



Полномочия и муниципальные услуги

Осуществление контроля исполнения муниципальных контрактов

(в свете последних изменений
законодательства)

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», особое место в котором занимают нормы, регламентирующие осуществление уполномоченными органами публичной власти контроля исполнения муниципальных контрактов.

Комплексный подход к осуществлению публичных закупок

Принятие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) является важным шагом на пути формирования и развития системы государственных и муниципальных закупок. В данном федеральном законе впервые сформулирован и полноценно закреплён комплексный подход к осуществлению публичных закупок.

Принимая Федеральный закон № 44-ФЗ, законодатель преследовал цель устранить имевшиеся недостатки ранее действовавшего Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ) и усовершенствовать правовое регулирование в данной сфере. При этом особое внимание было уделено **обеспечению качества закупок**



С.О. Попов,
канд. юрид. наук,
эксперт

© Попов С.О., 2014



Условие об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков не только самого юридического лица, но и его учредителя позволит ограничить возможности регистрации под новым наименованием занесенной в реестр компании в целях участия в процедуре муниципальных закупок.

емых товаров, работ, услуг. Эксперты неоднократно называли недостаточный уровень защищенности заказчиков от неисполнения или некачественного исполнения муниципальных контрактов как основной недостаток ранее действовавшего Федерального закона № 94-ФЗ, при том что в качестве одной из главных задач последнего позиционировалась поддержка конкуренции. В связи с этим специалисты неоднократно указывали, что заложенные в данном законе механизмы противодействия некачественному исполнению контракта, которые включают реестр недобросовестных поставщиков и финансовое обеспечение, показали свою низкую эффективность.

Важнейшее место в нормах анализируемого закона занимают положения, регламентирующие, с одной стороны, **увеличение требований, в т. ч. квалификационных, к поставщикам товаров (работ, услуг), а с другой – увеличение полномочий заказчика по контролю исполнения контракта.**

Вопрос участия потенциального поставщика в торгах разрешается прежде всего исходя из требований к поставщику товаров (работ, услуг). Так, организации, принимающие участие в торгах в качестве потенциальных поставщиков, должны соответствовать следующим критериям:

- отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об учредителе;
- отсутствие у физического лица – участника или руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера судимости, записи о преступлениях, связанных с профессиональной деятельностью, предоставление заведомо ложных и недостоверных сведений, лишением права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, наличием административного наказания в виде дисквалификации;
- обладание участниками исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы и искусства, программ ЭВМ и т. п.

Некоторые указанные положения весьма примечательны. Так, отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков не только самого юридического лица, но и его учредителя позволит ограничить возможности регистрации под новым наименованием занесенной в реестр компании в целях дальнейшего участия в процедуре муниципальных закупок. Однако при всех достоинствах данного положения нельзя не отметить, что возможность обойти данную норму более чем очевидна. Поскольку практике известно огромное количество случаев регистрации соответствующих юридических лиц на подставных лиц, представляется обоснованным дальнейшее уточнение данной нормы в части указания в реестре сведений о генеральном директоре и главном бухгалтере данного юридического лица. Включение в реестр такой информации существенно усложнит задачу сокрытия недобросовестности учредителей юридического лица. Тем не менее наличие в законе названных норм представляет собой не что иное, как форму контроля деятельности исполнителей муниципального контракта. При помощи указанных норм осуществляется превенция совершения правонарушений исполнителями контрактов, поскольку сведения об исполнении теми или иными юридическими лицами муниципальных контрактов размещаются в открытом доступе.

Контроль исполнения муниципального контракта: антидемпинговые меры

В целях снижения вероятности предоставления возможности исполнения заказа недобросовестному поставщику за счет снижения цены контракта в ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляются антидемпинговые меры, принимаемые при проведении конкурса и аукциона. В частности, указывается на необходимость обосновывать цену контракта в случае, если она более чем на 15% ниже начальной (максимальной) цены контракта. Если предметом закупки являются научно-исследовательские работы, то все заявки со снижением цены более 25% подлежат обязательному отклонению. Если предметом закупки выступает выполнение работ и предполагается снижение цены более чем на 25%, то для выполнения таких работ и в обоснование снижения цены требуется свидетельство саморегулируемой организации о возможности выполнения работ по данной стоимости. Кроме того, закон предусматривает повышающий коэффициент для участников закупки, снизивших максимальную цену более чем на 25%. Такие участники при заключении контракта обязаны предоставить обеспечение, в 1,5 раза превышающее размер, указанный в документации к закупке. Непредставление в установленные сроки обеспечения исполнения контракта является основанием для признания участника уклонившимся от заключения контракта с соответствующими последствиями.

Данные новеллы имеют особую актуальность в условиях настоящего времени, когда многие поставщики занижают цену, но в ходе исполнения контракта не могут выполнить взятые на себя обязательства, что приводит к крайне нежелательным последствиям для заказчика, вынужденного расторгнуть договор и проводить процедуру заново. При этом необходимо помнить, что в соответствии с ч. 23 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ при расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от его исполнения другая сторона вправе потребовать возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного обстоятельствами, которые являются основанием для принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта. Таким образом, с этой точки зрения заказчик поставлен в жесткие условия.

Несмотря на то что Федеральный закон № 44-ФЗ в основном характеризуется как носитель ряда позитивных изменений в сфере правового регулирования осуществления закупок для муниципальных нужд, его не следует идеализировать, поскольку в нем содержатся как юридико-технические, так и сущностные недостатки. Более того, отдельные сущностные недостатки неразрывно связаны с позитивно трактуемыми аспектами закона. Речь, в частности, идет о нормах, в которых закреплены антидемпинговые меры.

Так, согласно ч. 3 ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ к информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относятся сведения, которые содержатся в реестре контрактов и подтверждают исполнение таким участником трех контрактов в течение не менее одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе. При этом должны быть исполнены все три указанных контракта без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней) либо четыре и более контрактов (при этом не менее 75% из них должно быть исполнено без применения к участнику неустоек, штрафов или пеней). Последнее уточнение является



Непредставление в установленные сроки обеспечения исполнения контракта является основанием для признания участника уклонившимся от заключения контракта с соответствующими последствиями.



Несмотря на поэтапное введение в действие Федерального закона № 44-ФЗ, он с высокой степенью вероятности может подвергнуться определенным изменениям в целях уточнения отдельных правовых норм уже в первый год своего применения.

крайне важным, и следует приветствовать решение законодателя закрепить такую норму.

Между тем суммы каждого исполненного заказа, а также работы, услуги, оказанные в соответствии с ним, и их сложность не учитываются в данных нормах. Так, в указанных положениях допускается наличие у участника закупки опыта исполнения заказа без штрафных санкций лишь в отношении контрактов, суммы которых могут быть значительно меньше стоимости контракта, на который такой участник подал соответствующую заявку. **Такой подход к правовому регулированию оставляет широкие возможности для формальной характеристики добросовестности участников закупок.** К примеру, участник закупки, выполнивший без штрафных санкций три из четырех контрактов, будет считаться добросовестным и в том случае, когда первые три контракта были заключены на сумму не более 10 тыс. руб., а последний – на сумму 1 млн. При этом исполнение последнего контракта в данном случае может быть сопряжено с предъявлением к участнику целого ряда претензий, тем не менее он будет считаться добросовестным.

Далее в нормах закона законодатель, желая, по всей видимости, преодолеть данный казус, уточняет в той же ч. 3 ст. 37, что «цена одного из контрактов должна составлять не менее чем 20% цены, по которой участником закупки предложено заключить контракт». Данное уточнение следует признать недостаточным, поскольку оно имеет отношение как к контрактам, исполненным без применения штрафных санкций к участнику закупок, так и к контрактам, в ходе которых были зафиксированы случаи их ненадлежащего исполнения. В связи с этим следует признать, что в данном случае критерии добросовестности участника закупок являются размытыми и подлежат уточнению ввиду того, что анализируемый закон допускает некоторую степень формализма в определении степени успешности работы поставщика при выполнении им работ, оказании услуг в соответствии с предъявляемыми заказчиком требованиями.

В связи с изложенным представляется, что, несмотря на поэтапное введение в действие, Федеральный закон № 44-ФЗ с высокой степенью вероятности может подвергнуться определенным изменениям в целях уточнения отдельных правовых норм уже в первый год своего применения. Отсюда возникает необходимость во взаимодействии органов публичной власти всех уровней для обобщения опыта использования на практике норм данного закона и внесения предложений по уточнению его содержания.

Контроль за исполнением муниципального контракта: исполнение, изменение и расторжение контракта, обеспечение исполнения обязательств по контракту

Одним из новшеств Федерального закона № 44-ФЗ, предусмотренных в целях обеспечения контроля за исполнением муниципальных контрактов, стал раздел, посвященный **исполнению, изменению и расторжению контракта, обеспечению исполнения обязательств по контракту.**

В данном разделе заложен механизм расторжения контракта в одностороннем порядке по инициативе заказчика, использование которого представляется нам важнейшим аспектом деятельности заказчика в случае недобросовестного исполнения

контракта поставщиком товаров, работ или услуг. Одним из оснований расторжения контракта в одностороннем порядке является **однократное нарушение условий контракта**.

Согласно положениям ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ условиями расторжения контракта в одностороннем порядке выступают:

- наличие в гражданском законодательстве оснований расторжения муниципального контракта (ч. 8, 9);
- закрепление в муниципальном контракте оснований расторжения контракта, которые указаны в гражданском законодательстве (ч. 9);
- проведение заказчиком экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций (ч. 10).

Несмотря на то что в Федеральном законе № 44-ФЗ привлечение заказчиком экспертов и экспертных организаций при решении вопроса о расторжении контракта в одностороннем порядке выступает факультативным условием принятия соответствующего решения, по нашему мнению, это может стать дополнительным обоснованием необходимости расторгнуть контракт и исключить дальнейшие споры сторон.

Очевидно, что исследуемое положение направлено на обеспечение надлежащего исполнения обязательств поставщиками товаров, работ, услуг и предоставляет заказчикам действенный инструмент для осуществления соответствующего контроля. Вместе с тем в публикациях отмечается, что данная норма наряду с позитивными имеет и негативные стороны, которые проявляются, в частности, в том, что в отсутствие полноценных методик проведения экспертиз качества предоставляемой исполнителями продукции, а также четких критериев недобросовестности исполнения контракта право одностороннего его расторжения существенно расширит возможности произвола со стороны заказчиков, поскольку в таких условиях значительно возрастают возможности обвинения в адрес поставщиков в ненадлежащем исполнении контракта.

В этом смысле необходимо отметить, что в публикациях высказывается позиция о том, что ряд новелл Федерального закона № 44-ФЗ, закрепивших увеличение полномочий заказчика по контролю исполнения заказа, не приведет к совершенствованию правоотношений в рассматриваемой сфере, поскольку его нормами регламентируется чрезмерное увеличение набора соответствующих полномочий заказчика, ущемляющее при этом права исполнителей, подрядчиков, поставщиков по муниципальным контрактам.

Интересное положение содержится в ч. 14 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которому по устранении исполнителем допущенных нарушений в течение 10 дней с момента принятия заказчиком решения о расторжении контракта в одностороннем порядке заказчик обязан отменить такое решение. При этом данное правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком условий контракта, которые в соответствии с гражданским законодательством являются основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. Таким образом, в указанных нормах закона существенно уменьшены возможности исполнителя контракта по допущению неоднократных, систематических нарушений существенных условий контракта.



Отдельными нормами Федерального закона № 44-ФЗ существенно уменьшены возможности исполнителя контракта по допущению неоднократных, систематических нарушений существенных условий контракта.



К числу важных факторов, создающих условия исполнения контракта, необходимо отнести создаваемую в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ единую информационную систему.

Общественный контроль

Примечательны положения ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ, закрепляющие осуществление общественного контроля в рассматриваемой сфере.

Важный элемент развития системы общественного контроля над институтом закупок – предоставление гражданам и организациям права обращаться в судебные инстанции в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявленных ими нарушений. Вместе с тем необходимо отметить, что в Федеральном законе № 44-ФЗ отсутствуют положения об ответственности заказчика в случае выявления таких нарушений. Думается, что в ходе реализации данного закона могут быть разработаны предложения по внесению в него изменений, закрепляющих ответственность заказчика за допущенные нарушения.

Кроме того, степень эффективности применения отдельных норм указанной статьи представляется низкой. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации такого обращения. Нам представляется, что в условиях осуществления муниципальных закупок может возникнуть необходимость рассматривать соответствующие обращения в течение более короткого периода времени. В связи с этим представляется, что указанные выше положения Федерального закона № 44-ФЗ могут потребовать корректировки.

Таким образом, в нормах рассматриваемого федерального закона отсутствует четкость регламентирования данных общественных отношений, необходимые подзаконные акты пока не приняты, в связи с чем оценка практики осуществления общественного контроля возможна лишь по истечении определенного периода действия Федерального закона № 44-ФЗ и при условии принятия соответствующих подзаконных актов.

Контроль исполнения муниципального контракта: единая информационная система

К числу важных факторов, создающих условия исполнения контракта, необходимо отнести создаваемую в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ единую информационную систему, значительно расширяющую контроль осуществления муниципальных закупок.

Под единой информационной системой понимается совокупность документов, иной информации о закупках, которая размещается на сайте в Интернете, определяемом Правительством РФ, и технических средств, обеспечивающих формирование и предоставление указанной информации. Существенное ее отличие от существующей

системы информационного обеспечения закупок для государственных и муниципальных нужд – большая доступность информации о заключенных государственных контрактах. Данная система включает разделы аналитического, статистического и справочного характера. Также весьма примечательно наличие на сайте разного рода вспомогательных материалов (например, библиотеки типовых заданий, условий и контрактов). Кроме того, с помощью ранее действовавшей информационной системы невозможно было получить сведения о процессе исполнения государственных и муниципальных контрактов. **В связи с этим ведение единой информационной системы видится одним из способов осуществления контроля исполнения муниципального контракта.**

Контроль на стадии исполнения муниципального контракта

Контрольные полномочия заказчика наиболее ярко проявляются в ходе исполнения муниципального контракта, которое представляет собой важнейшую стадию исследуемой сферы общественных отношений. Именно здесь реализуются данные заказчику обязательства и проявляется качество работы исполнителя. Данный этап работы носит ярко выраженный материальный, вещественный характер. На этой стадии поставщик товара (услуги, работы), желая создать свое доброе имя либо сохранить положительную репутацию, должен стремиться проявить себя как добросовестный участник правоотношений. В этом случае исполнитель муниципального контракта не может не осознавать, что одним из возможных последствий нарушения существенного условия контракта может быть включение исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков, сведения которого являются общедоступными. В связи с этим мероприятия по контролю исполнения муниципального контракта, проводимые уполномоченными муниципальными служащими, представляются особенно важными.

Порядок исполнения контракта подробно регулируется законом. Стоит отметить отдельные обязательные для заказчика процедуры:

- проведение экспертизы поставленного товара (оказанной услуги, выполненной работы) с привлечением экспертов и экспертных организаций. Исключение составляют случаи, прямо указанные в законе (к этому относится, в частности, закупка товаров у субъектов естественных монополий);
- публикация в единой информационной системе отчетов о результатах исполнения отдельных этапов контракта, в которых он указывает на исполнение либо ненадлежащее исполнение, а также изменение или расторжение контракта.

Такая гласность создает дополнительные условия для увеличения ответственности исполнителей заказа, поскольку обеспечивает возможность максимально широкому кругу лиц ознакомиться с ходом работ и качеством их исполнения. Данную новеллу, безусловно, стоит охарактеризовать как прогрессивный шаг на пути обеспечения выполнения квалифицированных работ, соответствующих требованиям заказчика.

Между тем практике известны случаи утраты заказчиком контроля над действиями исполнителя на стадии реализации контракта, которые могут проявляться, например, в ненадлежащем контроле качества и сроков проведения работ по заклю-



Ведение единой информационной системы является одним из способов осуществления контроля исполнения муниципального контракта.



Осуществление ненадлежащего контроля действий исполнителей может иметь различные негативные последствия, в т. ч. для муниципального образования.

ченному муниципальному контракту. С одной стороны, наличие таких случаев провоцирует повышенное внимание контрольно-надзорных органов. Так, несовпадение срока выполнения работы в техническом задании (контракте) и акте приемки соответствующих работ как одного из существенных условий муниципального контракта представляет собой один из наиболее весомых поводов для вынесения представления прокуратуры. С другой стороны, уполномоченные структурные подразделения местных администраций в рамках своей компетенции по осуществлению внутреннего контроля проводят мероприятия в отношении подразделений администрации, реализующих полномочия заказчика при выполнении работ по муниципальным контрактам. Результаты таких проверок могут повлечь привлечение работников последних к дисциплинарной ответственности. При этом степень «тяжести» такой ответственности может разниться в зависимости от того, какие нарушения допущены работниками и какие последствия такие проступки повлекли.

Необходимо отметить, что осуществление ненадлежащего контроля действий исполнителей может иметь различные негативные последствия, в т. ч. для муниципального образования. Так, одним из последствий допущенных ошибок может стать невыполнение в требуемые сроки каких-либо работ и, как следствие, например, **утрата возможности участия конкретного муниципалитета в какой-либо федеральной программе** ввиду его несоответствия заданным федеральным законодателем требованиям к участникам такой программы (если участие в реализации программы требует наличия у муниципального образования определенной доли выполненных работ).

Таким образом, в результате ненадлежащего исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей в части осуществления контроля выполнения работ в соответствии с заключенным муниципальным контрактом муниципалитету может быть не предоставлено финансирование, например, в целях жилищного строительства, средства на которое муниципалитет не способен изыскать самостоятельно.

Значимость осуществления контроля за исполнением муниципального контракта особенно ярко иллюстрируется тем фактом, что Президент РФ В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. обозначил в качестве одного из направлений внутренней правовой политики государства **переход в течение ближайших двух лет бюджетов всех уровней на программный принцип**. При этом Президент России отметил, что такой подход «не означает механического переписывания всего, он означает **закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата**».

Представляется, что по отношению к анализируемой сфере из изложенных тезисов Послания Президента РФ следует несколько важных выводов:

- финансирование деятельности органов местного самоуправления из средств федерального бюджета будет осуществляться исходя из средств, закладываемых в первую очередь в федеральных программах;
- в федеральных программах будут предусматриваться основные требования к муниципальным образованиям, претендующим на выделение денежных средств для выполнения определенных задач;
- возрастает ответственность муниципальных служащих, реализация должностных обязанностей которых связана с обеспечением возможности участия муниципалитетов в федеральных программах, т. е. обеспечением соответствия муниципалитета требованиям, предусмотренным для них в такой программе;

■ учитывая, что от своевременности, полноты и качества исполнения муниципальных контрактов может зависеть допуск муниципальных образований к участию в федеральных программах, возникает необходимость обращать пристальное внимание на исполнение своих должностных обязанностей муниципальными служащими, занятыми в сфере размещения заказов и реализации муниципальных контрактов;

■ муниципальным служащим, должностные обязанности которых связаны с заключением муниципальных контрактов и их реализацией, необходимо акцентировать внимание на конкурсный отбор исполнителей муниципальных контрактов, а также контроль надлежащего их исполнения.

Из указанного следует необходимость: во-первых, обращать особое внимание на обеспечение участия муниципальных образований в реализации каких-либо государственных программ, во-вторых, четко определять должностных лиц, ответственных за проведение работы по такому обеспечению, в т. ч. предусматривать применение мер дисциплинарной ответственности к должностным лицам, допустившим ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в данной сфере. Думается, что в этом смысле Послание Президента РФ призвано мотивировать муниципальных служащих на надлежащее исполнение должностных обязанностей, в очередной раз подчеркивая значимость выполняемой ими работы.

Исходя из изложенного необходимо отметить, что в положениях Федерального закона № 44-ФЗ существенно расширены полномочия органов публичной власти по осуществлению контроля исполнения контракта. Вместе с тем данный Федеральный закон нуждается в уточнении целого ряда норм, регламентирующих условия допуска участников закупок к конкурсам и аукционам (в т. ч. антидемпинговые меры), условия и случаи расторжения муниципальных контрактов заказчиками, контроля исполнения контрактов. В этом смысле органы местного самоуправления должны обращать особое внимание на порядок осуществления указанного контроля, поскольку именно контроль выступает основным средством обеспечения надлежащего исполнения муниципальных контрактов.

► Приморский край. Сергей Сопчук: система местного самоуправления нуждается во всесторонней модернизации

Руководитель фракции партии «Единая Россия» в Законодательном Собрании Приморья Сергей Сопчук прокомментировал положение Послания Президента РФ о местном самоуправлении. «В Послании Федеральному Собранию Президент РФ Владимир Путин сделал акцент на накопившихся проблемах в системе местного самоуправления. В их числе последствия постепенного перераспределения полномочий между субъектами РФ, муниципальными районами и поселениями. Президент правильно указал, что нельзя оставлять местное самоуправление в такой ситуации», – подчеркнул Сопчук. Парламентарий ожидает, что в ближайшее время будут озвучены предложения

о том, как отрегулировать систему местного самоуправления. По его мнению, система должна быть максимально приближена к населению. При этом важно не просто повысить ее самостоятельность, но и сделать муниципальную власть финансово состоятельной, максимально сконцентрированной на решении повседневных нужд населения. Эта власть должна быть хозяйственной. В ней должно быть меньше того, что граждане называют словом «политика». «Поэтому я убежден, что система местного самоуправления нуждается во всесторонней модернизации при обязательном широком общественном обсуждении предлагаемых изменений», – резюмировал депутат.

ОТ СТОЛИЦЫ
ДО СТАНИЦЫ