

УДК 347.4

DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.008

Публично-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок

Макаренко Ольга Викторовна

Старший преподаватель
кафедры предпринимательского и таможенного права,
филиал Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова в Пятигорске,
357500, Российская Федерация, Пятигорск, ул. Кучуры, 8;
e-mail: makarenko1975@mail.ru

Сумская Марина Юрьевна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
филиал Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова в Пятигорске,
357500, Российская Федерация, Пятигорск, ул. Кучуры, 8;
e-mail: sumskaya@mail.ru

Погорелова Кристина Сергеевна

Магистрант,
филиал Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова в Пятигорске,
357500, Российская Федерация, Пятигорск, ул. Кучуры, 8;
e-mail: pktistina@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению вопросов публично-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок. Уделяется внимание особенностям развития государственных и муниципальных закупок в России, исследуются проблемы их современного состояния. Рассмотрению подверглись задачи российского законодательства, направленные на регулирование контрактной системы в сфере закупок. Представлены и проанализированы сведения о закупках, размещенные в Единой информационной системе. Указывается на то, что многие положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также других разъясняющих правовых актов обусловлены множеством вопросов, иногда даже противоречащих друг другу. Иногда государственные и муниципальные заказчики не готовы в полной мере к выполнению закупочной деятельности, соответствующей данному закону. Практика его реализации требует пристального внимания и выявления возможных недостатков его положений.

Для цитирования в научных исследованиях

Макаренко О.В., Сумская М.Ю., Погорелова К.С. Публично-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 11А. С. 77-85. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.008

Ключевые слова

Правовое регулирование, российское законодательство, контрактная система, государственные закупки, гражданское право.

Введение

Государственные закупки представляют объективную необходимость для эффективной реализации приоритетных направлений деятельности российского государства. Для минимизации и предотвращения проявления коррупции законодательство, регулирующее институт закупок и заказов в России, ежегодно стремительно подвергается множественным изменениям [Гасаналиева, 2016, 671]. Законодатель старается восполнить имеющиеся пробелы в правовом регулировании рассматриваемой сферы, а также устранить возникающие проблемы при реализации норм в практической деятельности. Таким образом, исследование вопросов публично-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок является актуальным.

Публично-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации

Контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок включает в себя правовые отношения, складывающиеся при планировании, осуществлении государственных и муниципальных закупок, мониторинга, аудита и контроля в сфере указанных закупок [Петрова, 2017].

В начале XX в. в России была предпринята попытка полностью формализовать процесс государственного прокьюремента, и Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, который был принят для регулирования всех вопросов, касающихся системы государственных закупок в Российской Федерации и включал все необходимые понятия, документы, условия, требования, механизмы, принципы и прочие нормативы организации и осуществления государственного заказа как для заказчиков, так и для исполнителей заказа. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ были поставлены следующие задачи:

- обеспечить единое экономическое пространство на территории РФ;
- использовать эффективно средства бюджетов и внебюджетных фондов;
- расширить возможности участия физических и юридических лиц в процессе определения поставщика и стимулировать такое участие;
- развивать добросовестную конкуренцию;
- совершенствовать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- обеспечить гласность и прозрачность размещения заказов;

– предотвратить коррупцию и другие злоупотребления в сфере государственных заказов [Государственные закупки..., www].

Однако в результате вышеперечисленные задачи на практике достигнуты и реализованы не были. Ожидания законодателя не оправдались. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ не преодолел повышающийся уровень коррупции, по причине чего эффективность государственного прокьюрента продолжала снижаться. Поэтому был принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, провозгласивший иную систему, порядок и принципы осуществления государственного заказа. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ также был подписан Президентом РФ В.В. Путиным и вступил в силу 1 января 2014 г. Данный закон постоянно обновляется. Например, положения об обязательном общественном обсуждении и Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) вступили в силу только с января 2016 г. [Семенихин, 2014]

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ ставит перед собой цель регулирования отношений, связанных с государственными закупками, чтобы обеспечить повышение эффективности, результативности и прозрачности осуществления закупок товаров, работ, услуг, а также предотвращение коррупции [Гасаналиева, 2016, 671].

Новый закон основан на опыте всех действующих в России нормативных актов, а также на зарубежной и международной практике закупок, что объясняет, почему его цели охватывают ограниченное поле, в отличие от Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, и направлены на решение конкретных проблем системы государственных закупок, за счет чего должна повыситься эффективность закупок.

Согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости и прозрачности информации, единства контрактной системы, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, ответственности за результат обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления заказа» [Там же].

Основными отличиями новой системы прокьюрента для государственных и муниципальных нужд, установленной Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, являются следующие положения. Так, увеличилась сфера применения закона о закупках. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ регулировал только сам процесс осуществления закупок до момента заключения контракта, используя обособленные элементы контроля за деятельностью заказчиков. Новый закон о контрактной системе добавил к сфере своего регулирования элементы планирования и обоснования закупок, уточняет порядок заключения и исполнения контрактов по результатам организации закупочных процедур, проводит мониторинг и аудит закупок, предполагает новые виды контроля закупок и многое другое [Галанов, Гришина, Шибяев, 2010].

С внедрением контрактной системы государственного заказа значительное внимание уделяется планированию закупок и проверке их обоснованности: заказчики обязаны составлять планы закупок (на период действия акта о соответствующем бюджете) и ежегодные планы-графики закупок, а также обосновывать свою потребность в каждом товаре, работе, услуге (указать цель и причину потребности).

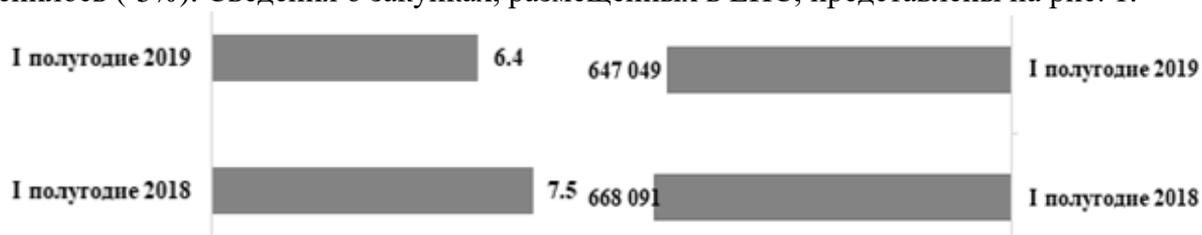
Отступление от плана-графика закупок и внесение в него изменений аналогично требуют полноценного обоснования, а также ограничивают возможность преждевременной публикации извещения о проведении закупки. Так, объявление о начале процедуры закупок должно быть размещено в ЕИС не ранее, чем через 10 дней после публикации плана-графика. Это необходимо

для того, чтобы в дальнейшем была сформирована единая база закупок того или иного образования или органа, а впоследствии и всей страны с целью качественного планирования будущих закупок. Также законом вводится нормирование в сфере закупки – установление условий и требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе к количеству, потребительским свойствам, позволяющим обеспечить государственные и муниципальные нужды. Это нововведение должно исключить приобретение товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши, а также ограничить чрезмерное потребление [Килясханов, 2014, 69].

Важно, что для ограничения оппортунистического поведения госзаказчиков предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более одного миллиарда рублей.

Сведения о закупках, размещенные в ЕИС

В соответствии с планами закупок на 2019 г., размещенных в отчетном периоде в ЕИС, заказчиками запланировано 1,06 млн закупок общим объемом 10,67 трлн рублей. По результатам I полугодия 2019 г. заказчиками размещено в ЕИС 647 000 извещений о закупке (669 000 лотов) на общую сумму 6,4 трлн рублей, что на 14,7% меньше, чем за аналогичный период 2018 г. (7,5 трлн рублей), при этом количество размещенных извещений существенно не изменилось (-5%). Сведения о закупках, размещенных в ЕИС, представлены на рис. 1.



**Рисунок 1 - Извещения о закупке в стоимостном выражении, трлн руб.
[Результаты мониторинга..., www]**

В абсолютном выражении количество отмененных извещений о закупке составило 2% от общего количества извещений, размещенных в I полугодии 2019 г., что аналогично показателю I полугодия 2018 г. В относительном выражении количество отмененных извещений в отчетном периоде сократилось на 18% (в I полугодии 2018 г. – 17 556 извещений, в I полугодии 2019 г. – 14 313 извещений).

Среднее количество заявок на участие в закупке, по данным ЕИС, в I полугодии 2019 г. снизилось на 10,1% по отношению к аналогичному периоду 2018 г. (1,52) и составило 1,36 заявки. В закрытых закупках в отчетном периоде приняли участие 2892 участника закупок (рис. 2). Среднее количество заявок, поданных на участие в закрытых закупках в электронной форме, по данным ЭТП АСТ-ГОЗ, в I полугодии 2019 г. составило 1,56 заявки.

В результате осуществления закрытых конкурентных закупок в электронной форме было заключено 977 договоров общей стоимостью 11,3 млрд рублей, что составило 0,1% от общего объема договоров, заключенных заказчиками в отчетном периоде.

Из общего количества заключенных договоров по результатам закрытых конкурентных закупок в электронной форме 85% договоров было заключено по результатам проведения запроса котировок, 10% – по результатам проведения запроса предложений, при этом 63% общей суммы договоров заключены по результатам электронного аукциона, а 19% – по

результатам запроса котировок (рис. 3).

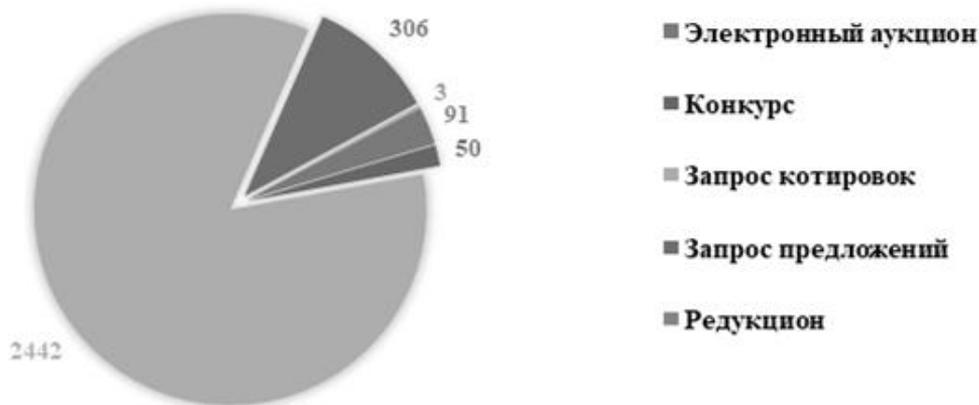


Рисунок 2 - Общее количество участников, подавших заявки на участие в закупках в I полугодии 2019 г. (в разрезе способов определения поставщика) [Там же]

Общее количество договоров, заключенных по результатам закупок в I полугодии 2019 года



Общая сумма договоров, заключенных по результатам закупок в I полугодии 2019 года, млн руб.

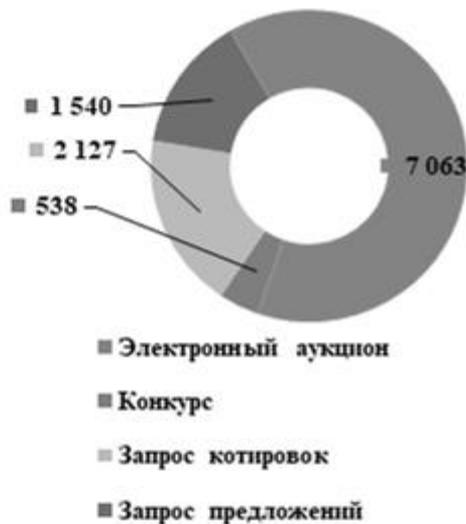


Рисунок 3 - Общее количество договоров, заключенных по результатам закупок в I полугодии 2019 г., и общая сумма заключенных договоров по результатам закупок (млн руб.) [Там же]

По результатам 701 закупки договор не был заключен по причине признания таких закупок несостоявшимися, что составляет 35% от общего количества извещений, размещенных на ЭТП АСТ-ГОЗ в отчетном периоде, из них 57% по причине того, что не было подано ни одной заявки, и 43% по причине того, что была подана одна заявка на участие в процедуре.

Общая стоимость таких закупок составила 4 млрд рублей (22% от общей стоимости размещенных на АСТ ГОЗ в отчетном периоде извещений).

С точки зрения структуры рынка и конкуренции на нем имеет место централизованная система исполнения госзаказа, отличающаяся выраженным доминированием отдельных игроков. Контрактные отношения на рынке госзаказа не носят спонтанного, случайного или непредсказуемого характера.

Российский госзаказ – рынок крупных заказчиков и крупных системных поставщиков. Принципиально то, что доминирование крупных поставщиков свойственно всем субъектам Российской Федерации [Гасаналиева, 2016].

Изменения в процессе заключения государственных контрактов

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ вносит изменения в процесс заключения государственных контрактов, при этом в сами процедуры проведения закупок значительные изменения не внесены. Так, существуют следующие способы размещения заказов: открытые аукционы, в том числе электронные, закрытые аукционы, конкурсы (открытый конкурс, закрытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс), а также запрос котировок и закупка у единственного поставщика. Подробно описаны методы определения начальной (максимальной) цены контракта, введена обязанность участников торгов предоставлять повышенное залоговое или денежное обеспечение исполнения контракта, если цена опускается ниже стартовой на 25% и более. Увеличение обеспечения исполнения договора предполагает борьбу с мошенничеством, обеспечивает заказчику большую уверенность в поставщике, исполнителе, подрядчике и защиту в случае срыва закупки [Стрельников, 2016].

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ вводятся ограничения возможности закупки у единственного поставщика, что повысит конкуренцию в процессе определения поставщика, исполнителя, подрядчика, тем самым повысится и эффективность государственных закупок. Остается возможность заключения контракта с единственным поставщиком по причине признания аукциона несостоявшимся, при условии дополнительного обоснования заключения контракта и согласования с уполномоченными органами контроля в сфере закупок [Государственные закупки..., www].

Контрактная система и Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ определяют, что при проведении закупочных процедур государственными и муниципальными органами преимущество предоставляется, кроме учреждений уголовно-исправительной системы, субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций инвалидов, также социально ориентированным некоммерческим организациям и организациям социально незащищенных слоев населения – этнических и национальных меньшинств, пенсионеров и женщин. Вступило в силу обязательство заказчика отдавать приоритет инновационной продукции и товарам отечественного производства (национальный режим), что в современных условиях является приоритетным направлением развития всей страны [Килясханов, 2014, 69].

Одним из важных нововведений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ является максимизация централизации закупок – передача закупочных процедур заказчиков в единый управляющий орган. В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, централизация возможна посредством передачи государственному (муниципальному) органу или казенному учреждению только полномочий на ведение процесса определения поставщика, исполнителя, подрядчика или передачи указанным органам полных функций заказчика, включая планирование закупочной деятельности, определение поставщиков, заключение и исполнение контрактов [Гасаналиева, 2016, 671].

Важнейшими особенностями новой системы государственного регулирования являются мониторинг закупок, контроль исполнения заказа и аудит результатов исполнения. Эти три элемента не являются частью закупочного процесса, но занимают главное место в обеспечении его прозрачности. Данные меры созданы для упрощения системы госзаказа для заказчиков, исполнителей и сторонних наблюдателей – конечных потребителей услуг и общественного блага, а именно для повышения эффективности системы государственного заказа и избавления ее от коррупции [Официальный сайт..., www].

Для обеспечения прозрачности и явности закупочной деятельности государства и была создана единая общедоступная информационная система. Здесь размещены планы-графики и планы закупок, информация по их реализации, реестр банковских гарантий исполнителей, реестр заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, база данных типовых контрактов, итоги мониторинга и контроля закупок, правила нормирования в сфере закупок различных заказчиков, а также статистические данные о проведенных и планируемых процедурах. Вся информацию, которая касается условий контракта, описания его предмета, заказчика или участника, необходимо незамедлительно публиковать в ЕИС на официальном сайте – это является одним из главных условий обеспечения эффективности государственного заказа.

Заключение

Многие положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, а также других разъясняющих правовых актов обусловлены множеством вопросов, иногда даже противоречащих друг другу. Иногда государственные и муниципальные заказчики не готовы в полной мере к выполнению закупочной деятельности, соответствующей Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Практика его реализации требует пристального внимания и выявления возможных недостатков его положений.

Библиография

1. Атлас контрактной системы. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/09/>
2. Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Государственные закупки и конкуренция. М.: Инфра-М, 2010. 284 с.
3. Гасаналиева А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. 2016. № 2. С. 671-673.
4. Государственные закупки. История возникновения и развития. URL: <http://goszakazinfo.com/>
5. Киясханов Х.Ш. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Бизнес в законе. 2014. № 3. С. 69-75.
6. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.03.2013; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.03.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/
7. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 № 94-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08.07.2005; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13.07.2005. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/
8. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
9. Петрова Л.А. К вопросу о правовой природе и принципах правового регулирования системы государственных закупок // Студенческий форум. 2017. № 20. С. 82-87.
10. Результаты мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в I полугодии 2019 года. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128178
11. Семенихин В.В. Государственный контракт. Контрактная система закупок. М.: ГроссМедиа, 2014. 208 с.

12. Стрельников М.С. Детерминанты преступности коррупционной направленности // Молодой ученый. 2016. № 14. С. 472-474.

Public legal regulation of the contract system in the sphere of procurement

Ol'ga V. Makarenko

Senior Lecturer at the Department of business and customs law,
Branch of the Plekhanov Russian University of Economics in Pyatigorsk,
357500, 8 Kuchury st., Pyatigorsk, Russian Federation;
e-mail: makarenko1975@mail.ru

Marina Yu. Sumskaya

PhD in History,
Associate Professor at the Department of theory and history of state and law,
Branch of the Plekhanov Russian University of Economics in Pyatigorsk,
357500, 8 Kuchury st., Pyatigorsk, Russian Federation;
e-mail: sumskaya@mail.ru

Kristina S. Pogorelova

Master's Degree Student,
Branch of the Plekhanov Russian University of Economics in Pyatigorsk,
357500, 8 Kuchury st., Pyatigorsk, Russian Federation;
e-mail: pktistina@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to public legal regulation of the contract system in the sphere of procurement in the Russian Federation. It pays special attention to the peculiarities of the development of state and municipal procurement in Russia, and makes an attempt to identify the problems of their current state. The authors of the article consider the tasks of the Russian legislation aimed at regulating the contract system in the sphere of procurement and carry out an analysis of information about purchases placed in the Unified Information System in the Sphere of Procurement that has been introduced in the Russian Federation. The article points out that many provisions of Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013 "On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for satisfying state and municipal needs", as well as other legal acts have arisen many issues, sometimes even ones that contradict one another. Sometimes state and municipal customers are not fully prepared to perform procurement activities in accordance with Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013. The authors conclude that the practice of its implementation requires close attention and identification of possible shortcomings of its provisions.

For citation

Makarenko O.V., Sums kaya M.Yu., Pogorelova K.S. (2019) Publichno-pravovoe regulirovanie kontraktnoi sistemy v sfere zakupok [Public legal regulation of the contract system in the sphere of procurement]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (11A), pp. 77-85. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.008

Keywords

Legal regulation, Russian legislation, contract system, public procurement, civil law.

References

1. *Atlas kontraktnoi sistemy* [The atlas of the contract system]. Available at: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/09/> [Accessed 22/10/19].
2. Galanov V.A., Grishina O.A., Shibaev S.R. (2010) *Gosudarstvennye zakupki i konkurentsia* [Public procurement and competition]. Moscow: Infra-M Publ.
3. Gasanaliyeva A.Sh. (2016) Problemy kontraktnoi sistemy v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [The problems of the contract system in the sphere of procurement for satisfying state and municipal needs]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 2, pp. 671-673.
4. *Gosudarstvennye zakupki. Istoriya vozniknoveniya i razvitiya* [Public procurement. A history of the formation and development]. Available at: <http://goszakazinfo.com/> [Accessed 22/10/19].
5. Kilyaskhanov Kh.Sh. (2014) Zarubezhnyi opyt bor'by s korruptsiei [Foreign experience of combating corruption]. *Biznes v zakone* [Business in law], 3, pp. 69-75.
6. *O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon Ros. Federatsii ot 05.04.2013 № 44-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.03.2013: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.03.2013* [On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for satisfying state and municipal needs: Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ [Accessed 22/10/19].
7. *O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2005 № 94-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 08.07.2005: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 13.07.2005* [On placing orders for supplying goods, performing works, rendering services with a view to satisfying state and municipal needs: Federal Law of the Russian Federation No. 94-FZ of July 21, 2005]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ [Accessed 22/10/19].
8. *Ofitsial'nyi sait Edinoi informatsionnoi sistemy v sfere zakupok* [The official website of the Unified Information System in the Sphere of Procurement]. Available at: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> [Accessed 22/10/19].
9. Petrova L.A. (2017) K voprosu o pravovoi prirode i printsipakh pravovogo regulirovaniya sistemy gosudarstvennykh zakupok [On the legal nature and principles of legal regulation of the public procurement system]. *Studencheskii forum* [Student forum], 20, pp. 82-87.
10. *Rezultaty monitoringa primeneniya Federal'nogo zakona ot 18 iyulya 2011 g. № 223-FZ "O zakupkakh tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lits" v I polugodii 2019 goda* [The results of the monitoring of the application of Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011 "On procurement of goods, works, services by certain types of legal entities" in the first half of 2019]. Available at: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128178 [Accessed 22/10/19].
11. Semenikhin V.V. (2014) *Gosudarstvennyi kontrakt. Kontrakt naya sistema zakupok* [State contracts. The contract system in the sphere of procurement]. Moscow: GrossMedia Publ.
12. Strel'nikov M.S. (2016) Determinanty prestupnosti korruptsionnoi napravlenosti [The determinants of corruption-related crime]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 14, pp. 472-474.