

В. А. Поповский

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

V. A. Popovsky

ISSUES OF THE LAW ON CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT AT THE PRESENT STAGE

В статье дается оценка некоторым нормативно-правовым актам, регулирующим отношения в сфере государственных закупок. Названы основные проблемы действовавшего Федерального закона РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Проанализированы некоторые проблемы действующего Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», затрудняющие практическое применение норм для заказчиков и участников государственных закупок, предложены варианты решения указанных проблем. Обращается внимание на то, что требуется дополнительное время для устранения огрехов закона.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, проблемы 44-ФЗ.

The article provides an assessment of some normative legal acts regulating relations in the sphere of public procurement. The main problems of the Federal Law of the Russian Federation No. 94-ФЗ of July 21, 2005 "On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs" are mentioned.

The paper presents the analysis of some problems of the existing Federal Law No. 44-ФЗ of 05.04.2013 "On contract system in the field of procurement of goods, works and services for state and municipal needs" that impede the practical application of standards for customers and members of public procurement. Solutions to the mentioned problems are proposed. Special attention is drawn to the fact that extra time is needed to eliminate the imperfections of the Law.

Keywords: public procurement, contract system, problems of 44-ФЗ.

Во всех странах мира государство является самым крупным потребителем товаров, работ и услуг, при этом следует учитывать, что финансовые ресурсы не безграничны. Поэтому совершенствование механизма регулирования отношений в сфере государственных закупок является очевидной необходимостью.

С 2005 года основным законом, регулирующим правовые отношения в контрактной сфере был Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 94-ФЗ) [6]. Однако в ходе

правоприменительной практики было выявлено множество недостатков и пробелов названного акта; так, некоторыми из них можно назвать [8]:

отсутствие эффективных антикоррупционных мер, при закупке у единственного поставщика цена контракта могла завышаться, представитель заказчика мог состоять в родственных/семейных отношениях с представителем поставщика;

Закон № 94-ФЗ описывал лишь одну стадию закупочного процесса — заключение контракта, однако закупочный процесс начинается ранее, на стадии планирования, и заканчивается после осуществления контроля;



главным критерием определения победителя торгов согласно закону оставалась цена, имели место случаи демпинга, то есть продажа товара, выполнение работ и оказание услуг по ценам, существенно ниже рыночных и, как следствие, — низкое качество закупаемой продукции или результатов выполнения работ, оказания услуг;

у поставщиков с низкой квалификацией имелась возможность участия в торгах, так как требования к квалификации были закреплены лишь для контрактов с высокой ценой;

сведения о недобросовестных поставщиках, исполнителях и подрядчиках вносились в Реестр недобросовестных поставщиков, однако недобросовестные участники могли использовать не предусмотренную законом возможность создать новое юридическое лицо и снова участвовать в процедурах закупок.

В 2010 году Президентом РФ было поручено разработать и принять новую концепцию государственных закупок [7]. ФАС и Минэкономразвития РФ предложили свои проекты нового закона. Согласование проектов длилось до 7 мая 2012 года, когда законопроект был внесен в Государственную Думу.

Только 22 марта 2013 года новый Закон был принят Думой в третьем чтении, 27 марта одобрен Советом Федерации, 5 апреля 2013 года подписан Президентом В. В. Путиным [5]. В финальном варианте документ получил название Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон №44-ФЗ) [4].

Закон № 44-ФЗ предложил множество новшеств, в целом положительных, но некоторые положения закона недостаточно подробно описаны, ввиду чего на сегодняшний день использование закона как эффективного инструмента регулирования закупочного процесса невозможно. Вашему вниманию предлагаются некоторые проблемы, вызывающие сложности в ходе применения положений названного закона.

Проблема № 1: согласно п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, описание объекта закупки должно носить объективный характер. Так, в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). Часть 2 вышеназванной статьи гласит: документация о закупке в соответствии с требова-

ниями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Исходя из смысла указанных норм, в описании объекта закупки необходимо указывать значение показателей товаров, используемых при выполнении работ. Однако нормативно-правового акта, дающего определение «товаров, используемых при выполнении работ», не существует, при этом в правоприменительной практике сложилась ситуация, когда каждый заказчик трактует норму по-разному, таким образом, некоторые заказчики предъявляют требования к товарам, используемым при выполнении работ, другие приняли для себя позицию товары, используемые при выполнении работ, не описывать при описании объекта закупки.

Решение: издание Постановления Правительства, содержащего четкое определение «товары, используемые при выполнении работ» с описанием общих требований, предъявляемых к каждому «товару».

Проблема № 2: руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 51 Закона № 44-ФЗ, заявка на участие в открытом конкурсе должна содержать предложение участника открытого конкурса в отношении объекта закупки, а в случае закупки товара также предлагаемую цену единицы товара, информацию о стране происхождения товара и производителе товара. Аналогичная норма пп. «б» п. 1 ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ: гласит первая часть заявки на участие в электронном аукционе при заключении контракта на поставку товара должна содержать: конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование места происхождения товара или наименование производителя предлагаемого для поставки товара при условии отсутствия в данной документации указания на товарный знак, знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы



(при наличии), наименование места происхождения товара или наименование производителя.

Согласно п. 1 ст. 1516 ГК РФ наименованием места происхождения товара, которому предоставляется правовая охрана, является обозначение, представляющее собой либо содержащее современное или историческое, официальное или неофициальное, полное или сокращенное наименование страны, городского или сельского поселения, местности или другого географического объекта, а также обозначение, производное от такого наименования и ставшее известным в результате его использования в отношении товара, особые свойства которого исключительно или главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами [1]. На использование этого наименования может быть признано исключительное право производителей такого товара. В ч. 1 ст. 14 Закона № 44-ФЗ указано, что при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответствующим выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответствующими выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации, исходя из чего можно сделать вывод, что под «местом происхождения товара» в Законе № 44-ФЗ имеется в виду государство.

Решение: внести изменения в Закон № 44-ФЗ, пп. «б» п. 1 ч. 3 ст. 66, определение «наименование места происхождения товара» заменить на «информацию о стране происхождения товара».

Проблема № 3: конкурс с ограниченным участием это конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор. В частности, заказчик осуществляет закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием в случае

выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Было издано Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1089 «Об условиях проведения процедуры конкурса с ограниченным участием при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3], в этом постановлении установлен перечень случаев и перечень документов, определяющих условия проведения конкурса с ограниченным участием, однако для объектов культурного наследия указаний нет. Таким образом, неясно, как проводить конкурс с ограниченным участием по сохранению объектов культурного наследия, не разъяснено, что требовать от участников закупки на предквалификационном отборе.

Решение: дополнить Постановление Правительства от 28 ноября 2013 г. № 1089 положениями, которые определяют перечень требований, предъявляемых заказчиками к участникам конкурсов с ограниченным участием по сохранению объектов культурного наследия на предквалификационном отборе.

Проблема № 4: начальная (максимальная) цена контракта (далее — НМЦК) согласно Закону № 44-ФЗ определяется и обосновывается определенными методами, одним из таковых является проектно-сметный метод. Так согласно ч. 9 ст. 22 Закона № 44-ФЗ, проектно-сметный метод заключается в определении НМЦК на: строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементами сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными в соответствии с компетенцией федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора, на основании согласованной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия



и в соответствии с реставрационными нормами и правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия. В данный перечень не включены проектно-изыскательские работы, таким образом, заказчик вынужден использовать для обоснования НМЦК другие методы, но в соответствии с МДС 81-35.2004, утвержденным постановлением Госстроя России от 05.03.2004 № 15/1 (ред. от 16.06.2014) «Об утверждении и введении в действие Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации»⁸, положения, приведенные в Методике, распространяются на все предприятия строительного комплекса Российской Федерации при определении стоимости строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий, зданий и сооружений, выполнения ремонтных и пусконаладочных работ вне зависимости от источников финансирования, осуществляемых на территории Российской Федерации, а также при формировании цен на строительную продукцию и расчетах за выполненные работы. Методика имеет в своем составе общие методические положения по составлению сметной документации и определению сметной стоимости строительства, выполнения ремонтных, монтажных и пусконаладочных работ на всех стадиях разработки предпроектной и проектной документа-

ции, формированию договорных цен на строительную продукцию и проведению расчетов за выполненные работы. В Методике освещены основные положения по применению элементных сметных норм и расценок, а также лимитированных и прочих работ и затрат, предусмотренных сметно-нормативной базой ценообразования в строительстве 2001 года.

Таким образом, при формировании стоимости проектно-изыскательских работ все равно необходимо составлять смету по существующим сборникам цен, заказчик вынужден для обоснования НМЦК использовать совокупность методов, что затрудняет и замедляет процесс формирования контракта.

Решение: включить проектно-изыскательские работы в перечень контрактов, в которых обоснование НМЦК осуществляется с использованием проектно-сметного метода, внести соответствующие изменения в ст. 22 Закона № 44-ФЗ.

Указанные автором проблемы лишь малая часть тех, что присутствуют в Законе № 44-ФЗ. Новый закон требует серьезной доработки, отсутствуют подзаконные акты, которые прямо или косвенно предусмотрены законом. Указанные акты на данный момент находятся на стадии написания и доработки, либо отсутствуют вовсе.

Несмотря на то что закон вступил в законную силу с 1 января 2014 года, требуется дополнительное время для издания подзаконных актов, внесение изменений в действующее законодательство.

References

1. Civil Code of the Russian Federation. Part 4 of 18.12.2006 No. 230-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf4/>.
2. Methods of determining the value of building products within the Russian Federation. MDS 81-35.2004. URL: http://ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/43/43541/.
3. Decree of the Government of the Russian Federation of 28.11.2013 No. 1089 On Conditions of Holding Tenders with Limited Participation when purchasing Goods, Work and Services for State and Municipal Needs. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102345817>.
4. Federal Law of the Russian Federation of 05.04.2013 No. 44-ФЗ On the Contract System in the sphere of Purchase of Goods, Work and Services for State and Municipal Needs. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165972/.
5. Draft Law No. 67802-6 On the Contract System in the sphere of Purchase of Goods, Work and Services for State and Municipal Needs (regarding the Regulation of State and Municipal Needs). URL: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=68702-6](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=68702-6).
6. Federal Law of the Russian Federation of 21.07.2005 No. 94-ФЗ On Placing Orders for Goods, Work and Services for State and Municipal Needs. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148890/.
7. List of Orders for the Realization of the Presidential Address to the Federal Assembly. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/9724>.
8. Legal Problems of Placing State and Municipal Orders. URL: <http://legascom.ru/notes/494-goszakaz>.



ПОПОВСКИЙ Виктор Анатольевич, аспирант кафедры «Гражданское, предпринимательское и транспортное право», Дальневосточный государственный университет путей сообщения» (ДВГУПС). Россия, 680021, г. Хабаровск, ул. Серышева, д. 47. E-mail: neokernelius@gmail.com

POPOVSKY Victor Anatolievich, postgraduate student, department of «Civil, Business and Transport Law» «Far Eastern State University of Railways» (DVGUPS). Russia, 680021, Khabarovsk, ul. Serysheva, 47. E-mail: neokernelius@gmail.com

For citation: **V. A. Popovsky**. Issues of the law on contract system in the field of public procurement at the present stage

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 102–106.

