

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний на тему:

«НОВАЯ РЕДАКЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ»

Организатор:

**Комитет Государственной Думы по строительству
и земельным отношениям**

г.Москва

21 апреля 2011 г.

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Администрации Президента Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Федерального казначейства, Федерального дорожного агентства, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей производственных и научных организаций, отраслевых ассоциаций, саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, проектирования, строительства вопросы о совершенствовании законодательного регулирования вопросов формирования, размещения и исполнения заказов для государственных и муниципальных нужд, участники парламентских слушаний **отмечают:**

1. Принятие Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон) ознаменовало собой одну из важнейших экономических реформ 2000-х годов. Впервые на законодательном уровне был введен единый порядок размещения заказов на

поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг как для государственных, так и для муниципальных нужд.

Установление в Законе исчерпывающего перечня требований к участникам размещения заказов позволило принять участие в торгах более широкому кругу лиц, что, безусловно, способствует развитию конкуренции. Впервые Законом была введен аукцион как наиболее прозрачная форма размещения заказа.

Вместе с тем практика выявила большое количество проблем при применении Закона.

Необходимость совершенствования законодательства, регулирующего вопросы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, указана в Послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года. Так, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что «ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями. По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и "откаты", и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей. Поэтому пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках - более продуманной и более современной.».

По мнению участников парламентских слушаний, к основным недостаткам законодательного регулирования закупочной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных средств, можно отнести следующее.

1) Определение максимального снижения начальной цены государственного (муниципального) в качестве основного критерия выбора победителя торгов без учета прочих факторов, включая надежность выполнения контракта, качество поставляемых товаров, выполняемых работ или оказываемых услуг, затраты будущих периодов, непосредственно связанные с эксплуатацией и обслуживанием приобретаемых благ.

2) Чрезмерная регламентация процедур размещения заказа при отсутствии контроля и мониторинга результатов исполнения государственных и муниципальных контрактов.

3) Отсутствие связи между процессом формирования государственного и муниципального заказа, проведением торгов и исполнением государственных и муниципальных контрактов.

4) Недостаточная точность и отсутствие эффективной методологической базы определения максимальной (начальной) цены государственных (муниципальных) контрактов, непрозрачность данного механизма в целом.

5) Наличие целого ряда норм и правил, нарушение которых не подкреплено конкретными инструментами ответственности за их соблюдение.

6) Отсутствие прозрачной системы средне и долгосрочного

планирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, включая планы-графики размещения заказов.

7) Ограниченные возможности использования системы государственного и муниципального заказа для стимулирования производства высокотехнологичных, инновационных товаров и услуг, повышения качества предложения, решения иных общегосударственных задач.

8) Объективное сокращение уровня конкуренции при проведении торгов выполнение работ по строительству и реконструкции объектов в рамках перехода от применения конкурсов к электронным аукционам.

9) Применение строгих универсальных норм для размещения всей совокупности заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг без учета специфики конкретного предмета заказа.

10) Полное отсутствие мотивирования заказчика к получению наилучшего товара (работ, услуг) при исключительно жесткой регламентации и контроле за соблюдением формальных, не имеющих отношения к результату размещения заказа процедур.

В результате указанных недостатков становится практически невозможным обеспечить выбор наилучшего и в наибольшей мере отвечающим целям и задачам государства предложения товаров, работ и услуг на рынке. Кроме того, практически не ограниченный допуск к участию в торгах и получению права на заключение государственного (муниципального) контракта по поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг, привел к тому, что конкурентными преимуществами стали обладать компании, использующие демпинг, а исполнение самих контрактов стало сопровождаться все большим количеством нарушений, связанных со сроками и качеством удовлетворения соответствующих государственных и муниципальных нужд. С другой стороны, наиболее квалифицированные и ответственные поставщики практически не обладают возможностями конкурировать с указанными фирмами в рамках единственного предмета оценки – цены контракта.

2. В наибольшей мере снижение эффективности закупок в настоящее время наблюдается при размещении заказов на строительство и реконструкцию объектов.

Участники слушаний отмечают, что данные претензии были вполне обоснованы в отношении целого ряда государственных заказчиков. Так, в результате оценки значительного количества процедур размещения государственного заказа на строительство или реконструкцию объектов в форме конкурсов в период с 2006 по 2009 год, были выявлены следующие факторы:

1) Государственными заказчиками устанавливались индивидуальные критерии оценки заявок на участие в конкурсах по однотипным, сопоставимым объектам.

2) Для значительного количества конкурсов решающую роль в определении победителей торгов выполняли не первоочередные критерии - цена и качество, а второстепенные - сроки выполнения соответствующих работ и гарантии качества отдельных элементов объекта капитального строительства.

Так, из проанализированных более полутора сотен конкурсных процедур на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, начальная цена по которым превышала 100 млн. рублей, только для 7 % конкурсов критерий цены был установлен на уровне свыше 30 % от общей, итоговой оценки заявок.

Значимость такого критерия оценки заявок, как сроки строительства или реконструкции объекта для 37 % проанализированных конкурсов составлял - 30 %, а по 7 конкурсам критерий «сроки выполнения работ» был определен заказчиками на уровне 50 % от общей, итоговой оценки.

В среднем по всем проанализированным конкурсным процедурам удалось достигнуть экономии бюджетных средств в размере 5,37%.

Вместе с тем, распространение аукционов в области строительства в качестве преимущественного способа размещения заказов на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, как показала практика, не дало требуемого результата ни с точки зрения существенного повышения уровня конкуренции между подрядчиками, ни как инструмент экономии бюджетных средств.

По результатам анализа проведения аукционов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства в период с 1 июля 2009 года по истекший период 2010 года, можно сделать следующие выводы.

Средний уровень снижения начальной цены достигал 3,9 %, что ниже аналогичного показателя по конкурсным процедурам.

Если к основным недостаткам конкурсов на строительство или реконструкцию относилась возможность принятия государственным заказчиком субъективных решений при оценке заявок компаний, претендующих на заключение государственного контракта, в первую очередь при оценке такого элемента как квалификация участника размещения заказа и качество выполняемых работ, то для аукционов выявлены иные способы, способствующие созданию преференций конкретным претендентам на заключение контрактов и ограничению участия в торгах другим компаниям.

Так, именно при проведении аукционов существенно выросло количество случаев, при которых участником торгов являлся только один участник. Например, из рассмотренных 12 аукционов на строительство и реконструкцию объектов дорожного хозяйства в первые пять месяцев 2010 года из 52 поданных заявок на участие в аукционах не была допущена к торгам половина претендентов. При этом зачастую причины для отказа в допуске к участию в аукционах представляются недостаточно обоснованными.

Кроме того, в ряде случаев даже при условии фактического участия в аукционах нескольких претендентов на заключение государственного контракта, соревнование между участниками по снижению цены не происходит, либо масштабы снижения цены ничтожны (в пределах одного шага аукциона).

Ряд контрактов по объектам капитального строительства был выигран на аукционах компаниями, не имеющими опыта выполнения работ, аналогичных по масштабу или по данной категории объектов, что увеличивает риски некачественного или несвоевременного выполнения государственных контрактов.

Таким образом, введение аукционов, в том числе электронных, как преимущественной формы размещения заказов на строительный подряд не только привело к снижению качества строительных работ, но и к реальному сокращению конкуренции среди поставщиков, существенно меньшему снижению начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов.

Более того, повсеместное внедрение электронных аукционов привело к появлению двух основных групп данных торгов, кардинально отличающихся друг от друга, практически без «промежуточного» варианта. Для первой группы (порядка 1/5 электронных аукционов на дорожные объекты) наблюдается аномально высокое снижение цены – 20 и более процентов. Для второй группы (3/5 аукционов), напротив, торговли, как таковой не происходит, а цена не снижается более чем на 1 %. В результате, ни в одном, ни в другом случае не обеспечивается необходимая эффективность закупочной деятельности, достижение оптимального соотношения цена/качество работ.

В результате, электронные аукционы на строительство или реконструкцию объектов стали либо предметами жесткого демпинга, либо напротив, торгами с единственным участником или же одной реально торгующейся компанией.

Следует учесть, что вся совокупность указанных недостатков законодательного регулирования размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в первую очередь негативно сказывается на объектах капитального строительства, высокотехнологичном оборудовании, то есть тех предметах государственных и муниципальных закупок, которые требуют особенно тщательного контроля использования, надежности и долговечности.

3. С 1 июля 2010 года вступила в силу норма, предусматривающая проведение открытых аукционов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, в том числе и по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, для федеральных нужд исключительно в электронной форме. При размещении заказов для нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд указанное правило вступило в силу с 1 января 2011 года.

По данным, полученным от операторов пилотных электронных площадок, общее количество контрактов, заключенных по итогам размещения заказов путем проведения открытых аукционов в электронной форме, за период с 1 января по 30 июня 2010 г. в целом составило 20 658 контрактов на общую сумму 67 470,856 млн. руб.

Необходимо признать, что при современном уровне развития информационных технологий размещение заказа путем проведения электронных аукционов является перспективным направлением. К преимуществам электронных аукционов можно отнести:

- электронные торги дают возможность большему кругу лиц принять участие в размещении заказа;
- являются менее затратными, чем обычные аукционы;
- предусмотренная процедура проведения аукционов должна обеспечивать анонимность участников аукциона до определения победителя аукциона, что направлено на исключение субъективных решений аукционной комиссии при допуске участников к аукциону, предотвращение сговора участников аукциона и воздействия одних участников аукциона на других участников.

Вместе с тем уже сейчас практика проведения электронных торгов на выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, проводимых в целях заключения государственных контрактов для нужд Российской Федерации, выявила очевидные несовершенства указанной процедуры. Анализ проведения открытых аукционов в электронной форме и поступающих в Государственную Думу жалоб и обращений позволяет выделить следующие проблемы, связанные с функционированием электронных площадок:

- 1) перебои в работе Интернет-сайтов отдельных операторов электронных площадок (до 30 минут). При этом согласно требованиям Закона при отсутствии предложений о цене контракта более 10 минут аукцион считается оконченным;
- 2) в случае возникновения технических проблем практически невозможно дозвониться до службы помощи;
- 3) не всегда от службы помощи возможно получить компетентные ответы, в том числе в части технических аспектов, относящихся к компетенции площадки (например, при невозможности прикрепить (скачать) файл);
- 4) в ряде случаев не работает электронная подпись заказчика по причине ее блокировки сайтом. В этой связи невозможно разместить документацию, прикрепить документы;
- 5) ограничение максимально допустимых размеров файлов, размещаемых в сети Интернет;
- 6) различные электронные площадки устанавливают разные требования, что приводит, например, к невозможности использования одной и той же электронной цифровой подписи на разных площадках;

7) технические сбои при входе на электронную площадку с целью подачи ценового предложения. Например, сбои в системе электронной торговой площадки не давали возможности зайти участнику в кабинет на электронной площадке и подать ценовое предложение. При этом были использованы все возможности: три различных провайдера «Интернета» и три рабочих места. Жалоба подрядчика на ограничение его прав была признана необоснованной. В результате размещения заказа контракт заключен с единственным участником аукциона без экономии бюджетных средств;

8) допускается необоснованная задержка возврата денежных средств, зарезервированных под обеспечение заявки, тем самым ограничиваются финансовые возможности участника в участии в других аукционах;

9) не регламентирован порядок представления оригиналов государственных контрактов, в том числе в судебные органы, Федеральное казначейство, казначейства субъектов Российской Федерации;

10) недоработки системы информационной поддержки работы электронных площадок. В частности, требует усовершенствования поисковая система, параметры которой не предусматривают возможности осуществлять поиск по отдельным отраслям.

Кроме того, представляется крайне затруднительным обеспечить гарантированную защиту предоставляемых участниками электронных торгов сведений от их распространения среди заинтересованных лиц. Так, несмотря на фактически обезличенную форму подаваемых заявок на участие в электронных аукционах, затрудняющую возможность влияния на процедуру допуска к торгам со стороны государственного или муниципального заказчика, в настоящее время существуют возможности для идентификации заявки конкретного претендента.

В отличие от процедуры обычного аукциона в электронном аукционе существует больше возможностей ограничить доступ конкретного участника к участию в аукционе, заблокировав ему доступ в «Интернет», что может сделать как сотрудник оператора электронной площадки, так и внешний пользователь системы.

Одной из существенных проблем при проведении электронных аукционов является отсутствие в большинстве случаев возможности доказать, по чьей вине произошел сбой при подаче ценового предложения. На сегодняшний день практически невозможно обеспечить документарное подтверждение причин возникновения указанной ситуации и установить конкретную вину или невиновность отдельных лиц.

Таким образом, при всех достоинствах процедуры размещения заказов путем проведения открытого аукциона в электронной форме существует большое количество проблем технического характера и возможностей влияния на процесс проведения такого аукциона.

4. Участники парламентских слушаний отмечают, что значительная часть недостатков действующей системы размещения государственного и

муниципального заказа во многом связана с неточностью и необоснованностью определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов. Приходится отмечать, что в настоящее время на целые группы товаров, работ и услуг, включая даже простые (каталожные) товары, определение начальной осуществляется фактически произвольно, без учета фактически складывающихся на рынке цен, результатов исполнения уже заключенных контрактов. Отсутствует организация системы регулярного мониторинга рынков товаров, работ и услуг, эффективная методологическая основа определения начальных цен.

В Послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации особо отмечено, что именно прозрачность и публичность формирования и реализации планов и прогнозов объемов и дат закупки товаров, работ и услуг, являются необходимым условием для повышения эффективности формирования, размещения и реализации государственного и муниципального заказа.

В связи с этим 11 апреля 2011 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (проект № 524424-5), который обязал заказчиков обосновывать начальную (максимальную) цену контрактов с указанием расчетов и источников информации о ценах и размещать такое обоснование на официальном сайте в составе конкурсной документации, документации об аукционе, в извещении о проведении запроса котировок. Кроме того, Правительство Российской Федерации наделено правом устанавливать порядки формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды товаров, работ, услуг для целей включения таких цен в конкурсную документацию, документацию об аукционе (в том числе в документацию об открытом аукционе в электронной форме), в извещении о проведении запроса котировок, в том числе устанавливать закрытый перечень источников информации о ценах товаров, работ, услуг.

Также, Федеральным законом предусмотрено право Правительства Российской Федерации устанавливать единые дополнительные требования, в том числе квалификационные требования, к участникам размещения заказа при размещении заказов на поставки, выполнение оказание отдельных видов соответственно товаров, работ, услуг для федеральных нужд, а также нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд, устанавливать особенности размещения конкретного заказа для федеральных нужд и включать в отношении конкретного заказа для государственных нужд в контракт дополнительные условия его исполнения, в том числе не связанные с предметом контракта.

5. Вместе с тем в настоящее время констатируется практически полное отсутствие действующей системы планирования сроков и объемов государственных и муниципальных закупок. Несмотря на то, что именно

применение стратегического и предсказуемого планирования позволяет обеспечить возможность потенциальных поставщиков заблаговременно подготовиться к участию в торгах, а значит сделать во всех отношениях более выгодное для заказчика предложение по цене и качеству, а также экспертного сообщества, иных заинтересованных лиц дать оценку предлагаемым к размещению товарам работам и услугам уже существует.

В настоящее время формирование и публикация планов-графиков размещения заказа обеспечивается преимущественно государственными заказчиками, то есть, для одного главного распорядителя бюджетных средств может существовать (и существует) несколько десятков соответствующих планов-графиков, что ни в коей мере не позволяет реализовать их функциональное предназначение.

Отмечается, что частичное решение этой проблемы путем публикации планов-графиков на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов практически не принесло положительных результатов. В частности, данный информационный ресурс сейчас переполнен разрозненными планами размещения заказов конкретных заказчиков, вплоть до таких заказчиков как конкретные учреждения дошкольного образования, то есть, детские сады. Однако, в этих условиях для потенциального поставщика становится невозможным действительно воспользоваться преимуществами заблаговременной публикации планируемых объемов закупок, потому что в данном случае возникает необходимость оценки не конкретных групп товаров, работ и услуг, которые планирует закупить государство, а обращения именно к конкретным заказчикам, что не приводит к сокращению условий применения коррупционных отношений между заказчиком и поставщиком.

В действующей редакции Закона вообще отсутствует понятие и сводных планов-графиков размещения заказов. Вместе с тем, с точки зрения возможности обеспечения контроля за планированием и размещением заказов, именно сводные планы, то есть, планы конкретных главных распорядителей бюджетных средств, могут обеспечить сопоставление данных документов с положениями федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Как показал анализ, на сегодняшний день не существует и не применяется никаких нормативно-правовых, методических и иных инструментов, определяющих требования к составу, точности, полноте, достоверности и порядку актуализации планов-графиков размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. В то же время, заказчики зачастую включают в соответствующие планы-графики либо отрывочные сведения о прогнозируемых закупках (например, указывают дату размещения, но не указывают прогнозируемую начальную цену контракта и, наоборот), не включают в искомые документы сведения о целом ряде планируемых торгов.

Наконец, не установлены обязательства заказчиков (главных распорядителей бюджетных средств) по своевременному уточнению планов-графиков. Более того, осуществленный мониторинг показывает, что некоторые федеральные органы исполнительной власти формируют планы графики только на очередной квартал. В результате эффективность таких планов ничтожна, поскольку дата публикации таких квартальных планов-графиков практически не отличается от сроков публикации извещений о проведении торгов. В подобных действиях замечены, например, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная антимонопольная службы и иные органы.

Неурегулированность актуализации планов-графиков привела еще и к тому, что даже ведомства, соблюдающие формальные сроки публикации годовых планов графиков (21 января), по факту не достигают ожидаемого результата, поскольку к этому времени до половины и более торгов на 2011 год уже проведены. То есть в этом случае планы-графики являются только и исключительно отчетами, а не прогнозными документами.

Участники парламентских слушаний отмечают, что, несмотря на конкретное содержание Послания Президента Российской Федерации Д.А.Медведева в части необходимости первоочередного развития именно публичности и предсказуемости государственных и муниципальных закупок, до сих пор не подготовлены необходимые нормативные правовые документы, устанавливающие основы и порядок осуществления соответствующего контроля, включая и определение органа исполнительной власти, ответственного за реализацию этих контрольных функций.

6. Другой нерешенной проблемой законодательного регулирования системы государственных и муниципальных закупок является применение крайне детализированного и чрезмерного контроля за соблюдением заказчиками процедуры размещения заказов при практически полном отсутствии контроля, мониторинга и оценки финансово-экономических и административных последствий реализации контрактов. При этом, именно данный аспект является конечной целью законодательства о закупках, то есть, максимально эффективное удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

Фактически приходится констатировать полное отсутствие мотивированности заказчиков не только к достижению наилучших результатов и эффективности от использования бюджетных средств, но и, напротив, заинтересованность исключительно к формальному подходу расходования данных ресурсов. Помимо забюрократизированной процедуры размещения заказов и отсутствия ответственности за результаты реализации контрактов, в настоящее время заказчики непосредственно ориентированы на решение задачи освоения бюджетных средств при минимальных масштабах экономии их использования. Данные условия обусловлены тем, что основная часть сэкономленных в результате проведения торгов средств подлежит изъятию в доходы бюджетов, а неосвоение заказчиком части финансовых

ресурсов, в том числе по объективным причинам и недостаточной стабильности и гарантированности объемов финансирования данных обязательств в средне и долгосрочной перспективе, обычно является основанием для сокращения размеров финансирования.

Исходя из этого, заказчик, при прочих равных условиях, обеспечивший полное освоение бюджета и не нарушающий установленные процедуры, но не достигший требуемых результатов, в том числе по качеству, срокам и объемам приобретаемых товаров, работ и услуг, находится на сегодняшний день в объективно более выгодном положении, нежели чем заказчик, достигший наилучшего результата исполнения контракта, в том числе, сэкономивший в ходе проведения торгов значительную часть финансовых ресурсов.

Крайне важно учесть, что именно в отношении объектов капитального строительства одним из наиболее важных параметров оценки их эффективности и качества являются не столько затраты непосредственно на строительство или реконструкцию объекта, сколько последующие расходы на ремонт, капитальный ремонт, обслуживание и эксплуатацию соответствующих зданий и сооружений. Вместе с тем, Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не допускает возможность оценки всего объема бюджетных расходов по соответствующему объекту капитального строительства или оборудованию, ограничивая содержание критериев оценки исключительно ценной. Исходя из этого, непосредственно провоцируется увеличение случаев и объемов заключаемых государственных и муниципальных контрактов, результатом выполнения которых становится создание объекта капитального строительства или поставка оборудования, затраты на последующую эксплуатацию которых существенно превышают полученную на этапе размещения заказов экономию бюджетных средств.

Значительное увеличение прецедентов применения демпинга в качестве основного инструмента получения преимуществ для заключения государственного (муниципального) контракта, в результате которого при всей очевидности невозможности подрядчика обеспечить исполнение обязательств, осложняется установленным запретом на возможность применения одностороннего порядка расторжения контракта за исключением реализации данной функции в судебном порядке. Однако, именно фактически сложившиеся благоприятные условия существенного повышения шансов «компаний-однодневок», фирм, обеспечивающих приоритетное право на заключение контракта за счет аномального снижения цены поставки соответствующих товаров, выполнения работ, оказания услуг, при объективной невозможности исполнения своих обязательств иначе, кроме как путем ухудшения качественных и количественных характеристик предмета заказа, обуславливают конкурентные преимущества и существенно подтверждает объективную необходимость предквалификации.

Исходя из этого, отмечается актуальность значительного расширения возможностей заказчиков по формированию предмета заказа, включая определения начальной цены, процедур и выбора способа размещения заказа, инструментария контроля за ходом и результатом исполнения контрактов, при формировании адекватных институтов ответственности заказчика за конечные результаты размещения заказов.

7. Участники парламентских слушаний также отмечают ряд проблем, связанных с рассмотрением жалоб на действия (бездействия) заказчика, комиссий по размещению заказов, поданных в Федеральную антимонопольную службу и иные уполномоченные на осуществления контроля за размещением заказа органы государственной власти и местного самоуправления.

С одной стороны, нет каких-либо ограничений на подачу жалобы, что нередко приводит к злоупотреблению со стороны участников и затягиванию сроков размещения заказа и заключения государственного или муниципального контракта.

Так, только в течение II квартала 2010 года в ФАС России поступило 7348 жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии. На основании части 1 статьи 59 Закона органами ФАС России заявителям возвращено 1405 жалоб. Кроме того, на основании части 1 статьи 61 Закона о размещении заказов 506 жалоб отозвано самими заявителями. В результате рассмотрения по существу обоснованными признаны только 2470 жалоб (45 % от общего количества рассмотренных).

С другой стороны, отсутствие в Законе оснований принятия тех или иных решений уполномоченными органами, приводит к принятию субъективных решений при размещении заказов. Например, имеются факты, когда торги аннулируются по причине неразмещения на официальном сайте проектной документации, хотя Закон не содержит такого требования. Более того, введение такой обязанности приведет к нарушению требований, установленных гражданским законодательством, в том числе требований о защите объектов интеллектуальной собственности, и является нецелесообразным с точки зрения обеспечения безопасности объекта капитального строительства.

Кроме того, отсутствие единых оснований принятия тех или иных решений контролирующими органами приводит на практике к тому, что:

1) решения территориальных органов ФАС России в отдельных случаях противоречат решениям ФАС России, разъяснениям данным Минэкономразвития России и ФАС России относительно применения положений Закона о размещении заказов;

2) отдельные решения ФАС России противоречат ранее принятым решениям по аналогичным вопросам и выданным предписаниям.

С учетом вышеизложенного, участники парламентских слушаний отмечают необходимость совершенствования процедуры рассмотрения

жалоб участников размещения заказов на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, членов конкурсной, аукционной комиссии, операторов электронных площадок.

В целом участники парламентских слушаний считают необходимым отметить, что в настоящее время решение указанных выше проблем, связанных с недостаточной эффективностью размещения заказов для государственных и муниципальных нужд осуществляется путем уточнения отдельных процедурных вопросов размещения заказов, усиления контроля за точностью соблюдения таких процедур и ответственности за их нарушение.

Однако, как показывает практика, основная задача по повышению эффективности системы государственных и муниципальных закупок - получение товаров, работ, услуг надлежащего качества в установленные сроки за наименьшую плату - не может быть решена только за счет дальнейшего законодательного ужесточения и детализации процедур размещения заказа.

По мнению участников парламентских слушаний, государственная политика в сфере размещения заказов на строительство объектов для государственных и муниципальных нужд нуждается в системном реформировании в целях обеспечения непосредственной заинтересованности государственных и муниципальных заказчиков в максимально эффективном использовании бюджетных средств.

Для этого необходимо, во-первых, пересмотреть процедуры размещения заказов на предмет учета специфики отдельных видов продукции, работ и услуг, не являющихся типовыми, а, во-вторых, сконцентрировать усилия по государственному и муниципальному контролю за непосредственным исполнением контрактов, в отношении работ по строительству реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства - за качеством и безопасностью создаваемых объектов капитального строительства.

С учетом вышеизложенного, в целях повышения эффективности и прозрачности системы государственных и муниципальных закупок участники парламентских слушаний **р е к о м е н д у ю т** :

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. В приоритетном порядке рассматривать законопроекты, направленные внесение изменений в законодательство Российской Федерации, регламентирующее вопросы формирования, размещения и исполнения государственного и муниципального заказа, направленное на повышение эффективности и прозрачности системы закупок.

1.2. Обеспечить подготовку изменений и дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации

Федерации, направленные на формирование достоверной системы определения начальной цены государственных и муниципальных контрактов.

2. Правительству Российской Федерации:

1. Подготовить и внести в Государственную Думу новую редакцию Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в частности, предусматривающую:

1.1. учет специфики размещения заказов на выполнение сложных контрактов (закупка инновационной, высокотехнологичной продукции, выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства), в том числе в части:

- четкого определения объема и требований к информации, размещаемой в открытом доступе в сети «Интернет», при размещении заказов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства;

- установления ответственности государственных и муниципальных заказчиков за качество и безопасность объектов капитального строительства на весь период их эксплуатации, при одновременном обеспечении возможности самостоятельного выбора ими конкретного способа и условий размещения заказа на строительство, реконструкцию или капитальный ремонт объектов капитального строительства;

- введения норм о предквалификационном отборе участников размещения заказа, предусматривающих объективные критерии оценки способности такого участника выполнить работы, и об оценке предложений участников такого отбора профессиональным сообществом;

- установления обязанности при проведении конкурсов на подготовку проектной документации предоставлять проектно-технологические решения, которые должны рассматриваться при оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе;

- установления нормы, допускающей в ходе исполнения контракта на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства изменение не более чем на десять процентов предусмотренный контрактом объем работ при изменении потребности в таких работах, предусмотрев при этом соответствующее изменение цены контракта и сроков выполнения таких работ;

1.2. уточнение норм о способах обеспечения исполнения контрактов в целях гарантированного получения заказчиками денежных средств в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных и муниципальных контрактов;

1.3. сохранение обязанности проведения открытых аукционов в электронной форме только в случае размещения заказов на поставку простых (каталожных, биржевых) товаров (работ, услуг);

1.4. усиление ответственности операторов электронных площадок за обеспечение бесперебойного функционирования электронных площадок и обеспечение конфиденциальности участников, подавших заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме, предусмотрев также возможность расторжения контракта с оператором электронной площадки в случае выявления факта разглашения информации о таких участниках размещения заказа или неоднократного срыва работы электронной площадки;

1.5. установление четкого перечня документов, которые являются доказательством в случае обжалования действий оператора электронной площадки;

1.6. совершенствование процедуры рассмотрения жалоб участников размещения заказов на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, членов конкурсной, аукционной комиссии, операторов электронных площадок, в том числе установления исчерпывающего перечня оснований для принятия решений по результатам рассмотрения таких жалоб уполномоченными на осуществление контроля за размещением заказов органами государственной власти и местного самоуправления;

2. В кратчайшие сроки утвердить нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, устанавливающий:

- обязанность главных распорядителей средств бюджета формировать сводные планы-графики размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на очередной финансовый год и на плановый период в недельный срок после утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

- требования к обоснованности и достоверности информации, отражаемой в планах-графиках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также обязательства главных распорядителей бюджетных средств по внесению заблаговременных уточнений и обновлений в данных планах.

3. Активизировать работу по совершенствованию системы ценообразования на объекты капитального строительства на основе формирования технических спецификаций и единичных расценок с целью обеспечения возможности использования результатов этой работы при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

4. Принять меры к обеспечению бесперебойной работы официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в том числе в части:

- расширения возможностей выборки информации о размещении заказов по конкретным видам товаров, работ и услуг;

- недопущения перебоев в работе официального сайта;

- стандартизации формата и содержания размещаемой конкурсной и аукционной документации;

- возможности сравнения цен и иных условий размещения заказов по однотипным товарам, работам и услугам в расчете на единицу поставляемой продукции.

5. Принять меры к обеспечению бесперебойного функционирования электронных площадок.

3. Министерству экономического развития Российской Федерации и Комитету Государственной Думы по строительству и земельным отношениям:

до 1 мая 2011 года сформировать рабочую группу по разработке проекта федерального закона о формировании, размещении и исполнении государственного и муниципального заказа (о федеральной контрактной системе).

Председатель Комитета

М.Л. Шаккум