

Золотарева А.Б.¹

¹ *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

Дал ли Закон о контрактной системе больше свободы заказчику?

АННОТАЦИЯ:

Одной из целей принятия Закона «О контрактной системе в сфере закупок...» № 44-ФЗ было расширение свободы усмотрения заказчика. Однако в этом законе есть и нормы противоположной направленности (в т.ч. нормы о централизации и нормировании закупок), способные лишить заказчика всякой самостоятельности при осуществлении закупок. В статье рассматриваются риски, сопряженные с излишним распространением централизации и нормирования, и предлагаются поправки в Закон 44-ФЗ, направленные на смягчение этих рисков.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *контрактная система, централизация закупок, нормирование закупок, Закон 44-ФЗ, Закон 94-ФЗ*

JEL: H57, K20, L21

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Золотарева, А.Б. (2016). Дал ли Закон о контрактной системе больше свободы заказчику?. *Российское предпринимательство*, 17(1), 71–80. doi: [10.18334/rp.17.1.2198](https://doi.org/10.18334/rp.17.1.2198)

Золотарева Анна Борисовна, кандидат юридических наук, зав. лабораторией экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва (zolot@iep.ru)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 20.11.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 22.01.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.1.2198>

(с) Золотарева А.Б. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский



Введение

Одной из целей замены Федерального закона 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и нужд» Законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров муниципальных, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ было расширение свободы усмотрения заказчика¹. Закон 94-ФЗ подвергся активной (на наш взгляд, не вполне справедливой) критике за то, что обязательное проведение электронного аукциона и высокий удельный вес цены среди критериев конкурсного отбора препятствуют заказчику закупать качественную продукцию².

В результате в новом Законе о госзакупках появился ряд норм, усиливающих дискреционные полномочия заказчика (а значит, и коррупционные риски): перечень случаев обязательного проведения электронного аукциона был сокращен (в частности, из него были исключены строительные работы на сумму свыше 150 млн руб.); в число критериев конкурсной оценки вошли такие субъективные критерии, как «деловая репутация»; введены конкурсы с ограниченным участием и двухэтапные конкурсы с предварительным квалификационным отбором, запрос предложений. Вместе с тем, в Законе 44-ФЗ есть и нормы противоположной направленности, которые в перспективе способны лишить заказчика всякой самостоятельности при осуществлении закупок.

Централизация закупок

Речь идет, во-первых, о нормах, посвященных централизации закупок. В настоящее время в российских регионах степень централизации закупок очень высока. Децентрализованная модель принята лишь в 3 регионах. В большинстве субъектов Федерации определение поставщика для заказчиков путем проведения конкурсов, электронных аукционов и запросов предложений осуществляет уполномоченный орган, а в 18 регионах централизованы все способы

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предлагаемого Минэкономразвития России.

² Сатюков, 2011; Иванов, А.Е. (2011). Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: «эффективность» аукциона и коррупционность конкурса. *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*, 6, 31–45; Кичик, К.В. (2010). Максимальная и минимальная цена государственного (муниципального) контракта. *Право и экономика*, 7, 9-15; Осипов, А. (2007). Цена важнее всего. *ЭЖ-Юрист*, 23.

закупок, кроме закупок у единственного поставщика³. Очевидно, что предоставлять заказчикам право отбирать поставщика по субъективным критериям бессмысленно, если отбор по этим критериям производит не заказчик, а уполномоченный орган.

Представим, например, что театр, желающий заключить контракт на написание пьесы, должен передать право оценки литературного дарования потенциальных авторов чиновникам уполномоченного органа. С 2016 года и без того избыточная степень централизации может еще усилиться, поскольку вступит в силу ч.5 ст.26 Закона 44-ФЗ, позволяющая учредителям государственных и муниципальных учреждений полностью лишиться их полномочий по самостоятельному определению поставщика.

В этом случае заказчики лишатся права самостоятельно закупить что-либо даже на рубль даже при наличии срочной потребности, вызванной, например, такими обстоятельствами, как авария, иные чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера, необходимость назначения пациенту особых лекарственных препаратов по медицинским показаниям и т.п. Причем применительно к государственным и муниципальным заказчикам (то есть органам власти и казенным учреждениям) возможна централизация не только функций по определению поставщика, но и вообще всех закупочных полномочий – от планирования закупок до приемки и оплаты товаров, работ, услуг. Такая степень централизации, допускаемая по решению отраслевых органов власти всех уровней бюджетной системы, предполагает уровень планирования, который не снился советскому Госплану.

Необходимым условием для передачи уполномоченному органу функций по планированию закупок является, во-первых, унификация требований ко всей номенклатуре продукции, закупаемой для госнужд. В свою очередь, необходимой предпосылкой для такой унификации является наличие детальных стандартов по всему перечню услуг, предоставляемых органами власти и казенными учреждениями. Теоретически при наличии таких стандартов уполномоченный орган может самостоятельно разработать планы закупок для любого госзаказчика, зная лишь содержание его задания по составу и объему государственных (муниципальных) услуг.

³ Отчет РАНХиГС при Президенте РФ о НИР по теме «Формирование и развитие контрактной системы в сфере закупок в субъектах Российской Федерации» (2015). Москва.

Но учитывая, что стандарты услуг только формируются, причем возможность (как, впрочем, и целесообразность) исчерпывающей нормативной регламентации всей деятельности государственных и муниципальных заказчиков вызывает сомнения, в настоящее время наделение уполномоченного органа функциями планирования по всей номенклатуре закупаемой государственными заказчиками продукции невозможно.

Нормирование закупок

Передача уполномоченному органу функций по планированию закупок для заказчиков – бюджетных учреждений Законом не допускается, однако ограничение этих полномочий возможно другим способом – путем нормирования. Под нормированием в Законе 44-ФЗ понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе их предельной цены) и/или нормативных затрат на обеспечение функций государственных (муниципальных) органов и казенных учреждений. Целью нормирования по закону является предотвращение закупок товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши.

Если с предметами роскоши все ясно, то понятие «избыточных потребительских свойств» – довольно растяжимое, поскольку конкретное содержание оно может получить только в результате нормирования. Именно определение достаточных потребительских свойств в процессе нормирования делает избыточными те, которые превышают установленную норму.

При внедрении нормирования следует учитывать важный недостаток этого института, который заключается в том, что по мере отчуждения от заказчика полномочий в сфере закупок сокращаются и его возможности по повышению эффективности своей деятельности. Конечно, унификация требований к закупаемой продукции исключает неэффективное расходование средств на приобретение продукции с избыточными характеристиками. Однако она исключает и возможности выбора оптимального соотношения качества и цены.

Логично предположить, что, осуществляя нормирование закупок, органы власти будут ориентироваться, главным образом, на цену, поскольку чем более высокие качественные требования к закупаемой подведомственными учреждениями продукции они установят, тем больше денег будут вынуждены выделять для выполнения

государственного (муниципального) задания. В результате для бюджетных учреждений будут заблокированы возможности повышения эффективности своей деятельности за счет приобретения инновационной продукции, а при широком распространении нормирования – и возможности для повышения эффективности своей деятельности вообще, поскольку номенклатура и качество закупаемой продукции в конечном счете определяют производственный процесс как таковой.

Например, отсутствие в номенклатуре закупаемой продукции передовых образцов медицинской техники исключит их внедрение в деятельности государственных учреждений здравоохранения (за исключением случаев, когда приобретение этой техники будет полностью оплачено из внебюджетных средств). Для сравнения заметим, что в период действия Закона 94-ФЗ, вопреки общераспространенному заблуждению, электронный аукцион не препятствовал закупке самой высокотехнологичной продукции – заказчику достаточно было сформулировать качественные требования к объекту закупки так, чтобы им соответствовала только эта высокотехнологичная продукция.

Таким образом, распространение нормирования на значительную часть продукции, закупаемой для нужд бюджетных учреждений, может лишить последних права выбора номенклатуры и потребительских качеств закупаемой продукции. Это, в свою очередь, может привести к неконкурентоспособности бюджетных учреждений по сравнению с аналогичными частными организациями, что особенно опасно, учитывая заявленную на высшем государственном уровне цель перехода к конкурентным принципам распределения бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг между организациями частного и публичного сектора⁴.

Между тем, риск распространения нормирования на значительную часть продукции, закупаемой для нужд бюджетных учреждений, достаточно высок, поскольку федеральное законодательство не только не ограничивает перечень подлежащей нормированию продукции, но и стимулирует к его расширению. Так, в соответствии с утвержденными федеральным Правительством Общими правилами определения требований к закупаемым заказчиками

⁴ Министерство финансов Российской Федерации. (2015). *Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета*. Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf

отдельным видам товаров, работ, услуг⁵, обязательный перечень подлежащей нормированию продукции утверждается соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и местными администрациями исходя из доли расходов на закупку той или иной продукции в общем объеме расходов заказчиков на закупки и доли контрактов на закупку той или иной продукции в общем количестве контрактов, заключаемых заказчиками. Хотя это прямо не указано в тексте Постановления, очевидно, имеется в виду, что нормированию подлежит продукция, расходы на закупку которой имеют высокий удельный вес в общем объеме расходов заказчика. При таком подходе нормированием в перспективе должна быть охвачена большая часть закупочного бюджета.

Кроме того, данный критерий отбора продукции, подлежащей нормированию, представляется странным, поскольку возможность и целесообразность нормирования должна определяться в первую очередь свойствами закупаемой продукции. Например, расходы на капитальное строительство в случае их осуществления имеют наибольший удельный вес в бюджете любого заказчика, однако нормированию поддаются в минимальной степени. Даже расходы на строительство объектов по одинаковому проекту могут существенно различаться в зависимости от геодезических условий местности, уровня развития транспортной и коммунальной инфраструктуры и прочих факторов.

На базе обязательного перечня подлежащей нормированию продукции отраслевые органы власти на всех уровнях бюджетной системы разрабатывают ведомственные перечни, в которые могут включаться дополнительные виды товаров, работ, услуг. Таким образом, в перспективе ведомственные перечни подлежащей нормированию продукции могут охватывать большинство видов продукции, закупаемой учреждениями соответствующей сферы. Единственным ограничением масштабов нормирования является трудоемкость разработки соответствующих требований, поэтому на настоящий момент нормативы утверждены только для услуг связи, услуг дополнительного профессионального образования гражданских служащих и закупок легкового и иного транспорта.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

С учетом перечисленных выше рисков представляется целесообразным ограничить перечень нормируемой продукции (по крайней мере – для бюджетных учреждений) теми видами товаров, работ и услуг, при приобретении которых нет необходимости учитывать индивидуальные предпочтения заказчика. С этой точки зрения нормирование допустимо, главным образом, применительно к тем видам товаров, работ и услуг, которые подлежат закупке на электронном аукционе, в том числе: офисной техники, мебели, автомобилей, лекарств, услуг охраны и уборки помещений, бухгалтерских и аудиторских услуг, обслуживания компьютерной техники, транспортного обслуживания, технического обслуживания зданий. Однако нормирование нежелательно в случаях, когда утрата права самостоятельно определять номенклатуру и требования к закупаемой продукции может лишить бюджетные учреждения возможности повысить эффективность своей деятельности.

Заключение

Как было показано в настоящей статье, нормы Закона 44-ФЗ, посвященные централизации и нормированию, в перспективе способны лишить заказчика всякой самостоятельности при осуществлении закупок. Во избежание такого развития событий представляется целесообразным:

1) Предусмотреть в ч.5 ст.26 Закона 44-ФЗ возможность частичной централизации полномочий по определению поставщика для государственных и муниципальных учреждений по решению их учредителя (по определенной номенклатуре товаров, работ, услуг или по определенным способам закупок). Кроме того, следует закрепить в Законе перечень неотчуждаемых полномочий заказчика по определению поставщика, в который должны войти как минимум:

– закупки у единственного поставщика на мелкую сумму при наличии срочной непредвиденной потребности либо при закупке работ и услуг творческого характера;

– закупки путем запроса котировок для оказания неотложной медицинской помощи и нормального жизнеобеспечения граждан, в целях оказания гуманитарной помощи и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

2) Отказаться от централизации полномочий по планированию закупок для нужд гражданских казенных учреждений в части

номенклатуры и объема, поскольку централизованное планирование закупок в отсутствие стандартов предоставления госуслуг невозможно.

3) Для снижения рисков, сопряженных с избыточным нормированием в сфере закупок, представляется целесообразным:

– утвердить на федеральном уровне обязательный для всех уровней бюджетной системы перечень продукции, подлежащей нормированию. Допустимым вариантом является предоставление права расширять указанный перечень высшим, но не отраслевым органам власти регионов и муниципальных образований;

– критерием для включения тех или иных товаров, работ и услуг в перечень продукции, подлежащей нормированию, должен быть не удельный вес расходов на ее закупку в бюджете заказчика, а возможность и целесообразность унификации требований к этой продукции, в том числе – с учетом необходимости сохранения за бюджетными учреждениями права самостоятельно определять требования к продукции, качество которой непосредственно отражается на качестве предоставляемых ими услуг. Во всяком случае бюджетным учреждениям должно быть предоставлено право закупать продукцию с более высокими по сравнению с нормативом потребительскими характеристиками при условии, что разница между предельной ценой стандартной продукции и ценой продукции с более высокими характеристиками будет оплачиваться из внебюджетных источников.

Более радикальными вариантами решения вопроса может быть полный отказ от нормирования для бюджетных учреждений или отказ от нормирования требований к продукции, которая закупается за счет субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. В последнем случае нормирование для них будет ограничено кругом капитальных расходов (при наличии соответствующих нормативов).

ИСТОЧНИКИ:

Сатюков, А.А. (2011). [Размещение государственного и муниципального заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме](#). *Право и политика*, 10, 1644-1652.

Иванов, А.Е. (2011). [Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: «эффективность» аукциона и коррупционность конкурса](#). *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*, 6, 31–45.

Кичик, К.В. (2010). [Максимальная и минимальная цена государственного \(муниципального\) контракта](#). *Право и экономика*, 7, 9-15.

Министерство финансов Российской Федерации. (2015). *Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета*. Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf

Осипов, А. (2007). *Цена важнее всего*. *ЭЖ-Юрист*, 23.

Отчет РАНХиГС при Президенте РФ о НИР по теме «Формирование и развитие контрактной системы в сфере закупок в субъектах Российской Федерации» (2015). Москва.

Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предлагаемого Минэкономразвития России.

Anna B. Zolotareva, Candidate of Science, Law, Head of the laboratory of Legislation Assessment, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow

Has the customer been given more freedom with the Law on Contract system?

ABSTRACT:

One of the purposes of adoption of the Law “On Contract system for procurement of goods...” No. 44-FZ was the expansion of the customer's discretion. This Law however has the opposite regulation (including those on the centralization and standardization of procurement) that can deprive the customer of any independence in procurement. This article discusses the risks associated with excessive proliferation of centralization and standardization, and proposes the amendments to the Law 44-FZ, to mitigate these risks.

KEYWORDS: contract system, centralization of procurement, standardization of procurement, Law No. 44-FZ, Law No. 94-FZ
