

Контрактная система закупок: понятие и перспективы развития



Коньшева Т.А.,

ведущий юрисконсульт контрактной службы Федерального казенного учреждения
«Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ»
Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ
E-mail: Tanya-rm@yandex.ru

Аннотация. В статье раскрыто понятие контрактной системы в сфере закупок, а также выявлена ее сущность и необходимость в настоящее время. Актуальность темы связана с изменением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Проведенная работа позволяет сделать вывод о существенном влиянии контрактной системы на деятельность государственных учреждений и юридических лиц.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, государственные закупки, государственный контракт, документация о закупках, контрактная система, участники закупки.

В настоящее время происходят существенные изменения в сфере закупок товаров, работ и оказания услуг, поэтому актуальным является исследование проблем нормативного правового регулирования контрактной системы РФ. В связи с вступлением в силу 01.01.2014 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон) утратил силу Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Краткий исторический экскурс показывает, что еще в 90-х гг. прошлого столетия в нашей стране предпринимались попытки создания первой контрактной системы. Так, Указом Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» инициировались определенные меры, направленные на создание механизмов осуществления государственных закупок в условиях рыночной экономики, по свободным ценам, путем заключения с производителями и организациями-посредниками государственных контрактов². Такие закупки должны были осуществляться на конкурсной основе в соответствии с объемом бюджетного финансирования государственных заказчиков или при наличии у государственных заказчиков заемных или собственных денежных средств. Для обеспечения государственных закупок по товарам общепромышленного свойства, а также народного потребления предполагалось создание такого специализированного субъекта, как Федеральная контрактная корпорация Росконтракт (АО «Росконтракт»), а для обеспечения проведе-

ния закупок в области хлебных продуктов, зерен, производства и хранения продуктов переработки зерна — Федеральная контрактная корпорация Росхлебопродукт (АО «Росхлебопродукт»). Однако, к сожалению, в тот период эти организации не имели четко регламентированных полномочий в данной сфере, что помешало обеспечить нормальное функционирование контрактной системы.

Только с принятием нового Закона начала формироваться эффективная система отбора кандидатов для заключения муниципальных и государственных контрактов. Вместе с тем, несмотря на то, что в Закон многократно вносились изменения и дополнения, он не лишен определенных недостатков. Поэтому по-прежнему существует необходимость совершенствования законодательства в области государственных и муниципальных закупок, а также системы правил отбора поставщиков.

В последнее время было представлено немало задач по созданию контрактной системы и совершенствованию способов муниципальных и государственных закупок. Эти задачи были обозначены в Программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.³, а также в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике на 2012–2014 гг., в котором отмечалось, что при слишком частом пересмотре процедур размещения заказов уделяется мало внимания развитию институтов планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Также отмечалось слабое действие принципа ответственности за конечное выполнение государственного контракта, подменяемое формальным соблюдением правил при выборе поставщиков, и недостаточное использование возможностей развития производства инновационной продукции по средствам стимулирования системы закупок⁴.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652

² Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» // Собрание законодательства РФ. 1992. № 6. Ст. 321.

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

⁴ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32.

Представляет интерес рассмотрение понятия контрактной системы с точки зрения системного подхода, позволяющего выявить ее сущность на основе согласованного и правового контроля муниципальных и государственных закупок на всех стадиях деятельности в этой сфере. Контрактная система представляет собой договорной способ взаимодействия публичных субъектов с поставщиками, подрядчиками и исполнителями с целью поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для муниципальных и государственных нужд. Вначале законопроектом о федеральной контрактной системе предполагалось обеспечивать нужды государства и муниципальных образований в необходимых услугах и товарах с помощью организационных, правовых и экономических мер. Этот процесс предполагалось реализовывать последовательно по этапам: планирование и прогноз будущих нужд государства и муниципалитетов; непосредственное осуществление закупок товаров, работ и услуг для удовлетворения нужд государства и муниципалитетов; проведение аудита и контрольных мероприятий, установка степени качества результатов закупок. Таким образом, создавался общий организационно-правовой механизм, обеспечивающий эффективный процесс закупок публично-правовых образований.

Однако система контрактов рассматривалась лишь как сочетание отдельных мер, призванных обеспечить нужды государства и муниципалитетов. При таком видении контрактной системы было проблематично понять, какие именно субъекты должны осуществлять действия, направленные на удовлетворение нужд государства и муниципалитетов, то есть границы контрактной системы не были определены.

В настоящее время в Законе контрактная система определена как «взаимодействие участников системы контрактов в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, другие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные органы самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок (поставщики, подрядчики, исполнители), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок), а также совершаемые ими действия, прилагаемые для обеспечения нужд государства и муниципалитетов» (п. 1 ст. 3 Закона). Подобное взаимодействие осуществляется в том числе с использованием еди-

ной электронной базы в сфере закупок (кроме случаев, когда использование данной базы не соответствует Закону), в соответствии с законодательством РФ и другими правовыми и нормативными актами о контрактной системе.

Следует отметить, что вполне обоснованно в наименовании контрактной системы отсутствует указание на ее федеральную принадлежность, поскольку товары (работы, услуги), приобретаемые публично-правовыми образованиями, входят собственность РФ или собственность субъектов РФ. Таким образом, регионы и муниципалитеты получили возможность регулирования части сферы закупок для собственных нужд. Вместе с тем с целью уточнения сущности контрактной системы в ее определении было бы целесообразно указать этапы государственных и муниципальных закупок (прогнозирование, финансирование), которые находятся в тесной взаимосвязи друг с другом.

В ст. 16 Закона отмечается, что планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. Однако в Законе не указываются основания составления планов закупок, которыми являются государственные программы, целевые программы федерального, муниципального, регионального и ведомственного уровней, а также иные документы планирования. К недостаткам Закона также можно отнести отсутствие указаний на источники удовлетворения нужд государства и муниципалитетов, которые были в ранее действовавшем законе. Бюджетный кодекс РФ содержит правила финансирования государственных и муниципальных закупок за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов государств. Поэтому полагаем целесообразным включение в Закон общих положений о финансировании закупок для нужд муниципалитетов и государства, наряду с привлекаемыми внебюджетными источниками финансирования.

Сравнительный анализ положений Закона с положениями предыдущего закона о размещении заказов выявляет наличие более обширного круга объектов закупок и предметов, по которым заключаются муниципальные и государственные контракты, дополняемые, наряду с выполнением работ, оказанием услуг и поставкой товаров, арендой имущества и покупкой недвижимости (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона). При этом происходит усложнение предметов заключаемых контрактов (закупка высокотехнологичных и инновационных видов продукции, контракты «жизненного цикла» (ч. 16 ст. 32 Закона)), объектов закупки, заключение контрактов на долгосрочной основе.

Заметим, что в отношении положений ранее действовавшего закона о размещении заказов Верховным Судом РФ была представлена позиция о том, что «договор предоставления движимого имущества в аренду государственным и

муниципальным заказчикам может считаться предметом регулирования Закона о размещении заказов при соблюдении следующего ряда условий: при его заключении в интересах публично-правовых образований; при обозначении его целью удовлетворение нужд государства и муниципалитетов; при осуществлении финансирования процессов удовлетворения данных потребностей за счет средств бюджетов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»⁵. Правовая позиция Верховного Суда РФ была основана на определении законом государственных и муниципальных нужд, которые в обзорах судебной практики толкуются как «потребности в работах, услугах, товарах, нужных для реализации функций и полномочий государства и государственных заказчиков», а также целей размещения государственного или муниципального заказа, которыми являются «удовлетворение государственных и муниципальных нужд, а также нужд субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3).

Стремление к увеличению области применения Закона о закупках для нужд государства и муниципалитетов прослеживается и в позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, указывающей на необходимость применения закона о размещении заказов при соблюдении следующих условий: заключения контракта в интересах государственного или муниципального образования (или учреждения работающего на бюджетной основе), финансирования контрактов, нацеленных на удовлетворение нужд государства и муниципалитетов за счет соответствующих бюджетов.

В настоящем Законе были сняты ограничения в области покупки и аренды недвижимости, поэтому его положения распространяются на все закупки публично-правовых образований за исключением отношений, связанных с оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, и с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите (ч. 2 ст. 1 Закона). Закон действует в бюджетных учреждениях, осуществляющих закупки за счет субсидий, получаемых из бюджетной системы страны, и других средств. Исключения составляют закупки, осуществляющиеся за счет грантов, которые передаются физическими и юридическими лицами, международными и иностранными организациями, а также грантов, преданных из бюджета РФ на конкурсной основе, при условии отсутствия иных установок грантодателей; подписание договоров, на основании которых бюджетные учреждения (ввиду обязательств, которые данное учреждение должно выполнить)

привлекают к исполнению контракта третьих лиц, осуществляющих поставки товара, оказание услуг, выполнение работ; осуществление закупки за счет средств, поступивших от другой деятельности, приносящей доход.

Бюджетное учреждение может самостоятельно решать вопрос о применении к закупкам положений Закона о контрактной системе либо Федерального закона от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров и услуг отдельными видами юридических лиц»⁶. При этом возможность выбора бюджетными учреждениями применения второго закона может осуществляться только при наличии разработанного положения о закупке, соответствующего правилам этого закона, и наличии информации о его размещении до начала года в единой информационной системе. При этом подобные решения не могут быть изменены в текущем году.

Немаловажным является распространение действия Закона на деятельность автономных учреждений и юридических лиц, осуществляющих закупки за счет бюджетных средств, которые предоставляются им для капитальных вложений в объекты муниципальной и государственной собственности. В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ и других нормативных правовых актов, государственные и муниципальные заказчики на основании договора могут передавать свои полномочия на осуществление закупок другим бюджетным, автономным, государственным и муниципальным унитарным предприятиям, регламентированные положениями Закона.

Таким образом, с принятием Закона начал формироваться механизм осуществления закупок, состоящий из стадии определения контрагентов (размещения заказа) как процесса непосредственно приобретения товаров, работ, услуг и стадии закупки как части контрактной системы, включающей в себя планирование закупок и контроль за правомерностью и эффективностью их осуществления. Однако для дальнейшего совершенствования контрактной системы в Российской Федерации необходимо последовательное и системное внесение изменений в отдельные положения этого Закона.

Список литературы:

1. Коваленко К.Е. Влияние оценочных категорий законодательства на правосознание правоприменителей // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 3 (4). С. 46–51.
2. Колесников В.В. Модель экономики и уголовно-правовое регулирование // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1 (2). С. 186–195.
3. Корякин В.М. Очередь как правовое явление // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 204–209.

⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 4-й квартал 2010 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.03.2011) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров и услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

The contract purchasing system: the concept and the development prospects

Konysheva T.A.,

The leading legal counsel of the contract service in the Federal state agency
«The united management for the implementation of Federal investment programs»
of the Ministry of construction and municipal housing economy of the Russian Federation.

E-mail: Tanya-rm@yandex.ru

Abstract. *this article is revealed the idea of the contract system and also the essence and the necessity at the present time. The urgency of the topic is connected with the changing of legislation in the sphere of procurement of goods, work and services for the state and municipal needs. The performed work allows us to make a conclusion about the significant effects of the contract system on the activity of the state agencies and juridical person.*

Keywords: *anti-corruption policy, public procurement, government contract, documentation on procurement, contract system, purchasers.*

References:

1. Kovalenko K.E. Vliyanie ocenочnyh kategorij zakonodatel'stva na pravosoznanie pravoprimenitelej // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 3 (4). S. 46–51.
2. Kolesnikov V.V. Model' ehkonomiki i ugovovno-pravovoe regulirovanie // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 1 (2). S. 186–195.
3. Koryakin V.M. Ochered' kak pravovoe yavlenie // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 204–209.