

О. А. Серова, О. В. Архалович

**ПЕРЕХОД К ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В РОССИИ:
ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗАКУПОК
И ПОВЫШЕНИЕ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Отмечается, что в Российской Федерации новый закон о контрактной системе в области закупок вносит существенные новации в уже сложившуюся практику. Увеличивается объем организационно-правовых отношений, подчиняющихся правилам регулирования закупок для

© Серова О. А., Архалович О. В., 2014

Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 3. С. 130 – 136.



государственных и муниципальных нужд. Расширение способов централизации проведения закупок повышает эффективность действий участников данного процесса. Вводимые ограничения возможности закупки у единственного поставщика обеспечивают реализацию принципа конкуренции.

The introduction of the contract system in the field of procurement in the Russian Federation entails significant changes in the established practices. The scope of legal relations governed by the rules of regulation of public and municipal procurement is increasing. The expansion of methods for procurement centralization contributes to the efficacy of actions of those participating in the process. The introduced limitations on procuring from a single supplier support the principle of competitiveness.

131

Ключевые слова: закон о контрактной системе, закупки для государственных нужд, единственный поставщик, централизация.

Key words: law on contract system; public procurement, single supplier, centralisation.

Тенденцией последних лет в России становится расширение участия государства в экономических отношениях. Неоднократно отмечалось, что «перед правовой наукой стоит актуальнейшая задача теоретического обоснования юридического механизма планирования социально-экономического развития страны, который позволил бы обеспечить эффективное воздействие на хозяйственную среду» [1. с. 3]. Использование правового института государственно-частного партнерства, активизация самостоятельной хозяйственной деятельности государственных и муниципальных учреждений различного типа, перераспределение бюджетных ресурсов для стратегических целей экономики в пользу государственных корпораций и компаний, а также иные факторы, отражающие современное состояние экономического развития страны, диктуют необходимость не только усиления контроля за закупочной деятельностью, но и повышения требований к эффективности процесса организации и планирования закупок для государственных и муниципальных нужд.

Бюджетные расходы нуждаются в повышении эффективности государственного контроля как на предварительном, так и на последующих этапах выделения финансовых средств. Одним из средств такого контроля стала нормативная регламентация закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд. Несмотря на все критические оценки данного правового механизма, иных — более эффективных — способов регулирования и контроля за бюджетными средствами предложено не было. Именно поэтому основной задачей законодателя стало совершенствование рассматриваемого правового института.

С 1 января 2014 г. вступил в силу федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7] (далее — Закон о контрактной системе). Статья 1 указанного закона определяет цели регулирования отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд: повышение эффектив-



ности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг; обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок; предотвращение коррупции. Цели регулирования закупочной деятельности в сравнении с законодательством о размещении заказов [4] во многом остались прежними, а вот механизмы их достижения изменились.

Главные отличия новой системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд от действовавшей ранее заключаются в следующем. Во-первых, значительно расширилась сфера применения нового Закона о контрактной системе. Закон о размещении заказов регламентировал только порядок проведения закупок до момента заключения государственного или муниципального контракта, устанавливая лишь отдельные элементы контроля за деятельностью заказчиков. Новый же Закон о контрактной системе добавил к сфере своего регулирования планирование и обоснование закупок для государственных и муниципальных нужд, порядок заключения и исполнения контрактов по результатам организации закупочных процедур, мониторинг и аудит закупок, новые виды контроля за деятельностью в сфере названных закупок.

Неэффективность использования бюджетных средств может быть связана как с корыстными целями, так и с обычной халатностью или невнимательностью лиц, ответственных за проведение закупок. При закупках оборудования для государственных и муниципальных нужд распространенным нарушением стало незаконное завышение начальной цены. Так, по результатам проверки Контрольным управлением закупки 170 томографов в разных регионах Российской Федерации на общую сумму 7,5 млрд рублей было выявлено, что закупочные цены превышали цены производителей в два-три раза. В ряде случаев томографы стоимостью 16–20 млн рублей покупались за 30–50 млн, а оборудование стоимостью 28–35 млн – за 60–90 млн [3].

На практике также часто встречаются случаи закупки оборудования, функционально не связанного с уже существующим у заказчика, по причине непрофессионализма или невнимательности специалистов, в итоге оборудование не может быть использовано для решения необходимых задач.

И в том и в другом случае очевидна вина заказчика – именно он либо ненадлежащим образом составил техническое задание на стадии осуществления закупки, либо недобросовестно отнесся к определению начальной цены договора. Но если все процедурные требования законодательства соблюдены: объем, сроки размещения необходимой информации на официальном сайте, порядок проведения закупочных процедур и определения победителя, то основания привлечь такого заказчика к ответственности отсутствуют. По новому Закону о контрактной системе заказчику на всех этапах, начиная уже со стадии планирования и обоснования закупки, нужно руководствоваться принципом ее эффективности и результативности и нести ответственность за его нарушение.

Важной особенностью Закона о контрактной системе стало также ограничение возможности закупок у единственного поставщика (под-



рядчика, исполнителя). По Закону о размещении заказов допускалась закупка одноименных товаров (работ, услуг) по договору с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), если цена договора не превышала 100 тыс. рублей в квартал. В 2013 г. такие договоры составляли не менее 20 % всех закупок заказчика [3], а в некоторых сферах, например в здравоохранении, объем подобных договоров достигал 50 % [4]. Новым же Законом о контрактной системе установлены ограничения при закупке товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Теперь общая сумма договоров, не превышающих 100 тыс. рублей, не может быть больше 5 % средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и 50 млн рублей в год. Кроме того, при осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цену контракта и иные существенные его условия.

Еще одним распространенным способом заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) являлся случай признания конкурсов и электронных аукционов несостоявшимися. В 2013 г. более 60 % всех торговых процедур были признаны несостоявшимися [2], и договоры заключались с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по максимальной цене без какой-либо экономии средств. По новому законодательству о контрактной системе у субъекта нет права заключить контракт, если для участия в торгах не подано ни одной заявки или ни одна из поданных заявок не соответствует требованиям документации о торгах. В этом случае придется проводить повторные закупочные процедуры. Если же подана одна заявка для участия в торгах или по результатам рассмотрения заявок только одна из них допущена к участию в конкурсе либо аукционе, заключить контракт возможно, но это необходимо согласовать с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, или контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок (при закупках для обеспечения федеральных либо муниципальных нужд, нужд субъекта Российской Федерации).

Предполагается, что названные ограничения позволят сократить количество закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), повысить конкуренцию в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, что приведет к более эффективному расходованию бюджетных средств.

Научный анализ системы правового регулирования поставки товаров для государственных нужд обосновывал необходимость участия в данных отношениях единого специального государственного органа, в компетенции которого определена функция участия от имени пуб-



лично-правовых образований в отношении по удовлетворению государственных нужд [8]. Указанное обстоятельство, на наш взгляд, предопределило введение в Закон о контрактной системе такого механизма оптимизации деятельности в сфере закупки для государственных и муниципальных нужд, как максимально возможной централизации закупок. В соответствии со ст. 26 Закона о контрактной системе централизация возможна путем использования нескольких вариантов. Первый вариант — это передача государственному (муниципальному) органу или казенному учреждению только полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. Вторым вариантом является передача указанным органам и учреждению всех закупочных функций заказчика — от планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) до заключения и исполнения контрактов. Таким образом, предусматриваются следующие модели централизации:

— ведомственная централизация: например, орган исполнительной власти или местного самоуправления принимает решение об осуществлении им самим полномочий заказчика в отношении его территориальных органов и учреждений;

— территориальная централизация: муниципальные образования на основании совместного с субъектом Российской Федерации решения может передать свои функции по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) субъекту РФ;

— предметная централизация: например, один орган исполнительной власти централизованно приобретает какую-то конкретную специализированную продукцию для нескольких заказчиков.

Логика законодателя понятна — многие заказчики, особенно на уровне муниципалитетов, проводили в основном закупки у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) либо использовали простейшую процедуру — запросы котировок; торговые процедуры по Закону о размещении заказов они вообще могли не проводить. Такие заказчики вместо названной процедуры дробили закупки и заключали несколько договоров до 100 тыс. рублей с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Если же разделить закупку не удавалось и она по сумме попадала под торговую процедуру (цена контракта более 500 тыс. рублей), то такую закупку для заказчика осуществлял специально уполномоченный орган, создаваемый на региональном уровне (например, Конкурсное агентство Калининградской области — это орган исполнительной власти региона, который осуществляет функции по размещению заказов для муниципальных и региональных заказчиков путем проведения торгов на право заключения государственных, муниципальных контрактов, гражданско-правовых договоров). Таким образом, у подобных заказчиков отсутствуют необходимое техническое оснащение и кадровый потенциал для осуществления большего объема функций, особенно с учетом значительного сокращения возможностей закупать товары (работы, услуги), минуя конкурсы и аукционы, и возложения на заказчиков дополнительного объема функций по планированию и обоснованию закупок: предусмотрены трехлетние планы закупок, промежуточные и итоговые отчеты об исполнении контрактов, обоснование начальной (максимальной) цены



каждой закупки, объекта и способа закупки, требования к ее участникам. Кроме того, централизация позволяет не проводить множество идентичных закупок на уровне регионов или муниципалитетов: например, для всех муниципальных школ учебники или компьютеры закупает управление образования.

Проанализированные нами изменения 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 государственных контрактов и исполнения обязательств, содержащих публично-правовые и частноправовые характеристики» [5, с. 8]. Сегодня формируется достаточно сложная, состоящая из различных звеньев система нормативно-правового регулирования отношений по закупке товаров, 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».

Есть и несколько негативных последствий принятия нового Закона о контрактной системе. 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 функций.

Не совсем понятен и механизм взаимодействия уполномоченного органа, который будет осуществлять различные функции — от планирования закупки до приемки и заказчика. Так, если управление жилищно-коммунального хозяйства примет решение проводить закупки для всех подведомственных ему казенных учреждений, то могут возникнуть проблемы уже на стадии формирования плана закупок, а также при проведении закупочной процедуры. Например, при формировании технического задания для закупки мебели или компьютеров все казенные учреждения представят свои уникальные технические задания, не совпадающие с остальными. В этом случае уполномоченному органу необходимо либо проводить столько закупок, сколько поступит технических заданий, либо вообще не учитывать мнение заказчиков при определении технических и функциональных характеристик объекта закупки. Кроме того, приемка и оплата товара также осуществляется уполномоченным органом, а не подведомственными учреждениями. В итоге у уполномоченного органа должен быть очень большой



склад и значительное число уникальных специалистов, способных осуществить приемку разного рода и вида оборудования, или (если поставка осуществляться по адресу заказчика) представитель уполномоченного органа должен каждый раз ехать к заказчику и там осуществлять приемку товара.

Список литературы

1. *Блинов В. Г.* Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд : дис. ... д-ра юр. наук. Чебоксары, 2009.

2. *Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.* URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/analytics/public-control.html> (дата обращения: 25.01.2014).

3. *Медведев* поручил Прокуратуре привлечь к ответственности должностных лиц, причастных к махинациям при закупке медицинского оборудования. URL: http://epidemiolog.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=10873 (дата обращения: 25.01.2014).

4. *О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд*: федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №30, ч. 1. Ст. 3105.

5. *Пермяков Л. Е.* Правовое регулирование поставки для государственных нужд : дис. ... канд. юр. наук. М., 2006.

6. *Проблемы закупки у единственного поставщика согласно 44-ФЗ.* URL: <http://www.rts-tender.ru/HtmlView/HtmlView.aspx?ItemId=1277> (дата обращения: 20.01.2014).

7. *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* : федеральный закон от 5.04.2013 г. №44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

8. *Яровой А. В.* Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005.

Об авторах

Ольга Александровна Серова — д-р юр. наук, проф., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: OlgSerova@kantiana.ru

Оксана Васильевна Архалович — ст. преп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: OArkhalovich@kantiana.ru

About the authors

Prof. Olga Serova, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: OlgSerova@kantiana.ru

Oksana Arkhalovich, Assistant Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia, Kaliningrad.

E-mail: OArkhalovich@kantiana.ru