

Т. В. Петрусенко, И. В. Эйдемиллер

**Старые песни на новый лад:
ФЗ-44 «О контрактной системе...» в сфере госзакупок**

Освещены особенности нового ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», его отличия от ФЗ-94, перспективы применения при комплектовании библиотечных фондов.

Ключевые слова: ФЗ-44, госзакупки, информационная система, планирование закупок, способы закупок, совместные торги, комплектование, библиотечные фонды.

Со времени принятия в 2005 г. ФЗ-94 о госзакупках его несостоятельность стала очевидна всем участникам закупочной деятельности. Следствием закона стали небывалый расцвет коррупции, мошенничества, злоупотребления при расходовании бюджетных средств; он не отвечал потребностям экономического развития государства и общества. Особенно отрицательно он повлиял на сферу культуры, в частности, на текущее комплектование библиотек. Закон постоянно пытались совершенствовать: за 8 лет он претерпел 31 редакцию, побив тем самым своеобразный рекорд законодательной и бюрократической эквилибристики. Итог оказался закономерным.

8 апреля 2013 г. Президент В. В. Путин подписал 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 – Закон о КС). В окончательный вариант закона было внесено более 800 поправок.

Остановимся на особенностях закона о КС, его «новизне» и отличиях от ФЗ-94, перспективах применения при комплектовании библиотечных фондов.

Концептуальная составляющая нового закона – *принципы осуществления закупок*. Среди вновь декларируемых выделим принципы профессионализма заказчика и стимулирования инноваций. Контрактная система в сфере закупок предусматривает 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. Если объём закупок превышает 100 млн р., то должны быть созданы специальные структурные подразделения – контрактные службы. Если объём закупок не превышает 100 млн р. и у заказчика отсутствует контрактная служба, назначается должностное лицо, ответственное за осуществление конкретной закупки и исполнение контракта – контрактный управляющий.

Контрактная система охватывает теперь весь цикл госзакупок и регулирует:

- планирование закупок товаров, работ, услуг;
- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение гражданско-правового договора (контракта), предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением и иными юридическими лицами;
- особенности исполнения контрактов;
- мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроль в сфере закупок.

Усиление информационной составляющей всей системы закупочной деятельности. Планируется введение единой информационной системы, обеспечивающей формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам КС. Заместитель министра экономического развития Владимир Симоненко оценивал создание нового портала примерно в 4 млрд р. По словам директора департамента министерства Кирилла Степанова, госпрограммой по экономическому развитию и инновационной экономике на два года уже предусмотрено финансирование примерно в 5 млрд р.

Контроль будет также охватывать весь цикл госзакупок, включая соответствие предоставляемой и фактической информации: например, информации в извещении – содержанию плана-графика; условий проекта контракта – информации в протоколе определения поставщика и т.д.

Действующий официальный сайт *zakupki.gov.ru* войдёт лишь как элемент в единую информационную систему, где в общем бесплатном доступе будут размещаться: планы закупок; планы-графики; информация о закупках и исполнении контрактов; библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов; реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результаты и выданные предписания; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок; отчёты заказчиков; каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; иная информация, предусмотренная законом.

Этап планирования закупок. Планирование по-прежнему рассматривается как важнейший элемент системы. Предполагается введение планов-закупок, которые будут разрабатываться заказчиками на три года, и планов-графиков на текущий год. План закупок утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объёма прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и размещается в единой информационной сети.

Планы закупок и планы-графики включают довольно подробную информацию, а именно:

- идентификационный код закупки;
- цель осуществления закупки;
- наименование объекта и (или) наименования объектов закупки и описание таких объекта и (или) объектов, а также объём закупаемых товаров, работ, услуг;
- объём финансового обеспечения для осуществления закупки;
- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- обоснование закупки в соответствии со статьей 18 Закона.

Таким образом, библиотеки будут должны составлять трёхлетние планы и планы-графики на несуществующий товар по неизвестной цене (когда и какие издания выйдут и будут заказаны, заранее сотрудникам библиотек неизвестно!). При этом утверждённые и «вывешенные» в информационной системе планы и планы-графики будут жёстко соотноситься с возможностями осуществить проведение торгов на электронной площадке.

Способы закупок (виды процедур). Новый Закон предусматривает возможность использования заказчиками следующих конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков): конкурсы (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный, закрытый, закрытый с ограниченным участием, закрытый двухэтапный), аукционы (электронный, закрытый), запрос котировок, запрос предложений. Таким образом, по сравнению с первым чтением на стадии законопроекта способы определения заказчиков расширились до 10, причём конкурс стал одной из основных процедур (6 видов конкурса).

Для библиотек, однако, применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) предусмотрено лишь в случае заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение, не только передаваемых заказчиками физическим или юридическим лицам, но и принимаемых заказчиками от физических или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств (ст. 84, часть 2, п. 3).

Обоснование не только начальной (максимальной) цены контракта, но и объекта закупки.

Предусматривается необходимость обоснования не только начальной (максимальной) цены контракта, но и объекта закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели, требований к закупаемому товару, работе, услуге, способа определения поставщика (исполнителя, подрядчика), дополнительных требований к участникам закупки. Указанные обоснования в полной мере относятся теперь и к закупкам из единственного источника.

В качестве обоснования начальной (максимальной) цены контракта и единственного источника установлены следующие методы: сопоставимых рыночных цен (анализ рынка); нормативный, тарифный, проектно-сметный, затратный.

В качестве основного рассматривается метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка). Для установления начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, метод используется на основании анализа информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или, при их отсутствии, – однородных товаров, работ, услуг. Анализируется общедоступная информация о рыночных ценах товаров, работ, услуг, информация о ценах, полученная по запросу заказчика у поставщиков, которые осуществляют поставки идентичных товаров, работ, услуг, или, при их отсутствии, – однородных товаров, работ, услуг, а также информация, полученная в результате размещения запросов цен в единой информационной системе.

Прописаны *новые формы «коллективных» закупок*. При наличии у двух и более заказчиков потребности в одних и тех же товарах, работах, услугах они вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Опыт проведения совместных конкурсных процедур есть в ряде регионов России: например, областная библиотека проводит совместные торги для муниципальных библиотек региона. Организатором совместного конкурса или аукциона выступает один из заказчиков, которому другие заказчики передают на основании соглашения часть своих полномочий на их организацию и проведение. Такое соглашение должно содержать:

- сведения о сторонах соглашения;
- информацию об объекте закупки и о предполагаемом объёме закупки, в отношении которой проводится совместный конкурс или аукцион;
- начальную (максимальную) цену контракта или контрактов и её обоснование;
- права, обязанности и ответственность сторон соглашения;
- информацию об организаторе совместных конкурса или аукциона, в том числе перечень полномочий, переданных ему сторонами соглашения;
- порядок и срок формирования комиссии по осуществлению закупок, регламент её работы;
- порядок и сроки разработки и утверждения документации о закупке;
- примерные сроки проведения совместных конкурса или аукциона;
- порядок оплаты расходов, связанных с организацией и проведением совместных конкурса или аукциона;
- срок действия соглашения;
- порядок рассмотрения споров;
- иную информацию, определяющую взаимоотношения сторон соглашения.

В целях централизации закупок могут быть созданы государственный или муниципальный орган, казённое учреждение, уполномоченные определять поставщиков для заказчиков, или несколько таких органов, казённых учреждений. Полномочия на определение поставщиков для соответствующих заказчиков могут быть также возложены на один государственный или муниципальный орган, одно казённое учреждение или несколько государственных или муниципальных органов, казённых учреждений.

Важное значение имеет статья 95 – *«Изменение, расторжение контракта»*. Существенное изменение условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением изменения по соглашению сторон в следующих случаях:

при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объёма работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта;

если по предложению заказчика увеличиваются или уменьшаются не более чем на десять процентов предусмотренные контрактом количество товара, объём работы или услуги.

Расторжение контракта допускается по соглашению сторон, решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения в соответствии с гражданским законодательством. Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством при условии, если это было предусмотрено контрактом.

Заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций до принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта. Решение заказчика об одностороннем отказе исполнять контракт в течение одного рабочего дня, следующего за датой принятия указанного решения, размещается в единой информационной системе и направляется поставщику (подрядчику, исполнителю).

Особое внимание в библиотеках обращают на нормы, регулирующие *закупки из единственного источника* (ст. 93). В ФЗ-44 сохранились практически все действующие нормы ст. 55 ФЗ-94, но в ряде случаев они претерпели существенные изменения. Часть 1 п. 4 ст. 93 позволяет осуществлять закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. р. При этом совокупный годовой объём закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 5% от размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок в соответствии с планом-графиком, и составляет не более чем 50 млн р. в год. Эти ограничения не распространяются на закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые заказчиками для нужд сельских поселений.

Часть 1 п. 5 ст. 93 предусматривает возможность закупок «для нужд ... библиотек ... на сумму, не превышающую четырёмсот тысяч рублей; при этом совокупный объём закупок, который заказчик вправе осуществить на основании данного пункта, не превышает 50 процентов от объёма средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с Планом-графиком, и составляет не более чем двадцать миллионов рублей в год».

По сравнению с ФЗ-94, в ФЗ-44 изъяты существенные моменты – одноименность товаров и сроки. То есть, если раньше библиотеки могли приобретать по счетам до 100 и 400 тыс. р. одноименные товары по каждому коду Номенклатуры одноименных товаров один раз в квартал, то в новой системе эти виды закупок могут быть использованы *на любые цели* организации (иного пока в Законе не предусмотрено!).

Исходя из приоритетов администраций и чиновников, библиотеки могут потерять возможность закупки изданий и ресурсов (100 и 400 тыс. р.) по кодам «Номенклатуры товаров, работ, услуг...», «защищённых» в ФЗ-94. Ограничением, указанным в ФЗ-44, является только общая сумма по этому виду закупок – 20 млн р. Последнее для большинства библиотек – допустимый вариант, однако для крупных научных библиотек с большим бюджетом – это существенное ограничение.

Статья 93 предусматривает в ч. 1. п. 13 из единственного источника «закупки произведений литературы и искусства определённых авторов ... если единственному лицу принадлежат исключительные права на такие произведения, исполнения, фонограммы». В части 1. п. 14 ФЗ-44 также предусматривает «закупку печатных изданий или электронных изданий определённых авторов у издателей таких изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций».

Поправка РБА и РКС в новом законе учтена. На практике в ряде случаев возникали конфликты между поставщиками и библиотеками. Поставщики предъявляли исключительные лицензии на использование, а библиотеки и контролирующие их органы в соответствии с ФЗ-94 требовали наличия исключительных прав.

В части 1 п. 10 ст. 93 сохранена существующая и в ФЗ-94 возможность по исключительным правам поставки «культурных ценностей (в том числе ... редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение), предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и аналогичных фондов».

При осуществлении закупок из единственного источника заказчик в срок не позднее пяти дней до заключения контракта размещает извещение о закупке в единой информационной системе. Заказчик обязан обосновать в документальном отчёте невозможность (нецелесообразность) использования иных способов осуществления закупок, цену контракта и иные его существенные условия.

В целях эффективного расходования бюджетных средств при проведении закупки из единственного источника контракт обязательно должен содержать расчёт цены контракта.

Антикоррупционная составляющая. Появилась совершенно новая по сравнению с ФЗ-94 норма, ограничивающая личную заинтересованность участников процесса закупок в их итогах (эта норма прописана в нескольких разделах Закона). Так, например, контракт может быть признан недействительным, если должностные лица со стороны заказчика состоят в браке с теми, с кем заключён контракт, либо являются их близкими родственниками: по прямой восходящей или нисходящей линиям – родителями и детьми; дедушкой, бабушкой и внуками; полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сёстрами; усыновителями или усыновлёнными.

В Законе при этом есть «интересное» и многообещающее для чиновников пояснение о том, что должна быть «установлена личная заинтересованность указанных должностных лиц заказчика в заключении и исполнении такого контракта». Объективности ради и исходя из реалий российской действительности отметим, что в Законе, к сожалению, ничего не сказано о друзьях, подругах, одноклассниках, сокурсниках и т.д.

Новый закон ещё больше бюрократизирует всю систему госзакупок. В нём много неясных положений, не прописаны очень важные практические вопросы закупочной деятельности, переходный период растягивается до 2017 г. Успех реализации новой системы госзакупок зависит от того, в какой форме будут приняты нормативные акты, связанные с Законом о КС. По некоторым оценкам, предстоит принять более 60 нормативных актов, из которых 38 – в 2013 г. (http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20130403_08).

ФЗ-44 – сложный и важный закон, требующий дальнейшего детального анализа. В его заключительных положениях обозначены вопросы, которые должны быть решены после 1 января 2014 г. – времени его введения. Это добавит проблем и неразберихи в повседневную практику закупочной деятельности.

Необходимо продолжать отстаивать позиции библиотек, чтобы сгладить ожидаемые отрицательные последствия введения нового ФЗ-44 «О контрактной системе...», которые отразятся на деятельности библиотек, издателей и книгораспространителей, качестве библиотечных фондов, развитии культуры России в целом.