

Государственный заказ в выставочной деятельности

Каковы «подводные камни» применения 44-ФЗ в выставочном бизнесе, и как их избежать?

Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 5 апреля 2013 года, заменил «многострадальный» 94-ФЗ.

Основная часть норм нового закона начала действовать с 1 января 2014 г.

С тех пор прошло полгода. Новый закон вызвал множество критических замечаний у участников выставочной деятельности. Практически на всех заседаниях профильного Комитета ТПП РФ, собраниях РСВЯ, круглых столах и других мероприятиях высказывались претензии, особенно много по поводу возможности незаслуженной победы в конкурсах некавалифицированных участников, «заточки» условий конкурса под победу одного определенного участника и т.д. В подтверждение сказанному приводились печальные примеры из практики.

О том, что в законе предусмотрены меры, с помощью которых можно преодолеть эти неприятности, неоднократно говорили в своих выступлениях на тех же круглых столах и форумах лица, причастные к разработке или непосредственному практическому применению 44-ФЗ.

Поскольку законодательство наше носит достаточно общий характер, естественно, что в тексте закона о закупках не могут быть учтены особенности всех сфер деятельности. Однако в некоторых случаях можно сделать это путем принятия необходимых правительственных подзаконных актов.

Готовить подзаконные акты в соответствии с законом – функция федеральных органов исполнительной власти. Будет ли это делать для выставочной деятельности Минэкономразвития или Минпромторг России, узнать на этапе подготовки данного номера журнала, не удалось.

Участие представителей выставочного сообщества, как экспертов и участников этого рынка, в подготовке такого акта – задача первостепенная. То есть необходимо выступить инициатором принятия подобных нормативно-правовых актов – может быть, через свои региональные или федеральные органы власти, то есть через те субъекты, которые имеют право законодательной инициативы.

Таким образом, настало время от слов переходить к делу, но именно с этим у нас всегда были проблемы. Может быть, сейчас после Парламентских слушаний, после принятия Концепции и в преддверии предстоящей работы по подготовке

проекта федерального закона о выставочной деятельности что-то изменится?

Если ничего не делать, то останется только один вариант – разводить руками и говорить о том, какой закон плохой, почему он не дает возможности развиваться и выстраиваться бизнес.

Это важно

Для адаптации 44-ФЗ к нуждам выставочного бизнеса представители бизнес-сообщества должны объединиться, проявить инициативу и принять участие в подготовке правительственных подзаконных актов, утверждающих:

- дополнительные требования к участникам,
- особенности объекта услуг,
- типовые контракты.

В рамках Форума 5pEXPO-2014 состоялся круглый стол «Госзаказ: особенности закупок в сфере выставочной деятельности».

Олег Сиваков, в то время директор Департамента экономической безопасности предпринимательства ТПП РФ, представил основного докладчика – Романа Серажетдинова, заведующего Центром юридического сопровождения и консалтинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева.

Роман Серажетдинов остановился в своем выступлении на вопросах, которые имеют первостепенное значение для заказчика при осуществлении закупок: выбор способа закупки, установление требований к участникам закупки, обоснование начальной (максимальной) цены контракта, формирование технического задания, то есть описание объекта закупки, и выбор победителя – того самого контрагента, с которым будет заключен контракт. Этап последующий – этап экспертизы.

Первое – **выбор способа закупки (статья 24, 44-ФЗ)**. Это один из основных элементов, к нему заказчик обращается и на стадии планирования, и, естественно, на стадии осуществления закупки. И от того, какой способ выберет заказчик, в той или иной степени зависит, кто станет победителем, на основании каких критериев будет определен его контрагент, т.е. кто будет заниматься в рассматриваемом случае организацией выставки.

44-ФЗ в этом плане, на первый взгляд, достаточно разнообразен. Закон предоставляет возможность выбора среди нескольких способов закупки: открытый конкурс (ст.48), конкурс с ограниченным участием (ст.56), двухэтапный конкурс (ст.57), электронный аукцион (ст.59), запрос котировок (ст.72), запрос предложений

закупки у единственного поставщика (ст.93). Но для выставочной деятельности (с учетом обычного диапазона цен контрактов и отсутствия каких-либо дополнительных требований к участникам конкурса и т.д.) остаются пока только две возможности – открытый конкурс либо электронный аукцион. Отдельные случаи, когда могут применяться другие способы закупки, четко прописаны в законе, и под выставочную деятельность в настоящее время не подходят.

Разница между конкурсом и аукционом известна. Конкурс – когда победитель определяется по нескольким критериям, аукцион – только с учетом цены: кто в наибольшей степени снизил цену, тот и победил.

Распоряжением Правительства РФ № 2019-Р определены товары, работы и услуги, которые закупать заказчик может только путем проведения электронного аукциона.

В соответствии с 44-ФЗ, если какая-нибудь работа или услуга из Технического задания попадает в перечень услуг с обязательным проведением электронного аукциона, в этом случае заказчик независимо от цены контракта не имеет права проводить никакую другую процедуру, в частности конкурс. Такова и позиция антимонопольной службы, как основного контролера. То есть, в случае аукциона нет речи об оценке по квалификации, оценки по качеству. Здесь кто дал наименьшую цену, тот победил.

Следующая проблема – **это требования к участникам закупки**. В законе установлены единые требования общего характера (статья 31-44-ФЗ), которые обязан предъявлять заказчик к участникам любых закупок: наличие лицензии (если такие требования установлены для рассматриваемого вида деятельности), отсутствие недоимки по налогам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ, отсутствие решения суда о признании компании банкротом, отсутствие компании в реестре недобросовестных поставщиков и др.

Эти общие требования не учитывают конкретику ни одной из отраслей.

При такой ситуации квалификационные показатели можно учесть только лишь при оценке конкурсных заявок, и то при условии, если проводится конкурс, и присваивается определенное количество баллов за тот или иной показатель по квалификации.

Единственный выход в этом случае (и в случае аукциона тоже), который в настоящий момент разрешает законодательство (часть 2 статьи 31 44-ФЗ) является принятие отдельного Постановления

Правительства России относительно выставочной деятельности, в котором можно установить к участникам закупок дополнительные требования к квалификации компаний, допускаемым к участию в конкурсе, в том числе к наличию:

- 1) финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- 2) оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта на праве собственности или ином законном основании;
- 3) опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;
- 4) необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

В этом случае возникает **возможность определения победителей путем проведения конкурсов с ограниченным участием и двухэтапных конкурсов**, при которых победитель определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор. При этом резко снижается возможность участия в конкурсе компаний с недостаточной квалификацией.

Речь может идти также не о разработке отдельного постановления, а о включении выставочной деятельности в Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1089 «Об условиях проведения процедуры конкурса с ограниченным участием при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Этим Постановлением утверждает перечень товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера, способны поставить или выполнить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

Этим же Постановлением приняты следующие дополнительные требования, предъявляемые к участникам перечисленных выше закупок:

1. Наличие опыта исполнения аналогичного контракта, договора на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее - договор), указанных в перечне, в течение 3 лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе. При этом стоимость ранее исполненного контракта (договора) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота), на право заключить который проводится конкурс с ограниченным участием.

2. Наличие собственного и (или) арендованного на срок исполнения контракта, договора оборудования и других материальных ресурсов, а также прав на результаты интеллектуальной деятельности в объеме, установленном конкурсной документацией, необходимым для надлежащего и своевременного исполнения контракта, договора.

Следующая проблема – **описание объекта закупки**. Под объектом

закупки в рамках 44-ФЗ понимаются те товары, работы, услуги, которые закупятся. И описание объекта закупки – это и есть «Технические требования», либо «Техническое задание». Главное, что в описание объекта закупки заказчик закладывает именно те требования к качеству услуг, которые он хочет видеть впоследствии.

Правительство может установить требования к типовой документации о закупке, что значительно облегчит заказчику подготовку технического задания. Законом (статья 34) предусматривается возможность разработки и утверждения типовых контрактов федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.

Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также случаи и условия их применения устанавливаются Правительством Российской Федерации – так записано в законе.

Примечание редакции: 2 июля 2014 г. принято Постановление Правительства РФ (вступило в действие 15 июля) «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».

Конечно, типовой контракт является частью конкурсной документации, и больше заинтересованы в его подготовке заказчики госзакупок. Но организаторы выставок очевидно должны принять в этом участие.

Экспертное мнение

Андрей Садофьев, вице-президент, председатель Комитета по государственному заказу и развитию предпринимательства Московской ассоциации предпринимателей», директор форума-выставки «ГОСЗАКАЗ», член правления, председатель Комитета по закупкам отечественных товаров, работ услуг «Гильдия отечественных специалистов по государственному и муниципальному заказам».

На практике, в рамках конкурсных процедур, приходится сталкиваться с ситуациями, когда добросовестные поставщики оказываются неконкурентоспособными, несмотря на высокий профессионализм и многолетний практический опыт.

Приведу один конкретный пример. Недавно наша компания приняла участие в конкурсе, проводимом Минздравом РФ. Предмет конкурса – оказание услуг по организации подготовки и проведению в г. Москве шестой сессии Конференции сторон рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака.

В ходе подготовки конкурсной заявки выяснилось, что ряд специфических документов, которые требует Заказчик у участников конкурса в качестве подтверждения их квалификации, в принципе не могут быть предоставлены, поскольку для их оформления требуется не менее 30 дней, а продолжительность периода подготовки и подачи документов на конкурс составляла всего 20 дней. Предоставленные в конкурсную комиссию материалы, свидетельствующие о начале оформления нами требуемых документов, комиссией приняты не были. Соответственно по данному критерию нашей компании было присуждено 0 баллов.

Напрашивается вывод: получить максимальное количество баллов по данному критерию мог лишь тот участник, у которого требуемые документы (как я уже говорил, весьма специфические) были готовы еще до начала конкурса.

Аналогичная ситуация произошла и со вторым критерием квалификации, который требовал наличия у участника конкурса опыта сотрудничества с определенной организацией. Причем, только два мероприятия и более давали заветные 100 баллов по данному критерию. А если был только разовый опыт или его не было вообще, тогда только 0 баллов.

И как-то так получилось (согласно протоколу вскрытия и оценки), что всем этим условиям соответствовал лишь один участник. Учитывая, что «вес» критерия «Квалификация» составлял в этом конкурсе 40 баллов (из 100), одержать победу в нем кому-либо, кроме этого «счастливчика», было бы возможно только в случае назначения цены контракта на уровне 25% от первоначальной. Таких сумасшедших не оказалось. В результате победу одержал именно тот – «единственный», причем, с практически максимальной ценой предложения (снижение составило всего 5,5% - около 10 млн. рублей).

Приведенный случай позволяет сделать вывод, что конкурсная документация изначально была «заточена» под конкретного участника. Возникает резонный вопрос: что делать добросовестному участнику конкурса, предложившему сэкономить для бюджета на данном мероприятии 50 миллионов рублей?

Еще пример. Заказчики из регионов, с которыми мы общаемся, ведем консультации, сталкиваются со сложностями при формировании технического задания. Например, зачастую заказчик до конца не понимает, как формировать ТЗ, поэтому ему трудно ожидать, какие услуги он получит на выходе от поставщика-победителя и бывает, что покупает... «кота в мешке». Безусловно, качественные услуги могут предоставлять компании, которые имеют определенный опыт и отличаются высоким уровнем профессионализма.

После обсуждения с коллегами из регионов, при участии экспертов Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных специалистов по государственному и муниципальному заказам» мы готовы выйти с предложением о внесении выставочной деятельности в перечень товаров, работ и услуг в Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1089 – одного из документов, регламентирующих закупочную деятельность. Выставочная деятельность включает в себя широкий спектр выполняемых задач, имеющих специализированный характер, для их решения исполнители должны соответствовать необходимому уровню квалификации.