**О начале реализации Контрактной системы: проблемы, перспективы**

С 1 января 2014 г. вступил в силу федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон пришел на смену закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Можно сказать, что 1 января 2014 года произошла реформа в сфере закупок для государственных нужд, поскольку новый закон существенно шире.

Если оглянуться назад, то можно вспомнить, как ругали 94-й Федеральный закон, говорили, что он мешает работать. Сейчас то же самое происходит в отношении нового, 44—го Федерального закона.

Между тем, необходимо отметить, что появление нового закона обусловлено объективными причинами, такими проблемами как:

– неполнота правового регулирования процесса закупок (урегулированы только вопросы размещения заказа);

– отсутствие контроля планов закупок, открывающее возможности для осуществления закупок, не отвечающих интересам общества и государства;

– отсутствие ответственности заказчика за результат;
– неприспособленность действующего законодательства для проведения конкурентных процедур в области науки и культуры;

– увеличение количества контрактов, заключенных с единственным поставщиком, то есть без проведения каких-либо конкурентных процедур;

– демпинг и незащищенность заказчиков от недобросовестных поставщиков и фирм-однодневок.

Теперь разберемся, что же представляет из себя контрактная система. По сути, это совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов:

* планирование закупок товаров, работ, услуг;
* определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
* заключение гражданско-правового договора (контракта), предметом которого являются поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, 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.

Надо признать, что ничего революционного и инновационного в создании такой системы нет. Во всех экономически развитых странах подобные системы есть и функционируют уже многие десятилетия. Есть разные подходы и местные нюансы, но необходимость четкой и эффективной регламентации всех этапов удовлетворения государственных нужд очевидна и не оспаривается.

Принципиальное отличие контрактной системы от 94-го закона именно в увязке всех указанных мною стадий. Старый закон регламентировал лишь определение поставщика и контроль в сфере закупок.

В рамках контрактной системы планируется введение единой информационной системы, обеспечивающей формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы. Действующий официальный сайт zakupki.gov.ru войдёт лишь как элемент в общую единую информационную систему. В ней 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 и иная информация.

Единая информационная система с 1 января 2016 г. должна обеспечивать юридически значимый электронный документооборот, включая подачу заявок в электронной форме и подписание контрактов посредством электронной подписи.

Безусловно, единая информационная система поможет участникам закупок в планировании работы и в подготовке документации для участия в закупке.

В законе № 44-ФЗ большое внимание уделяется планированию. Закупки, не предусмотренные планами-графиками или не соответствующие информации, включенной в план-график, не могут быть осуществлены. При подготовке плана-графика осуществления закупок заказчик обязан обосновать начальные (максимальные) цены контрактов, цены контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при этом приоритет закреплен за методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Закон № 44-ФЗ запрещает закупки товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши.

Одним из нововведений, которые N 44-ФЗ предусматривает для заказчиков, станет необходимость создания контрактных служб и назначение **контрактных управляющих**. Указанные институты призваны стать воплощением принципа профессионализма заказчика в сфере закупок.

Одним из базовых принципов Контрактной системы, является принцип профессионализма заказчика, который означает, что заказчик должен привлекать квалифицированные кадры, имеющие как практические навыки, так и теоретические знания в сфере закупок. Закон также возлагает на заказчиков обязанность принимать необходимые меры для поддержания и **повышения квалификации** должностных лиц, занятых в сфере закупок, включая профессиональную переподготовку и дополнительное обучение.

По новому закону заказчики и поставщики должны будут освоить новые способы закупок: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений. Таким образом, в рамках контрактной системы у заказчиков больший выбор способов закупки по сравнению с 94-м законом.

Существенно сократилось в законе № 44-ФЗ количество оснований для закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно требованиям закона № 44-ФЗ, при осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цену контракта и иные существенные условия контракта. Кроме того, в отдельных случаях в единой информационной системе необходимо разместить извещение о проведении закупки не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта.

Помимо того, что 44-ФЗ ужесточились требования к заказчиком, больше требований стало и к участникам закупки.

Так, в № 44-ФЗ определены следующие обязательные требования к участникам закупки:

* правомочность участника заключать контракт;
* отсутствие у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики;
* отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

В отдельных случаях, заказчик обязан при проведении конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых аукционов устанавливать дополнительные требования к участникам, в том числе к наличию:

1) финансовых ресурсов для исполнения контракта;

2) на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;

3) опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;

4) необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

Количество контролирующих органов в контрактной системе существенно увеличилось. В систему контролирующих органов добавлены уполномоченные органы субъекта РФ, органы местного самоуправления, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами; органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Предусмотрена также возможность осуществления общественного и ведомственного контроля в сфере закупок.

Порядок обжалования действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки не претерпел в законе № 44-ФЗ существенных изменений.

Добавлены новые субъекты, действия (бездействие) которых можно обжаловать – это уполномоченные учреждения, должностные лица контрактной службы, контрактные управляющие. В качестве лиц, имеющих право на подачу жалобы, в законе 44-ФЗ появились осуществляющие общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц. Расширились полномочия контролирующего органа, рассматривающего жалобы и проводящего плановые и внеплановые проверки. В частности, Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы наделены теперь полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением при осуществлении закупок требований к энергетической эффективности товаров, работ, услуг, в том числе за наличием в документации о закупке, извещении об осуществлении закупки или в проекте контракта требований в отношении энергетической эффективности, предъявляемых к закупаемым товарам, работам, услугам для государственных или муниципальных нужд.

Контрольный орган в сфере закупок наделен в законе № 44-ФЗ правом проводить внеплановую проверку не только в случае подачи жалобы, но и при поступлении иной информации о нарушении законодательства РФ, в том числе и из единой информационной системы.

И если по осуществлению антимонопольными органами полномочий по контролю в сфере закупок вопросов не имеется, мы контролируем стадию определения поставщика и заключение контракта, то по таким стадиям, как планирование, нормирование, аудит, мониторинг определенности на сегодняшний день нет. И это проблема.

Так, например, в ходе контроля 94-го закона антимонопольные органы проверяли само обоснование начальной максимальной цены контракта. В рамках контрактной системы мы только смотрим наличие либо отсутствие такого обоснования, не вникая, правильно такое обоснование составлено. Теперь обоснование цены контракта и контроль исполнения контракта должны осуществлять органы Росфиннадзора. Таким образом, контрольная функция разрывается. Если участник закупки обнаружил со стороны заказчика одновременно нарушение процедуры закупки и нарушения при обосновании цены контракта, он будет вынужден подавать одновременно две жалобы: в антимонопольный орган и в орган Росфиннадзора и я не исключаю возможность ситуации, когда контрольными органами могут быть вынесены противоречащие предписания (дай бог, чтоб такого не случилось!), поскольку на сегодняшний день не разработана система оперативного обмена информацией. Нет практики применения 44-го Федерального закона, а значит – не выработаны единообразные подходы к его применению.

Другой проблемой применения 44-ФЗ является наличие множества несостыковок между статьями закона, а также, между законом и подзаконными актами, принятыми в его развитие. ФАС России подготовлен большой пакет поправок в закон, Ожидается, что в апреле этот пакет будет передан на рассмотрение в Государственную Думу.

Сегодня можно констатировать, что практика работы контрактной системы в Курганской области начала закладываться. Курганским УФАС России рассмотрено 24 жалобы на действия заказчиков и 112 согласований о заключении контракта с единственным поставщиком. В общей сложности на сегодняшний день Курганским УФАС России проверено 208 закупок.

Нарушения заказчиками 44-ФЗ, выявленные по результатам проведенных проверок, свидетельствуют чаще всего о неправильном толковании заказчиками положений закона о контрактной системе. Мы не ведем статистику того, сколько выявлено нарушений, поскольку считаем, что необходимо дать заказчикам время для того, чтобы научиться работать по-новому, тем более, что на сегодняшний день нет разъяснений по применению закона (их должно подготовить Минэкономразвития как разработчик закона). Даже у теоретиков расходятся мнения о применении тех или иных положений закона. Стоит догадываться, насколько тяжело сегодня заказчикам!

Тем не менее, в Кодекс Российской Федерации с начала года внесены изменения и предусмотрена административная ответственность должностных лиц за нарушения закона о контрактной системе. Таким образом, законодатель не дал заказчикам права на ошибку. Любая ошибка будет караться штрафом, размер которого за грубые нарушения закона составляет от 30 до 50 тыс.руб., за легкие, такие, как например, нарушение сроков размещения информации до 2-х дней – от 5 до 30 тыс.руб.