

Денисов В.Т.
профессор СГСЭУ, доктор экономических наук,
Чистякова Е.А.

ОСОБЕННОСТИ СПОСОБА ЗАКУПКИ ИЗ ЕДИНСТВЕННОГО ИСТОЧНИКА ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

В статье рассматривается способ закупки из единственного источника, при котором заказчик направляет предложение о заключении контракта только одному поставщику. Рассмотрен порядок согласования закупки, описаны требования, предъявляемые Минэкономразвития к обращениям государственных заказчиков о согласовании закупки, показан подход к составлению обоснований и документальных подтверждений необходимости закупки из единственного источника. Авторами предложены рекомендации по вопросам согласования способа закупок в органах, уполномоченных осуществлять контроль и координацию государственных закупок.

Система государственных заказов, закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд является одним из важнейших макроэкономических рычагов влияния государства на экономику. Осуществление государственных закупок связано с оптимизацией расходов государственного бюджета и поэтому входит в число наиболее актуальных проблем современного этапа развития отечественной экономики.

В соответствии с российским законодательством в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд открытые торги признаны наиболее предпочтительным способом закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Однако наряду с явным преимуществом, присущим данному способу закупки, которое состоит в обеспечении максимальной конкуренции среди участников, конкурсы имеют и ряд недостатков. В их числе следует отметить длительность процедур проведения конкурсных торгов, значительные затраты заказчика по планированию торгов, подготовке конкурсной документации, рассмотрению конкурсных предложений и выявлению победителя, существенные затраты участников на подготовку конкурсных предложений, их прямые финансовые затраты, связанные с покупкой конкурсной документации и получением необходимых гарантий, за которые коммерческие банки в России берут достаточно ощутимую плату.

В целом ряде случаев указанные выше затраты могут не перекрываться тем эффектом, который получается в результате проведения конкурсных торгов. Здесь речь идет в первую очередь об относительно небольших закупках, а также об организации срочных поставок¹.

Поэтому возникает необходимость использования наряду с открытыми конкурсными торгами и простых способов закупок, к которым относят способ запроса котировок и закупку продукции из единственного источника. Анализ статистических данных показывает, что государственные заказчики отдают предпочтение именно этим способам. Так, в 2003 году из общего количества конкурсов и других способов закупок продукции составили: 63904 – открытые конкурсы, 83681 – закрытые конкурсы, 423817 – закупки способом запроса котировок, 261182 – закупки у единственного источника.

Сосредоточим внимание на закупке из единственного источника – способе, при котором заказчик направляет предложение о заключении контракта только одному поставщику (подрядчику). По своей сути этот способ закупки представляет собой прямую выдачу контрактов.

Следует отметить, что федеральным законом от 6.05.99 г. №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» определены правила и процедуры проведения конкурсов, однако им не урегулированы вопросы внеконкурсного размещения заказов, необходимость которых признана во всем мире.

Правительство Российской Федерации поручением от 14.06.99 №ХВ-П5-18792 (п. 1) определило, что до выхода соответствующих нормативных правовых актов федеральные органы исполнительной власти при необходимости внеконкурсного размещения заказов на поставки продукции для государственных нужд должны руководствоваться Положением «Об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8.04.97

¹См.: Рекомендации по вопросам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд простыми способами закупок. Приложение к письму Минэкономки России от 08.04.1999 №АС-353/2-301

№305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

В соответствии с п. 30 указанного Положения «заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом в следующих случаях:

а) при наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (конкурса) или применение иного способа размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика;

б) если вследствие чрезвычайных обстоятельств возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно с учетом затрат времени;

в) если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена;

г) при наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги (закрытый конкурс) в соответствии с настоящим Положением, в случае, если заказчик установил, что проведение закупок из единственного источника является наилучшим способом закупок».

В Рекомендациях по вопросам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд простыми способами закупок (Приложение к письму Минэкономки России от 08.04.1999 №АС-353/2-301) заказчику предоставляется право проводить закупки из единственного источника посредством запроса предложения или ценовой котировки у одного поставщика по согласованию с Минэкономки России еще и в тех случаях, если:

– заказчиком, осуществившим закупки товаров, работ, услуг у определенного поставщика (подрядчика) установлено, что дополнительные закупки по соображениям стандартизации или ввиду необходимости обеспечения совмес-

тимости с ранее закупленными товарами или услугами должны быть произведены у того же поставщика (подрядчика). При этом должна учитываться эффективность первоначальных закупок с точки зрения удовлетворения потребностей заказчика, ограниченность объема предлагаемых закупок по сравнению с первоначальными закупками, разумность цены и неприемлемость альтернативных вариантов;

– при проведении закупок заказчику была представлена только одна конкурсная заявка, предложение или котировка и проведение новых процедур, по мнению заказчика, не приведет к заключению государственного контракта.

Таким образом, случаи использования рассматриваемого способа закупок оговорены нормативно-правовыми документами, и заказчик должен четко ими руководствоваться. При каждом случае закупки у единственного источника в протоколе необходимо изложить обоснование обстоятельств, из которых исходил заказчик, выбирая способ закупки.

Обязательным условием использования способа закупки из единственного источника является его согласование органом, уполномоченным осуществлять контроль и координацию государственных закупок. Минэкономразвития России в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26.09.00 №ИК-П5-26431 проводится работа по согласованию государственным заказчиком размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд у единственного источника (поставщика) и проведения закрытых и двухэтапных (открытых и закрытых) конкурсов.

Порядок согласования, утвержденный Минэкономки РФ 9.07.1997, определяет, что если закупка осуществляется за счет средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, то согласование проводится Минэкономки России; если за счет средств бюджета и внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, то согласование проводится территориальным органом, уполномоченным Минэкономки России.

При решении разместить заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного поставщика заказчик представляет в Минэкономки России или уполномоченный им территориальный орган по месту нахождения заявку с обоснованием предлагаемого вида торгов и необходимыми расчетами (справку о конкурентной среде по покупаемой продукции и

уровне цен на аналогичную продукцию как минимум трех независимых от заявителя и друг от друга поставщиков, а также обоснование отсутствия равноценной замены продукции и др.). Заявка представляется в письменном виде за подписью руководителя госзаказчика.

При поступлении в Минэкономки России заявка направляется на рассмотрение в департамент, курирующий госзаказчика, который рассматривает поступившую заявку и по согласованию с соответствующими отраслевыми департаментами по видам продукции и Департаментом анализа и прогнозирования товарных рынков представляет руководству Министерства на утверждение с краткой докладной запиской об основаниях принятия решения о необходимости проведения данного вида торгов.

При поступлении заявки о согласовании размещения заказа на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника в случае обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги, заявка согласовывается также с департаментами оборонных отраслей промышленности.

При необходимости департамент, курирующий госзаказчика, запрашивает у него дополнительные материалы.

В случае использования бюджетных ссуд и любых иных возвратных бюджетных средств, а также в случае предоставления государственных гарантий и при размещении заказов за счет средств бюджета Развития, заявка в обязательном порядке согласовывается с Департаментом кредитной политики и Департаментом инвестиционной политики.

При поступлении заявки о согласовании размещения заказа на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника в случаях возникновения срочной потребности в продукции и наступления чрезвычайных обстоятельств заявка направляется в Департамент анализа и прогнозирования товарных рынков, который с привлечением заинтересованных департаментов оперативно рассматривает ее и после согласования руководством Министерства направляет госзаказчику.

В случае отклонения заявки департамент, курирующий госзаказчика, готовит и направляет ему за подписью руководства Министерства мотивированный ответ.

В целях обеспечения открытости и коллегиальности при рассмотрении обращений государственных заказчиков о согласовании размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем проведения двухэтапных открытых конкурсов, закрытых (в том числе двухэтапных) конкурсов и у единственного источника (поставщика) в Минэкономразвития России приказом от 1.11.02 №362 образована «Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений государственных заказчиков. В состав комиссии вошли представители Минэкономразвития России, Минфина России, МАПа России, Минпромнауки России. Рассмотрение обращений осуществляется комиссией с учетом экспертизы заинтересованных департаментов Минэкономразвития России, а также других ведомств»².

По информации Минэкономразвития, в настоящее время участились случаи, когда поступают обращения о согласовании закупок без достаточных обоснований и документальных подтверждений, что значительно увеличивает сроки рассмотрения обращений.

Письмо Минэкономразвития РФ от 11.10.02 №АШ-2818/05 «О совершенствовании работы по согласованию размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг)» доводит до сведения государственных заказчиков, что для принятия решений о согласовании закупок Минэкономразвития России рассматривает следующие документы:

– обращение в Минэкономразвития России, подписанное руководителем госзаказчика или уполномоченным им лицом, ответственным за государственные закупки. Обращение должно содержать наименование, объемы и стоимость товаров (работ, услуг), а также наименование поставщиков (за исключением случаев согласования проведения двухэтапного конкурса);

– в случае, если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена – заключение отраслевого министерства (ведомства), подтверждающее, что поставщик (исполнитель) является единственным поставщиком (исполнителем) соответствующих товаров (работ, услуг) в Российской Федерации и отсутствует ее равноценная замена;

² О мерах по повышению эффективности закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и практике проведения конкурсов субъектами естественных монополий // http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1244

– при согласовании размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя) на дополнительную поставку, продолжение или завершение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических, проектных, подрядных, реставрационных и прочих работ – сведения об исполнении государственного контракта на осуществленную поставку (выполнение работ), а также документы, подтверждающие выбор исполнителя на конкурсной основе (копии публикации в бюллетене «Конкурсные торги» и протокола проведения конкурса);

– при согласовании размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя), который представил на проведенный конкурс единственную заявку – документы, подтверждающие, что проведенный конкурс признан несостоявшимся, а также отсутствие квалификационных и технических требований, ограничивших круг участников конкурса (публикация в бюллетене «Конкурсные торги», конкурсная документация, протокол проведения конкурса);

– при согласовании размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя) в связи со срочной потребностью в продукции – соответствующие подтверждающие документы (нормативно-правовые акты, поручения Правительства Российской Федерации и др.).

В рассматриваемом документе указывается также, что в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации согласование размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) путем закупки у единственного источника (поставщика) осуществляется Минэкономразвития России в пределах бюджетного года.

В развитие Письма Минэкономразвития РФ от 11.10.02 №АШ-2818/05 появился еще один документ, направленный на конкретизацию ситуации согласования размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя), который представил на открытый конкурс, проведенный государственным заказчиком, единственную заявку – Письма Минэкономразвития РФ от 27.07.03 №АШ-2276/05 «О согласовании размещения заказов у единственных источников (поставщиков) по результатам открытых конкурсов».

Проблема состоит в том, что при поступлении единственной заявки государственный заказчик не вскрывает конверт с конкурсной заявкой поставщика или не заносит предложение, содержащееся в конкурсной заявке поставщика,

в протокол проведения конкурса, в связи с чем отсутствует документальное подтверждение ценового предложения участника конкурса и его согласия осуществить поставку товаров (работ, услуг) на условиях, установленных в конкурсной документации. В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 6.05.99 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» председатель конкурсной комиссии на заседании конкурсной комиссии вскрывает конверты с заявками на участие в открытом конкурсе, объявляет присутствующим участникам открытого конкурса и заносит в протокол проведения конкурса наименования, адреса участников открытого конкурса, цены предлагаемых ими товаров (работ, услуг). При этом данной статьей не предусмотрено каких-либо ограничений на вскрытие конвертов с конкурсными заявками, в том числе в случае подачи предложения единственным участником конкурса.

Кроме того, в протоколе проведения конкурса часто отсутствует информация, предусмотренная ст. 8 федерального закона №97-ФЗ, а именно: не указываются наименования и адреса участников конкурса, цены товаров (работ, услуг), предложенные участниками конкурса, наименование победителя конкурса и цены поставляемых им товаров (работ, услуг), основания принятия организатором конкурса решения об отклонении заявок на участие в конкурсе в соответствии с положениями конкурсной документации.

Поэтому Минэкономразвития России обращает внимание государственных заказчиков и организаторов конкурсов на необходимость вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе и соблюдение порядка ведения протоколов проведения конкурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Несмотря на необходимость согласования размещения заказов путем закупки у единственного источника, данный способ, как было отмечено, весьма востребован заказчиками. Однако Минэкономразвития отмечает, что проведенный сравнительный анализ обращений, поступивших от федеральных органов исполнительной власти, на размещение заказов у единственных источников (поставщиков) показал, что за последнее время участились факты, когда в адрес Министерства направляются документы без предоставления достаточных обоснований выбора поставщиков товаров, исполнителей работ и услуг.

В Письме Минэкономразвития РФ от 20.05.02 г. №АШ-1347/05 «О согласовании размещения заказов у единственных источников (поставщиков) на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» подчеркивается, что особенно часто возникают следующие ситуации:

1. Государственные заказчики – федеральные органы исполнительной власти в качестве обоснования выбора единственных исполнителей проектных, подрядных, реставрационных, а также научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ приводят аргументы, что организациями выполнен определенный объем работ в предыдущие годы и они зарекомендовали себя «высококвалифицированными организациями». При этом в предыдущие годы размещение заказов у организаций-исполнителей осуществлялось без проведения конкурсов, хотя в Российской Федерации имеется значительное количество организаций, способных выполнить указанные выше работы, и мнение государственного заказчика, пока это не подтверждено конкретными результатами конкурса, носит субъективный характер.

2. Государственные заказчики обращаются в Минэкономразвития России о согласовании размещения заказа у организаций, которые в предыдущие годы были выбраны на конкурсной основе, не учитывая при этом изменение конъюнктуры рынка, создания ряда новых организаций с прогрессивными технологиями, а следовательно, возможности предоставления этими организациями на российском рынке более эффективных и менее затратных коммерческих предложений.

3. Государственные заказчики мотивируют свое решение для выбора организаций в качестве единственных исполнителей работ на режимных объектах наличием лицензии соответствующих органов.

В этой связи Минэкономразвития России, как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять контроль за проведением конкурсов, не будет принимать положительное решение по вопросу согласования заказов в перечисленных выше случаях и просит принять меры по обеспечению выполнения требований действующего законодательства Российской Федерации, предусматриваю-

щих конкурсное размещение заказа как основного способа государственных закупок при выборе поставщиков продукции и услуг, а также исполнителей проектных, подрядных, реставрационных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ.

Таким образом, кажущаяся простота закупки у единственного источника часто оборачивается сложностями процесса согласования закупки для государственных заказчиков.

Однако этот процесс имеет и другую сторону. Об этом свидетельствуют данные Главного контрольного управления президента РФ, специалисты которого совместно с работниками аппаратов полномочных представителей президента РФ в федеральных округах проверили деятельность федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации по соблюдению законодательства при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Минэкономразвития России не в состоянии должным образом проанализировать представляемые министерствами и ведомствами многочисленные обоснования закупки у единственного источника, а они зачастую содержат недостоверную информацию. Например, «Минздраву России на основании представленной информации была согласована бесконкурсная закупка препарата «вазапростан» на сумму 60 млн. рублей у германской фирмы как у единственного производителя, в то время как это лекарственное средство производится также в Бельгии, США и Чехии. Около 20% закупок у единственного источника осуществляется вообще без согласования с Минэкономразвития России»³.

Если данный этап успешно пройден, то процедура закупки у единственного источника выглядит следующим образом:

- заказчик направляет поставщику запрос о поставке продукции;
- поставщик в случае своей заинтересованности готовит предложение на поставку продукции и направляет его заказчику;
- заказчик изучает полученное предложение, разрабатывает проект контракта и направляет его поставщику;
- заказчик и поставщик подписывают контракт;

³ Главное контрольное управление президента РФ выявило многочисленные нарушения законодательства при закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд // <http://www.regnum.ru/expnews/132846.html>

– заказчик составляет отчета (протокола) о процедурах закупок.

Протокол должен содержать следующую информацию:

– наименование и количество закупаемой продукции (в натуральном и стоимостном выражении);

– обоснование целесообразности использования закупок у единственного источника;

– наименование поставщика (подрядчика), с которым заключен контракт, и основные условия этого контракта.

Иногда складывается ситуация, когда поставщик имеет возможность реализовать продукцию по ценам, которые оказываются даже ниже отпускных цен изготовителя. Этот фактор может стать решающим для организации-заказчика, которая заключает с таким поставщиком госконтракт. Но и в этом случае решение заказчика о закупке из единственного источника можно оспорить, доказать, что оно является незаконным.

В качестве примера можно привести следующую ситуацию. Новые двигатели самолетов, выпускаемые ОАО «Рыбинские моторы», предлагались неким ООО по ценам гораздо более низким, чем отпускные цены изготовителя. Между ООО и госзаказчиком был заключен контракт на поставку двигателей для госнужд. Контрактом заинтересовалась прокуратура (смущала стоимость двигателей и факт заключения контракта на поставку без проведения конкурса). Проверка показала, что ООО добросовестно приобрело эти двигатели у банка, который в свою очередь получил их в собственность как средство обеспечения невозвращенного кредита. При реализации двигателей банк назначил очень низкую цену. Это и позволило ООО указать такую невысокую стоимость, что госзаказчик решил заключить контракт на поставку, минуя необходимую конкурсную процедуру.

По материалам проверки уполномоченные органы обратили внимание сторон контракта на то, что в подобном случае принятие решения о закупках из единственного источника недопустимо.

Подобные нарушения дают шанс потенциальным поставщикам. Они могут обратить на них внимание какого-то компетентного орга-

на. Если в результате проверок информация подтвердится, то контракт, вполне вероятно, будет признан незаключенным. В этом случае стороны обязаны вернуть друг другу все полученное по сделке. Заказчик проведет конкурс. Конечно, он может вновь остановить свой выбор на прежнем поставщике, но в данном случае его решение о выборе этого поставщика будет легитимным. Несмотря на то, что применять подобные способы определения поставщика можно далеко не всегда, заинтересованные должностные лица научились обходить запреты, используя некоторые противоречия законодательства. Так, согласно п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ, разрешено размещать федеральные заказы только на конкурсной основе, если иное не предусмотрено федеральным законом. Данному положению противоречит Указ Президента №305, согласно которому для размещения подобного заказа не обязательно проводить конкурс, можно обойтись лишь запросом котировок или просто закупить товар из единственного источника. Отметим, что указы президента в иерархии правовых актов имеют меньшую силу, чем Федеральные законы и при возникновении противоречий должны применяться положения закона, а не указа. Но на практике госчиновникам бывает выгодно руководствоваться именно указом. Это происходит несмотря на то, что могут возникнуть сомнения в легитимности использования упрощенных способов определения поставщика⁴.

Следует отметить, что, учитывая исключительность рассматриваемого способа закупки, к порядку его применения предъявляются повышенные требования, что усложняет использование этого «простого» способа закупки.

На осенней сессии Государственная Дума должна рассмотреть новый закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», подготовленный Минэкономразвития России. Новый законопроект, который дважды рассматривался на правительстве, подвергнется доработке. В этот раз поправки подготовила Федеральная антимонопольная служба (ФАС) и от имени правительства планирует их внести ко второму чтению. Наряду с другими новациями ФАС предлагает запретить закупки у единственного источника.

⁴ Некрасов О. Поставка для нужд государственных // <http://www.directorinfo.ru/article.asp?IDN=38&IDY=2002&IDA=655>