

Шацкий Денис Евгеньевич
контрактный управляющий, ГБОУ
г. Москвы «Школа Марьино Роща
имени В.Ф. Орлова», г. Москва
e-mail: shatskiy-den@yandex.ru

Shatskiy Denis
Contract manager, State budgetary
educational institution of Moscow
«Maryina Roshcha School named
after V. F. Orlova», Moscow
e-mail: shatskiy-den@yandex.ru

СИСТЕМА КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ: АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье проведен анализ основных проблем прямого применения Федерального закона № 44-ФЗ от 21.07.2005 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Разработан и предложен набор ключевых мероприятий, способных устранить или снизить недостатки нового порядка законодательного регулирования системы государственных контрактных отношений. Проведена комплексная оценка эффективности и результативности предложенных мероприятий. Сделан вывод о необходимости комплексного решения проблемы государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактные служащие, контрактная система, электронный аукцион, коррупция.

SYSTEM OF CONTRACT RELATIONS IN RUSSIA: ANALYSIS OF THE PROBLEMS OF APPLICATION OF THE FEDERAL LAW

Abstract. The main problems of direct application of Federal Law № 44-FZ dated on 21.07.2005 «On the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services to ensure state and municipal needs» are analyzed in the article. A set of key measures that can eliminate or reduce the shortcomings of the new order of legislative regulation of the system of state contractual relations has been developed and proposed. A comprehensive assessment of the effectiveness and effectiveness of the proposed activities has been carried out. A conclusion on the need for a comprehensive solution to the problem of public procurement is made.

Keywords: public procurement, contract employees, contract system, electronic auction, corruption.

С момента вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) прошло уже более четырех лет. За это время можно подвести некоторые итоги его реализации [2]. Так, масштабного развала отрасли при запуске новой системы удалось избежать вследствие проведения крупных закупок в конце 2013 г. еще по Федеральному закону от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) [1].

Но и сейчас госзаказчики все еще не вполне освоились с новыми правилами проведения закупок. В конце 2013 г. эксперты утверждали, что сложность норм 44-ФЗ требуют от госзаказчиков длительного времени на переобучение. Острота указанной проблемы связана с тем, что по новым требованиям госзакупки обязаны проводить сотрудники с соответствующим профессиональным образованием. При этом на уровне подзаконных актов все еще не определено, какое образование считать профильным. Нарушителем требований закона в данной ситуации формально может стать любой. Это касается и всех остальных моментов закупочной деятельности, порядок реализации которых не урегулирован, в части – обоснования и выбора способа осуществления закупок или применения электронной формы оборота документов. Большинство госзакупок в 2013 г. проводили в форме открытого электронного аукциона, поэтому проблема определения госзаказчиком способа закупки не была острой. Ключевым способом размещения заказа в 44-ФЗ определен конкурс, причем, начиная с 2014 г., для госзаказчиков рекомендованы шесть его видов. К такому многообразию они оказались не готовы.

В 44-ФЗ сформулированы положительные для поставщиков процедуры, в частности, включающие необходимость соблюдения при закупках баланса цены и качества, корректировку антидемпинговых мер. Но период перехода затянулся, что приводит к росту рисков. Поставщиков беспокоит уменьшение сроков размещения госзаказов, также смущает большая бюрократизация системы госзакупок. Наиболее острой стороной вопроса сегодня становится коррупционная составляющая. Однако освещение борьбы с торговыми сговорами в федеральном законодательстве не нашло должного отражения.

С самого начала 44-ФЗ принимался как рамочный документ для того, чтобы по мере его применения вносились соответствующие поправки. Но по факту он оказался нормативно правовым актом прямого действия, требующим от госзаказчиков неукоснительного исполнения его норм. При этом исполнение самого закона в реальной жизни крайне затруднительно. Как правило, крупные закупки объявляют заказчики, ранее работавшие в системе контрактных отношений по пилотным проектам. Для всех остальных главной проблемой является обоснование цены. Начальный этап закупки достаточно длителен и сложен. Также в закон введена необходимость экспертной оценки итогов закупочной деятельности. С целью привлечения экспертов необходимы четкие процедуры их отбора, что создает дополнительные задержки проведения госзакупок. Приведем пример. Наибольшие трудности при проведении закупок по 44-ФЗ в 2014 г. были связаны с предъявлением равновеликих требований к закупкам для мелких и крупных организаций-заказчиков, отсутствием механизмов согласования единственного поставщика по итогам несостоявшихся процедур. Были трудности, связанные с созданием контрактных служб и делегированием полномочий по закупкам назначенным специалистам, часто не обладающими опытом работы в сфере госзаказов. Заказчики делали ошибки в оформлении документов, причем нередко из-за неясных, часто противоречащих друг другу, формулировок самого закона, а также вследствие значительной нагрузки на работников контрактных служб.

Наиболее проблемные места 44-ФЗ относят к предъявлению единообразных требований к заказчиком. Указанный закон определен для средних и крупных организаций-заказчиков, когда в России самый большой сегмент государственных организаций имеет годовой объем закупок, не превышающий 500 тыс. руб. Поэтому нормы закона создают сложности для малых заказчиков (избирательные комиссии или детсады, которых в регионах большинство). Значительные сложности тут связаны с 5 %-ным (от годового объема) ограничением закупок у одного поставщика на сумму менее 100 тыс. руб. Проведение процедуры закупки с малой начальной ценой предписывает дополнительные ресурсы, которых у малых заказчиков нет. Изменения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влекут за собой то, что цена ошибки при небольших закупках во много раз превышает уровень зарплаты специалистов, занимающихся практикой госзаказов.

Мониторинг применения 44-ФЗ в 2014 г., проведенный Минэкономразвития России, позволил выявить целый ряд проблем реализации системы контрактных отношений: противоречивость некоторых статей закона; вариативность правоприменительной практики; сложность и перегруженность закона; разбалансированность требований к участникам контрактных отношений; значительные риски в работе заказчика; большие штрафы; проблема кадров; проблема приемки товаров (работ, услуг); директивность планирования; коррупционные схемы.

Остановимся более подробно на некоторых из названных проблем.

Неоднозначное толкование отдельных статей 44-ФЗ проявляется в том, что ряд его положений включает в себя термин «наименование места происхождения товара». Так, при необходимости, оно раскрывается заказчиком при описании объекта закупки в соответствии со ст. 33 или в заявке участника в соответствии со ст. 66 [2]. Подобное толкование норм приводит к тому, что контрольные органы часто не согласовывают госзакупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по факту отсутствия полного места происхождения товара. Например, указано «Российская Федерация», но контрольный орган требует полное указание места происхождения товара, включая почтовый адрес. Мы полагаем, что для целей реализации норм закона хватило бы указания на страну происхождения товара, что реально влияет на предпочтения, запреты и ограничения допуска. В тех же случаях, когда «наименование места происхождения товара» является объектом правовой охраны, нужно указывать данное место происхождения товара с учетом положений ст. 1516 Гражданского Кодекса РФ. Кроме того, избыточна нагрузка на контрольные органы в части согласования вопросов заключения контрактов с единственным поставщиком по итогам несостоявшихся процедур определения поставщика.

Процедурой электронного аукциона и запроса котировок в 44-ФЗ не предусмотрена возможность установления требований о предоставлении информации о стране происхождения товара, исключающей применение предпочтений.

При проведении заказчиками экспертной оценки с целью проверки предоставленных поставщиком результатов, предусмотренных контрактом «своими силами», в части их соответствия контрактным условиям, выявлены сложности неоднозначного урегулирования порядка оформления ее результатов. В Минэкономразвития России отмечают, что при проведении подобной экспертизы составление экспертного заключения не является обязательным. Результатом выступает документальное подтверждение факта приемки товара (выполнения работ,

оказания услуг). Из указанной нормы следует, что подтверждение приемки результатов исполнения контракта и экспертное заключение во всех случаях должны быть различными документами.

В связи с установлением в соответствии со ст. 31 44-ФЗ требования к участникам закупок об отсутствии между ними и заказчиком конфликта интересов для декларирования соответствия указанному требованию участникам необходимо обладать информацией о руководителе заказчика и членах комиссии, осуществляющих закупки. Кроме того, необходимы также сведения о руководителе контрактной службы заказчика и контрактном управляющем.

Анализ практики заключения контрактов по итогам электронных аукционов показал, что в ряде случаев победители представляют протокол разногласий на размещенный заказчиком проект контракта в течение 13-ти дней после размещения на официальном сайте заказчика протокола подведения итогов аукциона, как того требует ст. 70 44-ФЗ. Однако контракт должен быть подписан победителем аукциона не позднее 10-ти дней после размещения протокола подведения итогов аукциона на официальном сайте заказчика. Иначе он признается уклонившимся от подписания контракта, т. е. сроки подписания контракта победителем аукциона и сроки направления им протокола разногласий часто отличаются.

По мнению автора, важными моментами негативной практики реализации 44-ФЗ являются:

– неурегулированность полномочий органов контроля при согласовании закупок, осуществляемых государственными и муниципальными унитарными предприятиями, а также автономными учреждениями, в соответствии со ст. 15, у единственного поставщика;

– затягивание при внесении изменений в план-график процедур закупок, связанных с признанием предыдущих процедур несостоявшимися;

– затягивание сроков выполнения и удорожание работ по строительству вследствие необходимости проведения дополнительной экспертизы проектной документации (несоответствие ст. 33 и ст. 66 требованиям Градостроительного кодекса РФ);

– отсутствие на официальном сайте заказчика исчерпывающей информации об объеме работ и услуг, в том числе и проектной документации.

Отметим, что недобросовестные организации-заказчики при запросах предложений и котировок (в отличие от электронного аукциона) могут устанавливать правила описания закупки участником. Это позволяет отклонять «нежелательных» участников.

В 44-ФЗ нет нормы, устанавливающей право заказчика на пролонгацию сроков исполнения контракта на период согласования в контрольном органе и заключения контракта в соответствии со ст. 93, что может сделать невозможным исполнение контракта в срок, ранее установленный в документах о закупке и контрактном проекте.

Для осуществления обычной закупки нужно знание 44-ФЗ, а это 339 страниц основного текста и 648 страниц комментариев к нему [2]. Не обойтись и без знания подзаконных актов – 409 страниц Классификаторы (ОКВЭД, ОКПД, ОКЕИ) – 3610 страниц. В итоге получается более 5 тыс. страниц, которые необходимо не только изучить, но и удержать в памяти, что и для эксперта непросто. Что тут говорить о контрактных управляющих в малых предприятиях, которые назначаются, зачастую без их согласия, из числа рядовых сотрудников.

На заказчика возложена высокая мера ответственности за несоблюдение норм закона, даже в случаях неопытности сотрудников или отсутствию у них профильной профессиональной подготовки. Да и размер штрафных санкций не соизмерим с уровнем их заработной платы. Особенно это касается малых организаций, которые поражены по закону в праве создания контрактной службы, и в которых назначается только контрактный управляющий, часто проводящий тендер в ущерб качеству закупаемых товаров с целью ненарушения норм 44-ФЗ и непривлечения внимания Федеральной антимонопольной службы (ФАС) к контрактам организации. Много примеров отказа сотрудников от назначения их на должность контрактных управляющих.

Как было сказано ранее, контрактный управляющий (контрактная служба) заключает контракты по правилам преобладающего способа госзакупок (электронного аукциона). Часто это происходит в ущерб качеству закупаемых товаров, чтобы не привлечь внимание ФАС и не получать штрафы. Этим часто пользуются недобросовестные организации-исполнители заказа, способные подать жалобу в ФАС, тем самым провоцируя проверку контракта.

Начиная с 2014 г., организации-заказчики обязали учиться нормам по 44-ФЗ. Они, пройдя первоначальное обучение, выразили сомнение, что его применение на практике невозможно, что на каждого ложится большая персональная ответственность. Трудность состоит в том, что, несмотря на обязательность обучения, в итоге заказчики

не могут получить высококвалифицированных специалистов, способных реально применять нормы закона без каких-либо нарушений. Обучение сотрудников заказчика не является полной гарантией того, что они справятся с работой без должной практики. Вызывает недовольство сотрудников малых организаций (с годовым оборотом менее 100 млн руб.) назначение их на должность контрактных управляющих, как правило, с тем же окладом.

Выполняя контракт, поставщик зачастую поставляет некачественные товары (работы, услуги) по низкой контрактной цене, которую он сам и назначает для выигрыша в электронном аукционе. Или же товары не соответствуют изначально прописанным требованиям контрактных условий. Вследствие этого госзаказчику при приемке товаров требуется дополнительная экспертиза качества поставленных товаров. Это влечет за собой дополнительные затраты.

Результаты мониторинга Минэкономразвития России, показывают, что обоснование начальной (максимальной) цены контракта по 44-ФЗ при планировании закупки требует значительных трудовых затрат, как и последующий пересчет этой цены, но уже при подготовке к осуществлению закупки. Значения показателей, полученные в ходе мониторинга, говорят о недостаточной полноте процедуры описания объекта закупки в планах-графиках закупок, поскольку половина из них в дальнейшем не проводится в запланированный период.

Серьезным нарушением антимонопольного законодательства, как отмечает ФАС, являются антиконкурентные соглашения, часто выступающие в форме картельных сговоров. Заметим, что обычно под словом «картель» определяют тайную договоренность предпринимателей, конкурирующих на одном рыночном торговом сегменте, которая направлена на получение сверхприбыли и, как следствие, ущемляет потребительские интересы. Ценовой сговор выражается в заключении участниками торгов (потенциальными конкурентами) соглашений об условиях получения, еще до начала торгов, контракта. Имеется ряд возможностей обеспечить выигрыш торгов незаконным путем. Они известны, по ним существует однозначно сложившаяся правоприменительная практика. Речь идет о практике подачи участниками сговора заявок с наилучшими ценовыми предложениями по очереди или выдвигании ими неприемлемых условий (это влечет за собой безальтернативность выявления победителя). Часто участники торгов отзывают поданные ими ранее заявки, в некоторых случаях возможен шантаж конкурентов.

Как правило, в обмен на проигрыш «компании-неудачники» получают субподряд у выигравшей компании или же прямое денежное вознаграждение. Отметим возможность нарушений, связанных со сговором при проведении электронных аукционов. Федеральная Антимонопольная Служба препятствует подобным соглашениям, в частности, борется с такими схемами, как снижение цены со стороны одного участника на минимальную величину и замалчивание этого факта другими, согласованные действия по снижению минимальной цены госконтракта без намерения в последующем его заключить («таран»).

Ранее нами были определены отдельные проблемы 44-ФЗ, имеющие отношение к госзаказчикам. По результатам личного общения автора с госслужащими, работающими в разных организациях, можно выделить несколько фактов их недовольства работой этого нормативного акта. Основное – это качество товаров. Пользователи товаров отмечают, что их качество в сравнении с периодом действия 94-ФЗ снизилось. Это может быть объяснено ужесточением новых норм по отношению к заказчиком. Электронный аукцион, ставший у госзаказчика главенствующей формой проведения торгов, напрямую связан с намерением снижения рисков данного мероприятия.

Критерием выявления победителя торгов, согласно правилам проведения электронного аукциона, выступает цена. Но, как показывает практика, минимальная цена товара, часто свидетельствует о низком его качестве. Так и получается, что закупаются плохо пишущие ручки, плохо печатающие картриджи или плохо работающая техника. Но у госзаказчиков нет рычагов воздействия на недобросовестных участников торгов, поскольку это противоречит принципам открытости и доступности системы закупок. В рамках норм закона им приходится лавировать, чтобы не допустить недобросовестных исполнителей к участию в торгах.

Для участников госзаказа острой проблемой выступает срыв торгов, в результате которого госзаказчик не имеет возможности получить требуемый товар. Госзаказ актуален в течение определенного временного периода. При срыве торгов и переносе заказа на иное время смысл его меняется. Например, ремонт дорог, как правило, актуален в летний период.

Принцип равноправия организаций к исполнению госзаказа формирует поле для противоправных действий со стороны возможных исполнителей. Это выступает серьезной проблемой, которая в итоге наносит вред потребителю. Проблемой является также демпингование при осуществлении торгов, поскольку оно реально

способно исключить победу организаций, стремящихся снизить свои репутационные риски и выполняющих условия госконтракта на высоком уровне. Seriously заявляет о себе проблема участия в торгах «однодневных» компаний, которые фактически создаются для рэкета добросовестных участников контрактных отношений.

В 44-ФЗ прописаны меры борьбы с проблемами договорных торгов, в частности, антидемпинговые меры, обеспечение контракта, банковские гарантии и т. п. Однако они, как правило, применимы не всегда и не гарантируют честности в проведении торгов.

Сказанное касается нарушений со стороны исполнителей госзаказа. В отношении госзаказчиков тоже не все так гладко. Речь идет об искусственном отстранении «ненужных» участников торгов различными приемами. Например, заменой букв русского алфавита на латинские, или же именованьем объекта заказа нестандартными терминами, в частности, не «ксерокс», а «электронная машина для создания копий», не «бензин», а «горючая прозрачная жидкость для заправки автотранспорта».

Государство должно осуществлять контроль и мониторинг государственных закупок, анализировать проблемы и оценивать перспективы их решения [3; 4; 5].

Таким образом, 44-ФЗ, как основа внедрения контрактной системы в России, является знаковым моментом в реформировании сферы госзакупок на период 2014-2017 гг. Предварительные итоги дают возможность определить корректность выбранного пути, результативность действующих и создаваемых институтов, а также оценить темпы реформы и риски ее реализации. Анализ реализации закона показал, что:

- улучшение системы контрактных отношений состоялось в отношении государства;
- усложнился и стал более рискованным процесс закупок для госзаказчика;
- не произошло автоматического повышения качества закупаемой продукции;
- понизился уровень коррупции среди госзаказчиков;
- участились разного рода мошенничества среди исполнителей госзаказа;
- стала актуальной проблема кадров у малых и средних организаций;
- трудоемкость и уровень ответственности контрактных служащих увеличились;
- отмечена ложная экономия средств госбюджета;
- выросла частота невыполнения контрактов.

Из анализа проблем реализации федерального законодательства следует, что современная система контрактных отношений весьма проблематична и для госзаказчиков, и для исполнителей госзаказа. Для правильной и результативной работы указанной системы необходим набор ключевых мероприятий по ее совершенствованию. В частности, к таким мероприятиям могут быть отнесены внесение поправок в существующие статьи 44-ФЗ или принятие подзаконных нормативно-правовых актов, но при этом решение проблем госзакупок должно быть комплексным. Необходимо заниматься совершенствованием системы контрактных отношений по всем направлениям, отлаживая ее функционал до нормативно-целевого механизма.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 25.02.2018).
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 25.02.2018).
3. Бертупова Б. Б. Этапы реформ государственной системы в сфере государственных закупок // *Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн.* – 2016. – № 11 (32). – Режим доступа: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/3796> (дата обращения: 25.02.2018).
4. Медведева Н. Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками: // *Символ науки.* – 2015. – № 7. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-teorii-i-praktike-gosudarstvennogo-kontrolya-zagoszakupkami> (дата обращения: 25.02.2018).
5. Шумик Е. Г. Проблемы становления и перспективы развития общественного контроля в государственных закупках / Е. Г. Шумик, Б. Е. Куприянов // *Вестник удмуртского университета*, 2016. – Т. 26, Вып. 3. – С. 59-65.

References

1. Federal'nyy zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolneniye rabot, okazaniye uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 21.07.2005 № 94-FZ [*The federal law «On the placement of orders for the supply of goods, the performance of works, and the provision of services for state and municipal needs» dated on 21.07.2005 № 94-FZ*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (accessed 25.02.2018).
2. Federal'nyy zakon «O kontraktной sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ [*The Federal Law «On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs» dated on 05.04.2013 № 44-FZ*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (accessed 25.02.2018).
3. Bertunova B. B. Etapy reform gosudarstvennoy sistemy v sfere gosudarstvennykh zakupok [*Stages of reform of the state system in the sphere of public procurement*]. Universum: Ekonomika i yurisprudentsiya [*Universum: Economics and jurisprudence*], 2016, I. 11 (32). Available at: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/3796> (accessed 25.02.2018).
4. Medvedeva N. G. K voprosu o teorii i praktike gosudarstvennogo kontrolya za goszakupkami [*To the question of the theory and practice of state control over public procurement*]. Simvol nauki [*A symbol of science*], 2015 I. 7. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-teorii-i-praktike-gosudarstvennogo-kontrolya-za-goszakupkami> (accessed 25.02.2018).
5. Shumik Y. G., Kupriyanov B. Y. Problemy stanovleniya i perspektivy razvitiya obshchestvennogo kontrolya v gosudarstvennykh zakupkakh [*Problems of formation and prospects for the development of public control in public procurement*]. Vestnik udmurtskogo universiteta [*Bulletin of the Udmurt university*], 2016, T. 26, V. 3, pp. 59-65.