

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК: НОВЫЕ ПОДХОДЫ
К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПОСТАВЩИКА*****

Обосновывается целесообразность внесения изменений в сферу государственных закупок РФ. Рассматриваются новые элементы в системе выбора поставщика. Предлагаются направления реформирования контрактной системы.

Ключевые слова: контрактная системы в сфере закупок, поставщик, заказчик, государственный контракт, цена.

Строительство – капиталоемкая отрасль с высоким уровнем риска, имеет долгосрочный цикл создания конечной продукции. Значимость строительства связана с формированием условий для развития других отраслей экономики и социальной сферы.

Устранение возможных причин нарушения инвестиционного цикла требует выработки подходов к государственному регулированию в области строительства. В отечественной и зарубежной научной литературе уделяется внимание совершенствованию механизма повышения эффективности государственного заказа в строительстве, анализу альтернатив обеспечения государственных и муниципальных нужд в строительной продукции. В этой связи необходимо оценить экономическую целесообразность регулирования государственных закупок и связанных с этим административных издержек, рисков его реализации.

Контрактная система разрабатывалась для создания конкурентоспособного пространства в сфере государственного и муниципального заказа. С одной стороны, любая организация, считающая себя способной выполнить условия государственного и муниципального контракта, должна иметь возможность принимать участие в отборе поставщиков. С другой стороны, система государственных закупок должна выступать в качестве «фильтра», который пропускает всех соответствующих поставщиков и отсеивает «не подходящих». При этом сам процесс «фильтрации» должен быть основан на объективных критериях, доступных потенциальному поставщику.

1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации № 44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товара, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон заменил Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ

* Сосновская Олеся Николаевна – магистрант, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, Иркутск, e-mail: olesya_sistema@mail.ru.

** Елькина Надежда Васильевна – доцент, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, Иркутск, e-mail: env-1@yandex.ru.

*** По материалам научно-практической конференции 2016 года «Социально-экономическое развитие региона и хозяйствующих субъектов».

«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Многие из положений 44-ФЗ вступят в силу только в 2015 и 2016 года, но в большей части Федеральный закон вступил в действие уже с 1 января 2014 г. Качественные характеристики 44-ФЗ правильнее всего оценивать, сравнивая с ФЗ-94, ведь именно для его совершенствования был создан 44-ФЗ.

В первую очередь необходимо обратить внимание на введение новых способов размещения государственного заказа. Кроме известных ранее закупок у единственного поставщика, запросов котировок, электронных аукционов в практике стали применять открытые конкурсы, запросы предложений, конкурсы с ограниченным участием и двухэтапные конкурсы. Стоит отметить, что новые способы размещения заказа представляют собой процедуры, в которых участники размещения заказа подают заявки в печатном виде. Хотя именно бумажные способы подачи заявок считаются самыми незащищенными. В данных способах размещения заказа потенциальные поставщики должны доказывать свою компетенцию. В открытых конкурсах, запросах предложений, конкурсах с ограниченным участием и двухэтапных конкурсах не цена играет решающую роль, а качественные характеристики поставляемых товаров и предоставляемых услуг. В ч. 2 ст. 31 44-ФЗ предоставлен ряд требований, которые заказчик может предъявить к участникам таких видов закупок, а именно:

- финансовые ресурсы для исполнения контракта.
- наличие оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта.
- опыт работы, связанный с предметом контракта, и деловая репутация.
- наличие квалифицированных специалистов для исполнения контракта.

В документации заказчик имеет право прописать одно из этих требований в качестве решающего при определении победителя. Безусловно, все эти требования имеет место быть в списке важных элементов деловой и профессиональной репутации поставщиков, но, к сожалению, выдвижение подобных требований со стороны заказчика препятствует появлению на рынке новых поставщиков. Неужели длительность пребывания фирмы на рынке может быть более значимой, нежели наличие материальных ресурсов организации? Конечно, любой из пунктов аукционной документации может быть обжалован в ФАС, но в большинстве случаев потенциальные поставщики отказываются от участия в торгах.

Введение новых способов размещения закупок должно, по мнению разработчиков закона о контрактной системе, устранить возможности взяточничества и мошенничества со стороны представителей заказчика. Но, к сожалению, открытые конкурсы, запросы предложений, конкурсы с ограниченным участием и двухэтапные конкурсы не устраняют полностью коррупционные схемы. Так, в процессе выбора поставщика посредством открытого конкурса формирование первого протокола происходит следующим образом:

- в зал приглашаются все компании, подавшие заявки на участие в выборе поставщика.

– председатель комиссии вскрывает конверты, озвучивая наименование организации, перечисляя все документы, находящиеся в конверте-заявке, но не оглашает ценовые предложения.

– секретарь формирует протокол, называя список организаций, которые были допущены к процедуре переторжки по результатам вскрытия конвертов.

– представитель каждой из допущенных к переторжке организаций на листе бумаги пишет свое конечное ценовое предложение и сдает данный лист бумаги членами комиссии.

– зал покидают все участники, ожидая решения комиссии.

– секретарь комиссии обзванивает те организации, которые были допущены к процедуре переторжки, но не приехали на вскрытие конвертов. Им предлагают сделать свое ценовое предложение.

– собрав все ценовые предложения, комиссия формирует протокол и оглашает наименование победителя.

Итак, в процессе данного способа выбора поставщика можно выделить «слабые места», а именно те моменты, когда коррумпированные члены комиссии могут сообщить необходимую информацию «своему» поставщику. Именно по этой причине мы считаем, что в настоящей редакции 44-ФЗ еще очень много недоработанных статей. На наш взгляд, существует острая необходимость описания каждой процедуры выбора поставщика пошагово, начиная с момента публикации извещения, заканчивая этапом подписания и публикации протокола.

Важное изменение в контрактной системе коснулось формирования реестра недобросовестных поставщиков. В трактовке 94-ФЗ поставщик мог попасть в реестр двумя способами: уклонение участника торгов от подписания контракта или расторжение контракта по суду. В редакции федерального закона №44-ФЗ добавили еще один способ, а именно односторонний отказ заказчика от исполнения контракта. В настоящий момент заказчик может отказаться от выполнения государственного контракта победителем, если доказан факт недобросовестного выполнения обязательств. Заказчик в письменном виде уведомляет поставщика о возникших нарушениях, в свою очередь поставщик в десятидневный срок должен устранить данное замечание. Если же требование заказчика не было удовлетворено, то государственный контракт может быть расторгнут в одностороннем порядке. Причем в реестр попадает не только организация, но и учредители (директоры). Сейчас при заполнении заявок на участие в аукционах и запросах предложений указывается ИНН не только юридического лица, но и индивидуальные номера налогоплательщиков всех руководителей. В первую очередь данное изменение должно отразиться на качестве поставщиков. Ведь в настоящий момент стало невозможным попадание в реестр недобросовестных поставщиков одной фирмы и открытие этим же руководителем другой организации. Как и прежде организации попадают в реестр недобросовестных поставщиков на срок равный двум годам. И в этот период времени компания и ее руководство не могут заключать новые государственные контракты и работать по заключенным ранее государственным контрактам. То есть если организация по какой-либо причине попадает в реестр недобросовестных

поставщиков, то она должна расторгнуть все действующие государственные контракты, даже если они и выполняются в другой сфере деятельности. В случае же если заказчик не расторгает контракт с поставщиком, попавшим в реестр недобросовестных поставщиков, то на заказчика налагается штраф. По нашему мнению, данное изменение должно отрегулировать процесс подачи заявки поставщиками, уменьшить количество недобросовестных поставщиков.

В федеральном законе № 94-ФЗ обеспечение исполнения контракта не являлось обязательным требованием и оставалось на усмотрение заказчика. В редакции 44-ФЗ (ст. 96) обеспечение исполнения контрактов является обязательной процедурой для любого способа определения поставщиков, кроме запроса котировок. Кроме того, в качестве способа предоставления обеспечения исполнения контракта остались лишь денежные средства, зачисляемые на расчетный счет заказчика на весь период действия государственного контракта, и безотзывная банковская гарантия. Для подтверждения подлинности банковских гарантий на официальном сайте www.zakupki.gov.ru создан и функционирует реестр банковских гарантий. В настоящее время заказчик подписывает государственный контракт только после того, как увидит банковскую гарантию поставщика в вышеупомянутом реестре.

Таким образом, в настоящее время только лицензированные банки из официального списка Министерства финансов Российской Федерации могут выдавать банковские гарантии для обеспечения исполнения государственных контрактов. И по этой причине данная услуга для поставщиков стала еще более дорогостоящей (например, минимальная плата за предоставление банковской гарантии суммой до 500 тысяч рублей составляет 25 тысяч рублей). Стоит отметить, что в настоящий момент заказчик вправе потребовать от поставщика предоставление обеспечения исполнения государственного контракта не только на срок действия государственного контракта, но и на весь гарантийный период по условиям государственного контракта. Таким образом, сумма, которую поставщику придется оплатить банку за оформление банковской гарантии, заметно возрастает. По нашему мнению, предоставление обеспечения исполнения государственного контракта посредством оформления безотзывной банковской гарантии может снизить конкуренцию из-за снижения количества потенциальных поставщиков. Эффективным способом обеспечения качественного исполнения контракта могут быть депозитные денежные средства, которые поставщик перечисляет на счет заказчика на период действия государственного контракта. Таким образом, поставщик будет стремиться как можно качественнее и своевременнее выполнить государственный контракт, так как под угрозой будет целостность его денежных средств.

Но наиболее значимым изменением в системе организации государственного заказа является введение антидемпинговых мер. В первую очередь, необходимость данного положения была обоснована статистикой снижения максимальной стоимости государственных контрактов в ходе проведения процедур по выбору поставщика в период 2010–2013 гг. Очевидна связь между невысокой стоимостью поставляемых товаров, оказанных услуг и низким качеством

вышеуказанного. То есть поставщики, которые снижали стоимость государственного контракта в ходе торгов, сами порой не осознавали невозможность предоставления качественных товаров и услуг. И после заключения государственных контрактов пытались договориться с заказчиками о снижении объемов или замене поставляемых товаров. Если же вступить в сговор не удавалось, то поставщики либо продолжали работать в ущерб собственной компании, либо в судебном порядке прерывали действие государственного контракта и попадали в реестр недобросовестных поставщиков.

Для устранения подобных ситуаций федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает. Во-первых, при снижении максимальной цены контракта на 25 % и более при проведении электронных аукционов и конкурсов, обеспечение исполнения контракта увеличивается в 1,5 раза. То есть при необоснованном снижении цены в ходе торгов поставщик рискует большими деньгами, чем это было раньше. Кроме того, при снижении цены на 25 % и более при проведении электронных аукционов и конкурсов поставщик должен подтвердить свою добросовестность при заключении государственного контракта. Для этого используется информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, и подтверждающая исполнение таким участником в течение одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек, либо в течение двух лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе четырех и более контрактов (при этом не менее чем 75 % контрактов должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек), либо в течение трех лет до подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек).

В случае, если поставщик предоставляет недостоверные сведения, то информация об организации и ее учредителях попадает в реестр недобросовестных поставщиков. Насколько увеличение суммы обеспечения исполнения государственного контракта повлияет на обоснованность снижения его стоимости в ходе торгов, будет известно только спустя время. Хотя есть смысл заметить, что в течение первого квартала 2014 года среднее снижение в ходе открытых аукционов в электронном виде в сфере предоставления ремонтно-строительных услуг составило 32,5 %. Можно сделать вывод, что введение антидемпинговых мер положительно сказалось на результатах размещения заказа.

На наш взгляд, наиболее эффективной антидемпинговой мерой может стать обязательство по обоснованию суммы снижения государственного контракта. Ведь при формировании максимальной суммы государственного контракта заказчик готовит обоснование этой суммы, собирая информацию о рыночной стоимости необходимого товара или услуги. То есть, если организация в ходе участия в открытом аукционе в электронном виде предложила поставку линолеума класса 33 по цене 250 р./м², а рыночная стоимость данной продукции составляет 500 р./м², то перед подписанием государственного контракта данная организация должна доказать, что у нее есть возможность предоставить

данную продукцию по указанной цене (например, предоставить товарную накладную и документы, подтверждающие качество товара). В противном случае заказчику, возможно, придется столкнуться с проблемой, что ему предоставят не тот товар. И ему в свою очередь придется либо в судебном порядке расторгать государственный контракт, либо смириться с некачественной продукцией, взяв тем самым на себя ответственность перед проверяющими органами.

Через систему государственных закупок ежегодно проходят огромные суммы средств государственного и муниципального бюджетов, выявленные недостатки предполагают необходимость реформирования данной сферы. На наш взгляд, большинство вводимых изменений повлекут за собой усложнение участия в процедуре выбора поставщиков новых претендентов, но в тоже время укрепят позиции действующих поставщиков.

Необходимость оценки эффекта от применения государственной и муниципальной контрактной системы, на наш взгляд, требует комплексного теоретического исследования с учетом специфики объекта заказа. Эффект от применения контрактной системы предполагает своевременное и качественное удовлетворение государственных и муниципальных нужд, экономию бюджетных средств, обеспечение прибыли подрядчику, а также, если объектом заказа выступает инвестиционный проект, то его окупаемость. Расчет эффекта должен проводиться на стадиях формирования, размещения и реализации контракта с учетом закупочного цикла в строительстве.

Список использованной литературы

1. О Контрактной системе в сфере закупок товара, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации № 44-ФЗ : офиц. Сайт / Гарант. – Режим доступа: <http://garant.ru>.