

## К вопросу о совершенствовании федеральной контрактной системы в Российской Федерации

Горина Наталия Валерьевна, кандидат юридических наук,  
ст. преподаватель кафедры гражданского права и процесса  
Институт государства и права  
Тюменский государственный университет

*Анализируются положения вновь принятого федерального закона о контрактной системе; отмечаются его недостатки; констатируется, что новые правовые нормы не способны решить проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд, создаются дополнительные трудности в использовании терминологии, применении законодательства, определении сфер действия различных нормативных актов, соотношении частноправового и публично-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** контракт, закон о контрактной системе, закупки для государственных нужд, единственный поставщик, централизация, правоотношения, государственные и муниципальные нужды, подзаконные акты, предметы роскоши.

*This article analyzes the provisions of the recently adopted federal law on the contract system and identifies its shortcomings. The author stresses upon the new rules are not capable of solving the problem of legal regulation aimed to satisfy state requirements and will create additional complications in the use of terminology, application of legislation, identification of the scope of different regulations, and the correlation of private and public law regulation.*

**Keywords:** contract, law on the contract system; public procurement, single supplier, centralisation purchases of goods, works, services, legal relationships, state and municipal needs, normative legal acts, luxury goods.

Система государственных закупок Российской Федерации в настоящее время регулируется двумя основными федеральными законами - 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и 223-ФЗ «О закупках отдельными видами юридических лиц», под действие которого подпадают закупки не только государственных предприятий, имеющих внебюджетные средства, но и государственных корпораций. Однако, с момента вступления Закона о контрактной системе в силу, были внесены существенные изменения свыше десяти раз, что подтверждает низкий уровень систематизации, недостаточную четкость, ясность изложенных правовых требований и предписаний, противоречивость (межотраслевую и внутриотраслевую), наличие пробелов, фрагментарность данного правового акта.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ-44) определяются требования ккупаемым заказчиком товарам, работам, услугам, устанавливаемые в рамках нормирования в сфере закупок; установлено, что данные требования сводятся к количеству и качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющим обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящим к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 19 ФЗ - 44).

Закон расшифровывает и составляющую данного определения, касающуюся требований ккупаемым заказчиком товарам, работам, услугам. Под такого рода требованиями понимаются «требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации». Вполне очевидно, что если речь идет, например, о требованиях ккупаемым предметам мебели или автомобилю, то они могут и должны отличаться в зависимости от того, для какого субъекта этот товар закупается (например, для главы администрации сельского поселения или губернатора). В то же время и в первом, и во втором случаях, на наш взгляд, должны существовать определенные ограничения, касающиеся предмета закупки. Отдельная статья в законе отводится для нормирования закупок, где регламентируется указание для приобретаемых товаров или услуг заказчиком с точки зрения необходимости обеспечения его деятельности. Поводом для введения этой статьи послужили многочисленные проблемные ситуации, когда чиновники злоупотребляли государственным бюджетом, приобретая товары класса «люкс».

Так, закон ФЗ - 44 определяет предмет роскоши и отсылает к законодательству Российской Федерации. При анализе понятия «роскошь» можно выделить следующие признаки: процесс приобретения и потребления благ, превышающего макси-

мальную норму экономически полезных расходов (возможность приобретения аналогичных товаров, имеющих аналогичные качественные и количественные характеристики и ниже по стоимости); количественные и качественные потребительские свойства и иные характеристики товаров, работ, услуг; превышение потребностей заказчика.

В связи с приведенными критериями можно сформулировать определение «роскоши» как процесса избыточного приобретения и потребления экономически полезных благ, превышающего количественные и качественные потребительские свойства и характеристики товаров, работ, услуг.

В соответствии с изложенным были приняты два Постановления Правительства РФ № 926 и № 927, которые вступили в силу 1 января 2016 года, однако, они все еще не в полной мере прописывают следующие критерии: понятие роскоши, критерии роскоши (что следует считать роскошью и что к ней может относиться), определение предмета роскоши, включающие качественные и количественные характеристики и, наконец перечень предметов роскоши, который должен иметь квалификацию на основе отнесения предметов к той или иной категории.

Все обозначенные критерии в совокупности с совершенствованием юридической техники позволяют сформулировать новое понятие «роскоши» (применительно к планированию закупок) и определить данный термин как товары или услуги, которые имеют избыточные потребительские свойства и не отвечают нормативным показателям эффективности государственных закупок.

Федеральная контрактная система - это совокупность единых норм и правил, регулирующих единый цикл прогнозирования государственных потребностей и планирования государственными заказчиками закупок, формирование и размещение заказов на поставку товаров, работ и услуг, исполнения и приемки результатов государственных контрактов, мониторинга и анализа экономической эффективности закупок, использования данных мониторинга и анализа результатов при планировании государственных закупок будущих периодов [2].

Принятие федеральной контрактной системы предполагало искоренение основных недостатков закупочного процесса, которые существовали в системе торгов, регулируемых Федеральным законом № 94-ФЗ (утратил силу в настоящее время).

Однако, за два года действия ФЗ-44 в системе государственных закупок остаётся ещё много неточностей, непрозрачных схем и пробелов. Главная проблема - множество изменений подзаконных актов, которые делают закон противоречивым. Нормативно-правовые акты постоянно изменяются и дополняются при выявлении новых проблем, непрозрачных схем и с учетом возникновения эко-

номических и правовых ситуаций в Российской Федерации. По этой причине остаётся множество предложений по их совершенствованию.

Подзаконные акты постепенно утрачивают свое действие при осуществлении деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, ранее подчинявшиеся 223-ФЗ и ФЗ - 44. Так, в настоящее время распространен отказ от применения норм ФЗ - 44 государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которые в данный момент пользуются своим правом осуществлять закупки за счёт средств от различных субсидий, что ведёт к снижению эффективности расходования денег. Экспертами, в данном случае, отмечается о наличии коррупционной составляющей. По мнению Федеральной антимонопольной службы России, необходимо ужесточить контроль за расходованием внебюджетных средств и ориентировать предприятия на применение ФЗ - 44. Предполагается, что это приведёт к оптимизации закупок у государственных и муниципальных унитарных предприятий и дополнительной экономии бюджетных средств.

Совокупность контрольных функций за процессом государственных закупок в действующем законе принадлежит только одному ведомству - Федеральной антимонопольной службе (далее - ФАС). Справедливым будет уточнение, что нынешний закон регулирует только одну стадию закупки - проведение торгов - и в минимальном объеме контролирует соблюдение условий государственного контракта. Закон о федеральной контрактной системе включает несколько глав по регулированию действий исполнителя заказа и широкий спектр действий по мониторингу, аудиту и контролю за ведением закупочной деятельности в целом. С момента вступления закона в силу, осуществлять контроль над процессом государственных закупок имеют право различные общественные организации и граждане Российской Федерации: «Граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (далее - общественный контроль) в соответствии с настоящим Федеральным законом. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля» (ст. 102 ч. 1 ФЗ - 44). Основные функции по мониторингу государственных закупок и аудиту возложены на Счетную палату РФ. Такое расширение контрольных функций позволяет сделать вывод о том, что государство намерено не просто «на бумаге», формально, а реально воплотить максимально возможные и эффективные методы для минимизации коррупционной составляющей в сфере государственных закупок.

Следующей проблемой является перевод «бумажных» закупочных процедур в электронный вид, считающийся более эффективным и прозрачным. На сегодняшний день в законе предусмотрено четыре основных вида закупочных процедур, три из которых до сих пор проводятся с использованием бумажных носителей и только один - электронный аукцион, предусматривает участие потенциальных поставщиков при помощи функционала электронных торговых площадок - который, по нашему мнению, и является самым распространенным. «Электронная форма способствует большей прозрачности. Любой желающий может посмотреть документы по аукциону, в которых указаны сроки, стоимость, технические характеристики и другие особенности товара или услуги. Предлагаются доступные способы внести изменения в электронные документы, если обнаруживается ошибка»[4, с. 10]. Что касается конкурсов, такая процедура отсутствует, они имеют бумажный вариант. Общеизвестный факт, что конкурсная документация - это огромные технические задания, множество бумаг, вносить в которые исправления, крайне затруднительно. Для многих предприятий представляется довольно таки проблематично правильно оформить все процедуры.

Кроме того, ФАС предлагает перевести закупки в сфере строительства в процедуру конкурса, в случаях, если цена контракта превышает 150 миллионов для государственных нужд и 50 миллионов для муниципальных нужд. Сейчас применяются аукционы, где решающий фактор - ценовой. Чем меньшую цену предложит подрядчик, тем больше вероятность, что он получит заказ.

Важнейшим элементом новаций федеральной контрактной системы является введение антидемпинговых мер, которые нашли отражение в ст. 37 ФЗ-44. Практика ведения торгов показала, что нередки случаи, когда участники торгов предлагают выполнить государственный заказ по сомнительно низкой цене. По условиям проведения аукциона - на сегодняшний день наиболее распространенного способа реализации закупки - победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену от максимальной цены контракта. Выполнение условий контракта при этом возможно лишь по принципу «низкое качество по низкой цене». Очевидна ситуация, когда участники, предложившие более высокую цену за выполнение условий контракта, но чье качество продукции или услуг значительно лучше, не имеют возможности конкурировать в случаях с демпинговыми ценами и постепенно вытесняются с арены государственных закупок, что ведет к деградации государственного заказа как системы. Зачастую контракты путем демпинга заключаются между государством и фирмами-однодневками, и, как следствие, происходят срывы контрактных обязательств по причине не-

качественного выполнения работ или поставки некачественного товара. В подобных случаях заказчик становится заложником ситуации продиктованной регламентом действующего ФЗ - 44 и обязан заключить контракт с участником, предложившим сомнительно низкую цену за выполнение заказа.

Федеральная контрактная система вводит ограничения по занижению цены контракта, заключающиеся в том, что участник торгов, указавший в своей заявке цену контракта ниже 25% от объявленной, «обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене» (ч. 9 ст. 37 ФЗ - 44). Ситуации, когда предметом закупки становятся технологические работы либо научно-исследовательские работы и проекты, заявки участников, содержащие цену контракта ниже 25% от максимальной цены, отклоняются конкурсной комиссией безоговорочно.

Однако в строительстве, по нашему мнению, лучше проводить электронные конкурсы, так как решающий фактор там - не цена, а качество, квалификация и положительный опыт подрядчика в проведении работ, а также усиленные требования по экспертизе так как до настоящего времени к экспертам и порядку проведения экспертизы нет никаких специальных требований. На наш взгляд, строительство будет более качественным в целом, и заказчик сможет выбирать более достойного подрядчика.

Ещё одним немаловажным изменением, которое будет в 2016 году следует считать усиление требований к закупке у единственного поставщика. В настоящее время законодательно еще не сформированы единые требования к процедурам определения потенциальных поставщиков, а также их ограничения по видам и наименованиям. Так, глава 3 ФЗ - 44 определяет набор разрешенных способов проведения торгов. Новацией является существенное увеличение известных форм проведения торгов до восьми способов, в действующем законе появилась возможность осуществлять закупки путем открытого конкурса (ст. 49), проведением конкурса с ограниченным участием (ст. 56), проведением торгов в форме двухэтапного конкурса (ст. 57), электронным аукционом (ст. 59), проведением запроса котировок (ст. 72), проведением запроса предложений (ст. 83), закрытым способом определения поставщика (ст. 84) и закупкой у единственного поставщика (ст.93).

Значительное увеличение перечня разрешенных способов проведения торгов обуславливается

возможностью выбора поставщика наиболее оптимальным способом с учетом специфики предмета закупки или закупаемого блага. Среди которых - электронный аукцион с предварительной квалификацией, открытый одноэтапный/закрытый конкурс, открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором, открытый/закрытый двухэтапный конкурс.

Необходимость введения конкурсов с ограниченным участием выражается в специфичности некоторых предметов закупок, когда только определенное количество поставщиков имеет право участвовать в торгах. В случаях, когда предмет закупки имеет научно-исследовательскую направленность или является неким творческим продуктом, оптимальным способом осуществления торгов является проведение двухэтапного конкурса. Запрос предложений будет применяться при срочной потребности в объекте закупок или в случае, если ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися. При этом для отдельных товаров, работ и услуг Правительством РФ могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к участникам закупки: наличие финансовых и трудовых ресурсов, опыта работы и деловой репутации.

Проанализированные нами изменения, которые вступят в законную силу в 2016 году, опровергают мнение ученых о том, что поставка товаров для государственных нужд выступает в качестве «единой системы сложных хозяйственных отношений, возникающих в процессе формирования заказов государства и их размещения, заключения государ-

ственных контрактов и исполнения обязательств, содержащих публично-правовые и частноправовые характеристики» [3, с. 8]. Сегодня формируется достаточно сложная, состоящая из различных звеньев система нормативно-правового регулирования отношений по закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Но фактически данная система не имеет единой связи. Именно эта причина вызвала необходимость установления принципов контрактной системы, которые могут стать связующей основой регламентации всех процессов организации закупок, объединенных понятием «публичные нужды».

По нашему мнению существует и несколько негативных последствий внесения изменений в действующий Закон о контрактной системе. Так, централизация закупок может повлечь довольно большие финансовые затраты. Прежде всего, это связано с необходимостью увеличения количества специалистов (в том числе в уже существующих уполномоченных органах, осуществляющих только торговые процедуры для региональных и муниципальных заказчиков). Вызвано это тем, что объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) значительно сократится, а следовательно, объем торгов увеличится. Совершенно же новая схема централизации, предусматривающая выполнение уполномоченным органом всех функций (от планирования до приемки и оплаты товара), требует еще большего количества профессионалов в связи с выросшим объемом и разнообразием возлагаемых на такие органы правовых функций.

#### Литература:

1. Гринев В.П. Новое в регулировании правоотношений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. - 2014. - № 3. - С. 39 - 54.
2. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: Монография. М.: Юстицинформ, 2012. - 260с.
3. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.Н. Евстащенко [и др.]; отв. ред. А.А. Храшкин. - 10-е издание, дополненное. - М.: ИД «Юриспруденция», 2015. - 342 с.
4. Чуряев А. Правила закупок снова меняются // ЭЖ-Юрист. - 2014. - № 4. - С. 10.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: по сост. на 9 марта 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.
6. Об утверждении общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг): постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 926 // Российская газета. - 2015. - № 201.
7. Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг): постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 927 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2015. - № 37. - Ст. 5142.