

Н.В. ЧЕРКАССКАЯ, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник,
e-mail: cherkasskaya2000@gmail.com

ГУ «Институт экономических исследований»,
г. Донецк, ДНР

ЗАКОНОПРОЕКТ №122-Д «О ЗАКУПКАХ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД И НУЖД МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»: НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Дан анализ положений проекта Закона Донецкой Народной Республики в сфере закупок за бюджетные средства и указаны основные недостатки его содержания, которые могут привести к негативным последствиям правоприменительной практики в случае принятия такого закона в рассматриваемой редакции.

Ключевые слова: процедуры осуществления закупок, комиссии по закупкам, система органов, ответственность в сфере закупок.

Cherkasskaya N.V. The Bill №122-D «On public and municipal procurements»: directions of improvement.

The article analyzes the provisions of the project of the Public Procurement Law of Donetsk People's Republic and indicates main faults in its content, which can result in the negative consequences of legal practice in the case of passing this bill in the examined release.

Keywords: procedures of making purchases, commissions on purchases, system of organs, responsibility in the field of purchases.

Рассматриваемый законопроект был разработан в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обес-

печения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ч. 1 ст. 1 проекта Закона «О закупках для государственных нужд и нужд местного самоуправления» – проекта Закона), который разработан с учетом положений закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44 – ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Указанный законопроект предлагает ввести ряд новелл и существенно изменить законодательство Донецкой Народной Республики в сфере закупок за бюджетные средства, которое сегодня представлено такими подзаконными актами, как: указ Главы Донецкой Народной Республики «Об утверждении Временного порядка установления предельно допустимых цен при закупке товаров, работ и услуг предприятиями, организациями и учреждениями за бюджетные средства и создании Временной межведомственной комиссии по установлению предельно допустимых цен» [1], постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «Об утверждении Временного Порядка о проведении заку-

© Н.В. Черкасская, 2017

пок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике» [2, 3], приказы Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики: «Об утверждении документов в сфере закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и собственные средства предприятий» [4, 5], «Об утверждении Типовой документации о закупках и типовых форм в сфере закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства» [6] и др.

Учитывая, что действующее законодательство в сфере закупок имеет ряд недостатков (несогласованность отдельных положений различных нормативно-правовых актов, наличие пробелов в регулировании осуществления процедур закупок, закрепление взаимоисключающих норм и т.д.), отдельные положения проекта Закона действительно направлены на урегулирование ранее существующих пробелов в правовом регулировании отношений в сфере закупок для государственных нужд и нужд местного самоуправления. К таковым относятся: планирование закупок (гл. 2 проекта Закона); антидемпинговые меры (ст. 27 проекта Закона); экспертиза смет (ст. 28); мониторинг закупок (гл. 4); контроль в сфере закупок (гл. 5); обжалования действий (бездействий) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, уполномоченной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы контрактного управляющего, оператора электронной площадки (гл. 6); закрепление ответственности за нарушения законодательства в сфере закупок (гл. 7 проекта Закона).

Однако системный анализ содержания проекта Закона дал основание выявить ряд пробелов и недостатков пер-

спективного законодательства, направленного на регулирование отношений в сфере закупок.

Целью статьи является определение существенных недостатков анализируемого законопроекта и обоснование необходимости его доработки до внесения на рассмотрение Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Все замечания к тесту проекта Закона целесообразно систематизировать в самостоятельные группы, которые и будут указывать на недостатки рассматриваемого законопроекта.

Во-первых, в законопроекте отсутствуют процедуры осуществления закупочной деятельности. Так, гл. 3 проекта Закона предусматриваются четыре конкурентных способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и допускается один неконкурентный – осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Эти способы существенно расширяют те, которые закреплены республиканским законодательством.

Однако проект Закона не содержит порядков проведения соответствующих процедур. В связи с чем дополнительной разработки требуют нормы, устанавливающие:

порядок проведения конкурсов, включая конкурсы с ограниченным участием двухэтапных конкурсов;

порядок проведения аукционов (всех видов);

порядок осуществления закупок способом запроса котировок;

порядок осуществления закупок способом запроса предложений;

порядок осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Законопроект №122-Д «О закупках для государственных нужд и нужд местного самоуправления»: направления усовершенствования

Отсутствие указанных порядков в содержании проекта Закона делает его неэффективным для практического применения, а использование ранее названных подзаконных актов, действующих в Республике, окажется невозможным из-за несоответствия их закону, что может привести к затруднениям в организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также в работе Комитетов по конкурсным закупкам.

Во-вторых, в тексте проекта Закона отсутствуют система органов государственной власти и их полномочия в сфере закупки для государственных нужд и нужд местного самоуправления.

Формирование основополагающего закона в сфере закупки без определения системы органов и их полномочий снижает эффективность управлением указанного процесса, создает предпосылки дублирования полномочий государственных органов различными нормативными правовыми актами, а также присвоения полномочий одних органов другими.

В-третьих, в содержании законопроекта отсутствуют основания обязательного применения положений проекта Закона для закупок за государственные средства и средства местных бюджетов.

В частности, остались неурегулированные такие положения, как основания выбора способов определения поставщиков, имущественные (ценовые) критерии применения процедур, требования к источнику финансирования закупки и т.д.

Статьей 6 проекта Закона устанавливаются лишь цели осуществления закупок, не отвечающие на поставленные ранее вопросы.

В-четвертых, для применения отдельных положений проекта Закона требуется предварительное реформирование

существующей банковской и финансовой систем Донецкой Народной Республики или политическое признание Донецкой Народной Республики.

Соответствующий вывод можно сделать из тех положений проекта Закона, которыми установлены условия и закрепляется порядок банковского сопровождения и обеспечения контрактов (например, ст. 26 проекта Закона). Отсутствие в Республике многоуровневой банковской системы не позволит применить положения указанной статьи.

Необходимость политического признания Донецкой Народной Республики, в том числе и Российской Федерацией, обусловлена закреплением в проекте Закона возможности участия иностранных субъектов в процедуре закупки корреспондируется с признанием Донецкой Народной Республикой законодательства иностранных государств, а иностранными государствами законодательства и государственных органов Донецкой Народной Республики, в том числе и тех, которые имеют право осуществлять проверку достоверности предоставляемых документов иностранными субъектами (ст. 6, 7, 14, 19, 31, 37 проекта Закона), а также установление права привлечения к административной ответственности операторов электронных площадок, зарегистрированных на территории Российской Федерации (ст. 47 проекта Закона).

Кроме этого, только в случае признания Российской Федерацией Донецкой Народной Республики появится возможность использовать для закупки целевые ассигнования (финансовую помощь) Российской Федерации, наличие которых допускается ч. 6 ст. 26 проекта Закона.

В–пятых, в проекте Закона статус комиссий по закупкам является неопределенным.

Статья 29 проекта Закона «Комиссии по закупкам» закрепляет условия порядка создания комиссии по закупкам, требования к качественному и количественному ее составу, а также условия правомочности осуществления своих функций. При этом функции таких комиссий не систематизированы (определение их возможно только при системном толковании положений всего проекта Закона)), что усложняет применение на практике таких положений.

В–шестых, отдельные положения проекта Закона делают невозможным их применение на практике, поскольку в содержании нормы нарушены законы логики их построения.

Так, ч. 1, 2 ст. 31 проекта Закона закрепляет условия, влияющие на сроки размещения заказчиком извещения о проведении электронного аукциона в единой информационной системе, к которым относит начальную (максимальную) цену контракта (лота), расчет которой должен осуществляться исходя из размера минимальной заработной платы, установленной законодательством ДНР на день заключения контракта.

Учитывая, что дата заключения контракта следует за датой размещения извещения о проведении электронного аукциона (а не наоборот), рассчитать начальную (максимальную) цену контракта (лота), исходя из установленных условий, не представляется возможным.

Соответствующее замечание относится и к порядку исчисления размера административного штрафа, определенного ч. 4 ст. 50 проекта Закона, поскольку большая часть правонарушений, за которые предусматривается ответственность, могут быть совершены только до даты заключения контракта.

В–седьмых, дополнительным направлением совершенствования законодательства являются положения гл. 7 «Ответственность за нарушение настоящего Закона».

Все меры ответственности, за исключением ст. 44, и ч. 6 ст. 48 проекта Закона, относятся к таким субъектам, как: заказчик и его должностные лица, уполномоченный орган и его должностные лица, оператор электронной площадки, его должностные лица и специализированные организации. При этом в отношениях, регулируемых указанным законопроектом, ряд противоправных деяний могут совершать: а) участники (например, предоставление недостоверной информации, отказ или уклонение от заключения контракта, злоупотребление своим правом, противоречащее интересам государства, территориальных общин, населения и т.д.); б) эксперт, экспертная организация. Однако мер ответственности для указанных субъектов не предусмотрено.

Предусмотренные размеры административных штрафов не соответствуют размеру денежного вознаграждения за труд лиц, к которым они могут применяться. Исходя из положений проекта Закона, размер административного штрафа в ст. 45, 46, 47, 48, 49 рассчитывается исходя из размера минимальной заработной платы, которая сегодня составляет 2514 российских рублей. В проекте Закона минимальный размер административного штрафа составляет двукратный размер минимальной заработной платы (5028 российских рублей), максимальный размер – 30 минимальных размеров заработных плат (75420 российских рублей). Однако следует учитывать то, что в состав комиссий по осуществлению закупок включаются такие работники, как кочегар, сторож, уборщик, кладовщик, воспитатель, медсестра, кассир,

костюмер, секретарь, завхоз, учитель и пр., размер заработной платы которых значительно ниже установленных мер ответственности, что указывает на необходимость дополнительного обоснования установленного размера штрафа. Еще большее несоответствие размера заработной платы и размера административного штрафа будет в том случае, когда размер последнего устанавливается как процент от суммы закупки.

Размер административного штрафа целесообразно устанавливать соразмерно виду правонарушения и размера вреда, причинного таким правонарушением. Так, в одном случае *за нарушение порядка проведения процедур закупки* предусмотрены административные штрафы в размере от 2 минимальных заработных плат до 15 процентов от суммы закупки (ст. 42–45 проекта Закона), в то время, как *нарушение порядка проведения аукциона* размер административного штрафа составляет 100 минимальных заработных плат (ч. 8 ст. 45). В другом случае *за несвоевременное направление информации в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок* (ч. 2 ст. 46 проекта Закона), и *нарушения порядка расторжения контракта в случае одностороннего отказа от исполнения контракта* (ч. 6 ст. 49 проекта Закона) административный штраф предусмотрен в размере 30 минимальных заработных плат.

В отдельных положениях размер административного штрафа устанавливается единый для правонарушений с различными квалифицирующими признаками. Так, за нарушение сроков подписания протокола при проведении конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений не более чем на два рабочих дня (ч. 10 ст. 45 проекта Закона) и более чем на два рабочих дня (ч. 11 ст. 45 проекта Закона) размер один – 2 процен-

та от суммы закупки. Соответствующее замечание характерно и для нарушения сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок... информации и документов, размещение которых предусмотрено настоящим Законом, при проведении запроса котировок, запроса предложений, осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (п. 1.2. и п. 1.3.ч. 1 ст. 45 проекта Закона).

Кроме того, за одинаковый вид правонарушения, но в различных процедурах, предусмотрен различный размер административных штрафов. Например, за отклонение заявки на участие в конкурсе, отказ в доступе к участию, признание заявки на участие в закупке, не соответствующей требованиям и т.д. (ч. 2 ст. 45 проекта Закона) размер административного штрафа составляет от 2 до 5 минимальных заработных плат. За такие же правонарушения в процедуре запроса ценовых котировок (ч. 5 ст. 45 проекта Закона) размер административного штрафа составляет от 5 до 10 минимальных заработных плат. При этом ответственность за указанные виды правонарушений *при проведении других процедур вообще не предусмотрена*.

В отдельных случаях ответственность предусмотрена за совершение действий или невыполнение (соблюдение) требований тех, которые не предусмотрены в содержании проекта Закона. В частности, ответственность предусмотрена за:

а) нарушение предусмотренных настоящим Законом *требований к содержанию протокола* (п. 2.1. ч. 2 ст. 45 проекта Закона);

б) нарушение *сроков*, предусмотренных настоящим Законом для *подписания протоколов* при проведении конкурса, аукциона, запроса котировок, за-

проса предложений (ч. 10, 11 ст. 45 проекта Закона);

в) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере, *менее размера*, предусмотренного настоящим Законом (ч. 9 ст. 45 проекта Закона).

При этом требования к содержанию протокола, сроки подписания протоколов и минимальный размер осуществления закупок товаров, работ, услуг у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций проектом Закона не предусмотрены.

Кроме того, в ряд статей предусмотренные размеры административных штрафов указаны не корректно. Соответствующее замечание относится к ч. 1 ст. 47, ч. 6 ст. 47, ч. 4 ст. 48 проекта Закона.

В – восьмых, в проекте Закона используются термины с «вольной» трактовкой, например:

а) сроки определяются днями «рабочими» (ст. 10, 18, 37, 38, 40 проекта Закона и др.), «иными»: (ст. 13, 25, 33, 39 проекта Закона и др.), а в некоторых случаях часами (ст. 18, 19 проекта Закона) без указания особенностей выполнения установленных требований, если отчет времени осуществляется в последние минуты рабочего дня субъекта, обязанного соблюдать установленные сроки;

б) отождествляются различные понятия «контракт» в сфере закупок (понятие используется более 20 раз в проекте Закона) и «договор» в сфере закупок (ст. 1, 25, 26 проекта Закона);

в) используемые термины в содержании проекта Закона не определяются, например, «контрактная служба», «контрактный управляющий»;

г) в тексте отсутствует унифицированный термин для товаров, работ и услуг. Так как они в одних случаях (более 10 раз) называются «предмет» (ст. 1, 21, 22, 23, 24, 27, 30, 33, 34 проекта Закона), а в других (более 30 раз) – «объект» (ст. 29, 37, 38, 45 проекта Закона).

Отдельные статьи проекта Закона объемные, что усложняет их восприятие на практике.

Наиболее громоздко изложены такие статьи проекта Закона, как: 9, 13, 14, 19, 22, 25, 27, 33, 38, 39, 40, 45, 47. Целесообразно разделить такие статьи на несколько, а в некоторых случаях объединить их в самостоятельной главе.

Обобщая указанное выше, следует отметить, что принятие законопроекта №122-Д «О закупках для государственных нужд и нужд местного самоуправления» в предложенной редакции является преждевременным. Законопроект будет иметь большую практическую значимость, доступность и объективность, если раскроет правовой механизм осуществления закупок товаров, работ и услуг, а также предусмотрит систему органов государственной власти, их компетенцию и обоснованные меры ответственности в регулируемых отношениях.

Список используемой литературы

1. Об утверждении Временного порядка установления предельно допустимых цен при закупке товаров, работ и услуг предприятиями, организациями и учреждениями за бюджетные средства и создании Временной межведомственной комиссии по установлению предельно допустимых цен: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 15 декабря 2015 г. № 460 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// old.dnr-online.ru/](http://old.dnr-online.ru/)

**Законопроект №122-Д «О закупках для государственных нужд и нужд
местного самоуправления»: направления усовершенствования**

wp-content/uploads/2016/05 / Ukaz_N460_15122015.pdf.

2. Об утверждении Временного Порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и собственные средства предприятий в Донецкой Народной Республике: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31 мая 2016 г. № 7-2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_2_31052016.pdf.

3. О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31.05.2016 г. № 7-2 «Об утверждении Временного Порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и собственные средства предприятий в Донецкой Народной Республике»: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16 августа 2016 г. № 10-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/08/Postanov_N10_1_16082016.pdf.

4. Об утверждении документов в сфере закупок товаров, работ и услуг за

бюджетные средства и собственные средства предприятий: Приказ Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 30 июня 2016 г. № 62 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/07/PrikazMER_N62_30062016.pdf.

5. О внесении изменений в нормативные правовые акты, утвержденные приказом Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 30.06.2016 г. № 62: Приказ Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 15 сентября 2016 г. № 99 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/10/PrikazMER_N99_15092016.pdf.

6. Об утверждении Типовой документации о закупках и типовых форм в сфере закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства: Приказ Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 15 сентября 2016 г. № 98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/10/PrikazMER_N98_15092016.pdf.

Статья поступила в редакцию 18.01.17