необоснованной и противоречащей принципу самостоятельности местного самоуправления. Проведенный анализ подтверждает низкую эффективность функционирования контрольных органов на муниципальном уровне. Вместе с тем, полное исключение возможности муниципальных образований создавать собственные контрольные органы будет ущемлять права граждан на организацию местного самоуправления.

В этой связи предлагаем предусмотреть право муниципальных образований по созданию контрольных органов в сфере закупок. В случае, если такие органы не созданы, соответствующие полномочия должны осуществляться региональными контрольными органами.

2. Нецелесообразность наделения ФАС России полномочиями по надзору за осуществлением контроля региональными контрольными органами. Проектом предлагается предоставить ФАС России полномочия по установлению порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства РФ о контрактной системе контрольными органами субъектов РФ (местных администраций), а также проводить проверки осуществления указанными органами контроля за соблюдением требований названного законодательства.

В отношении наделения ФАС России полномочиями по регулированию порядка деятельности региональных контрольных органов отметим следующее. В настоящее время, действительно отсутствует должный уровень регулирования порядка проведения проверок контрольными органами (такое регулирование осуществляется только Законом № 44-ФЗ). Вместе с тем, дефицит регулирования касается не только региональных органов, но и ФАС России. В этой связи, полагаем необходимым установить в Законе № 44-ФЗ полномочия Правительства РФ по установлению соответствующего порядка, который регулировал бы осуществление контроля и ФАС России.

В отношении наделения ФАС России надзорными полномочиями за региональными контрольными органами отметим, что данное предложение никак не было обоснованно. Целью данного предложения является обеспечение единства практик и подходов к применению законодательства о контрактной системе. Вместе с тем, никак не объясняется механизм такого обеспечения. Что будет выступать предметом надзора? Соблюдение норм процедурного

[1] http://regulation.gov.ru/project/23500.html.

характера или правильности применения норм материального права? На сегодняшний день, законодательство о контрактной системе уже предусматривает б**о**льшую силу решений ФАС России по отношению к решениям региональных органов. Выдача предписаний региональным контрольным органам по применению норм материального права едва ли сможет решить проблему. Как неоднократно подчеркивали представители ФАС России, отвечая на замечания о наличии противоречивых практик применения законодательства территориальными управлениями ФАС России, применение норм материального права всегда увязано с конкретными обстоятельствами дела.

Отмечается, что аналогичными полномочиями наделен Росфиннадзор в отношении соответствующих региональных и муниципальных органов внутреннего финансового контроля. Вместе с тем, в пояснениях не дана оценка эффективности исполнения таких полномочий. К сожалению, закрытость информации о деятельности Росфиннадзора не позволяет экспертам дать такую оценку самостоятельно.

3. Координация деятельности органов контроля не может быть возложена на Экспертный совет при Минэкономразвития России. В законопроекте предложено координацию деятельности контрольных органов обеспечить в рамках созданного при Минэкономразвития России межведомственного совета по контролю и аудиту в сфере закупок. Задача координации деятельности органов контроля предполагает разработку методических документов, касающихся как процесса (порядка) осуществления контроля, так и подходов к применению контрольными органами норм законодательства о контрактной системе.

Контроль в сфере закупок на федеральном уровне осуществляют три федеральных органа исполнительной власти (ФАС Росси, Росфиннадзор, Казначейство России). Минэкономразвития России осуществляет мониторинг закупок, который также носит «квазиконтрольный» характер. Также, Счетной палатой РФ осуществляется аудит в сфере закупок (внешний финансовый контроль). При этом у всех указанных органов имеются аналоги на региональном и местном уровне. Учитывая сложность и важность вопроса, полагаем правильным создание специальной правительственной комиссии, которая будет осуществлять соответствующую координацию.

Отметим, что в основу законопроекта легли, на наш взгляд, ряд спорных тезисов, а именно:

а) необоснованное сужение предмета «процедурного» («общего») контроля. Согласно этому подходу, т.н. процедурный контроль (контроль ФАС России) не осуществляется на этапе планирования закупок и исполнения контракта. С этим тезисом невозможно согласиться. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок - это контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют три вида органов контроля (для краткости: ФАС России, Казначейство, Росфиннадзор). При этом, компетенция органов контроля, указанных в п. 2 и 3 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ (для краткости: Казначейство и Росфиннадзор) является специальной и все предметы контроля определены законом (ч. 5 и 8 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ). В отношении же контрольных органов (для краткости – ФАС России) такого ограничения не установлено. В этой связи указанные органы осуществляют контроль за соблюдением всего законодательства и нормативных актов о контрактной системе, за исключением предметов, отнесенных к компетенции других органов;

б) необоснованное исключение этапа определения поставщика из предмета «финансового» контроля. Согласно этому подходу органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля не осуществляют контроль не этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Вместе с тем, данный тезис не соответствует

положениям закона. В соответствии с ч. 8 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ данные органы на этапе определения поставщика вполне могут осуществить проверку:

- соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Федерального закона №44-ФЗ, и обоснованности закупок;

- соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ;

- обоснования начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график.

Приложения к теме «Анализ закупок, проводимых по Федеральному закону №223-ФЗ»

Таблица И.1. Доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости закупок, январь-ноябрь 2014 г., %

Наименование заказчика	**Доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в общей стоимости закупок, %**
Казенное предприятие города Москвы «Управление гражданского строительства»	2
Общество с ограниченной ответственностью «Газпром комплектация»	4
ОАО «РусГидро»	6
ГУП города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена трудового красного знамени метрополитен имени В.И. Ленина»	7
ОАО «ФСК ЕЭС»	8
ОАО «Ростелеком»	12
Государственная компания «Российские автомобильные дороги»	13
ОАО «РЖД»	20
ОАО «Мосинжпроект»*	33
ГК Росатом*	43
НИУ ВШЭ	49
ОАО «ОСК»	49
ОАО НК «Роснефть»	50
ОАО «Сбербанк России»**	66
ОАО «ОАК – транспортные самолеты»	92
ФГУП «СПЕЦСТРОЙИНЖИНИРИНГ ПРИ ФАСС»**	97,15

*Примечание: *- данные за январь-декабрь 2014г., ** - данные за июль-декабрь 2014 г.*

Диаграмма И.2. Распределение количества закупок ОАО НК «Роснефть», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.3. Распределение стоимости закупок ОАО НК «Роснефть», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.4. Распределение количества закупок ГУП «Московский метрополитен», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.5. Распределение стоимости закупок ГУП «Московский метрополитен», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.6. Распределение количества закупок ОАО «Мосинжпроект», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.7. Распределение стоимости закупок ОАО «Мосинжпроект», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.8. Распределение количества закупок ГК «Росатом», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.9. Распределение стоимости закупок ГК «Росатом», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.10. Распределение количества закупок казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.11. Распределение стоимости закупок казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.12. Распределение количества закупок ОАО» Объединенная судостроительная корпорация», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.13. Распределение стоимости закупок ОАО» Объединенная судостроительная корпорация», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.14. Распределение количества закупок ГК «Российские автомобильные дороги», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.15. Распределение стоимости закупок ГК «Российские автомобильные дороги», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.16. Распределение количества закупок ОАО «ОАК - Транспортные самолеты», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.17. Распределение стоимости закупок ОАО «ОАК - Транспортные самолеты», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.18. Распределение количества закупок ФГУП «Спецстройинжиниринг при ФАСС», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.19. Распределение стоимости закупок ФГУП «Спецстройинжиниринг при ФАСС», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.20. Распределение количества закупок ОАО «ФСК ЕЭС», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.21. Распределение стоимости закупок ОАО «ФСК ЕЭС», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.22. Распределение количества закупок ОАО «РЖД», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.23. Распределение стоимости закупок ОАО «РЖД», объявленных в 2014 г., по способам

Диаграмма И.24. Распределение завершенных закупок ОАО «ФСК ЕЭС» по количеству поданных заявок в 2014 г.

Диаграмма И.25. Распределение завершенных закупок ОАО «ФСК ЕЭС» по количеству допущенных заявок в 2014 г.

Диаграмма И.26. Количество поданных и допущенных заявок по закупкам ОАО «ФСК ЕЭС» в расчете на одну процедуру по способам закупки, 2014 г.

Диаграмма И.27. Распределение способов закупки ОАО «ФСК ЕЭС» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.28. Распределение способов закупки ОАО «ФСК ЕЭС» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.29. Распределение завершенных закупок ОАО «Мосинжпроект» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.30. Распределение завершенных закупок ОАО «Мосинжпроект» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.31. Количество поданных и допущенных заявок по закупкам ОАО «Мосинжпроект» в расчете на одну процедуру по способам закупки, 2014 г.

Диаграмма И.32. Распределение способов закупки ОАО «Мосинжпроект» по количеству поданных заявок, 2014 г.

.

Диаграмма И.33. Распределение способов закупки ОАО «Мосинжпроект» по количеству допущенных заявок, 2014 г

Диаграмма И.34. Распределение завершенных закупок ГК «Росатом» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.35. Распределение завершенных закупок ГК «Росатом» по количеству допущенных заявок, 2014 г

Диаграмма И.36. Количество поданных и допущенных заявок по закупкам ГК «Росатом» в расчете на одну процедуру по способам закупки, 2014 г.

Диаграмма И.37. Распределение способов закупки ГК «Росатом» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.38. Распределение способов закупки ГК «Росатом» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.39. Распределение завершенных закупок казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.40. Распределение завершенных закупок казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.41. Количество поданных и допущенных заявок по закупкам казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» в расчете на одну процедуру по способам закупки, 2014 г.

Диаграмма И.42. Распределение способов закупки казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.43. Распределение способов закупки казенного предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.44. Распределение завершенных закупок ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.45. Распределение завершенных закупок ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.46. Количество поданных и допущенных заявок по закупкам закупок ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» в расчете на одну процедуру по способам закупки, 2014 г.

Диаграмма И.47. Распределение способов закупки ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» по количеству поданных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.48. Распределение способов закупки ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» по количеству допущенных заявок, 2014 г.

Диаграмма И.49. Среднее число заявок на одну процедуру в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), 2014 г.