

Система государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации

The System of State and Municipal Procurement in the Russian Federation

УДК 33.334

DOI: 10.12737/1998-0701-2022-8-7-46-50

А.А. Кренева, аспирант кафедры управления государственными и муниципальными закупками, Московский государственный университет управления Правительства Москвы

e-mail: kreneva1989@mail.ru

A.A. Kreneva, Postgraduate Student, Department of State and Municipal Procurement Management, Moscow State University of the Government of Moscow

e-mail: kreneva1989@mail.ru

Т.С. Попова, ассистент кафедры государственных (муниципальных) и корпоративных закупок, Московский государственный областной университет

e-mail: tarasovat533@gmail.com

T.S. Popova, Assistant of the Department of State (Municipal) and Corporate Procurement, Moscow Region State University

e-mail: tarasovat533@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, относящиеся к организации муниципальных и государственных закупок, которые отвечают всем критериям законности, компетентности, прозрачности и грамотности. Именно при наличии такого эффективного и действенного механизма реализации муниципальных и государственных закупок в государстве будет поддерживаться эффективное осуществление государственных закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, государственный заказ, закупки у субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций, модернизация закупочной деятельности

Abstract. The article deals with issues related to the organization of municipal and public procurement, which meet all the criteria of legality, competence, transparency and literacy. It is precisely in the presence of such an effective and effective mechanism for the implementation of municipal and public procurement that the state will support the effective implementation of public procurement.

Keywords: state and municipal procurement, state order, procurement from small businesses and socially-oriented non-profit organizations, modernization of procurement activities.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) пришел на смену Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и вступил в силу 1 января 2014 г. При этом многие законодательно закрепленные положения были подвергнуты серьезной модернизации. Регулирование закупочной деятельности организаций на законодательном уровне можно назвать целью современной контрактной системы в сфере закупок. Представляется оправданным сравнить указанные нормативные правовые

акты и выделить характерные особенности Закона № 44-ФЗ [2].

1. Федеральная контрактная система пришла на смену системе государственных закупок. Сегодня контрактная система реализует сразу несколько системно значимых функций: функцию исполнения контракта, функцию размещения контракта, функцию планирования, определения и обоснования нужд муниципального и государственного значения.

2. У отечественного бизнеса появляются определенные преференции в рамках Закона № 44-ФЗ. Теперь отечественные услуги, работы и товары имеют приоритет перед услугами и товарами иностранного происхождения и этот приоритет установлен законодательно. Иллюстрирующим данное положение доказа-



тельством можно считать принятие Правительством РФ ряда постановлений, которые закрепляют указанные положения. Оборот услуг и товаров иностранных бизнес-субъектов также ограничивается.

3. Модернизирована и изменена система оценки заявок на участие в опубликованных закупках, установлены новые правила, которые используются для определения начальной цены контрактов как муниципального, так и государственного уровня.

4. Создана ЕИС — Единая информационная система, в рамках которой возможно осуществление контроля в сфере закупок. В рамках данной системы законодатель ввел новую обязанность заказчика — размещать различные отчеты о своей деятельности в сфере закупок, сведения о поставщиках, которые зарекомендовали себя как недобросовестные, сведения о расторжении, исполнении контрактов, а также извещать субъектов о проведении так называемых конкурентных процедур, размещать информацию о закупках, которые планируется реализовать.

В рамках платформы ЕИС возможно (по результатам проведения конкретных процедур) заключение контрактов. Указанный функционал реализуется на платформе с 2019 года.

Согласно законодательству, участниками контрактной системы в сфере закупок являются следующие субъекты [3]:

- операторы электронных площадок, предназначенных для реализации закупок;
- заказчики товаров, услуг, работ, которые представляют значение для муниципального образования или государства в целом;
- уполномоченные на реализацию контроля нормативно-правового регулирования в области закупок органы местного самоуправления, органы государственной власти Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти;
- занятые в области регулирования контрактной системы в сфере закупок органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- федеральные, региональные органы, органы местного самоуправления регулирующие и контролируемые сферу государственных закупок.

Функционирование контрактной системы в сфере закупок осуществляется на основе следующих системно значимых принципов [4]:

- *принципа открытости и прозрачности.* Для обеспечения деятельности государственных органов, возможности доступа к данным о закупках, проводимых органами муниципального, федерального значения, данные о проведении указанных закупок в максимально возможном доступе содержатся на всевозможных ресурсах и площадках;

- *принципа конкуренции.* Данный принцип означает, что для развития возможностей в бизнес-среде всех участников рынка государство способствует развитию здоровой конкуренции в области закупок;

- *принципа единства контрактной системы.* В ЕИС отражается максимально возможный объем сведений об исполнении контрактов, о заключаемых по результатам закупок контрактах, аккумулируется вся информация о закупках, которые проводятся в стране;

- *принципа профессионализма заказчика.* Имеется ввиду необходимость систематического повышения квалификации заказчиков и их профессиональной переподготовки. Специалисты органов контроля также должны соответствовать высоким квалификационным требованиям, хотя им не вменяется в обязанность прохождение профессионального обучения;

- *принципа стимулирования инноваций.* При планировании и осуществлении закупок заказчикам следует отдавать предпочтение высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Нормативные правовые акты, регулирующие контрактную систему Российской Федерации, устанавливают перечень мер, направленных на поддержку бизнеса, к основным из них относятся следующие:

1. Законодатель устанавливает административную ответственность заказчика за невыполнение законодательно установленного требования о необходимости проведения закупки у субъектов социально-ориентированных некоммерческих организаций (СОНО) и субъектов малого предпринимательства (СМП) в размере не менее 25% от совокупного годового объема закупок организации. Указанное положение закрепляется в ч. 4 ст. 30 Закона № 44-ФЗ.

2. Информация об установлении преимуществ для СОНО и СМП должна указываться заказчиком при опубликовании извещения по конкретным закупкам. Указанное положение дает преимущество только участникам, которые являются СМП и СОНО и находятся

в едином реестре субъектов малого и среднего бизнеса. Кандидатуры потенциальных подрядчиков, которые не являются участниками СМП и СОНО, при подаче заявки на участие в закупке автоматически отклоняются электронной цифровой площадкой.

3. Законодатель в ч. 8 ст. 30 Закона № 44-ФЗ установил обязанность заказчика произвести оплату услуг, работ или товаров в 10-дневный срок в случае заключения муниципального или государственного контракта с участниками СОНО и СМП. Срок исчисляется в рабочих днях, а дата подписания обеими сторонами документа приемки ознаменует момент, с которого начинает исчисляться указанный срок. Более «сжатые» сроки (7 рабочих дней) законодатель определил в ситуации, если контракт заключается после 1 января 2023 г.

4. В случае, если в тексте муниципального или государственного контракта либо в тексте извещения о проведении закупки присутствует положение о возможности необеспечения гарантийных обязательств по контракту, а также не внесения обеспечения исполнения контракта, СМП имеет право не осуществлять указанные действия согласно норме ст. 96 Закона № 44-ФЗ.

Иными словами, законодатель предоставляет СМП возможность подтвердить добросовестность не посредством предоставления банковской гарантии или перечисления на счет заказчика денежных средств, а посредством предоставления информации о предыдущих муниципальных или государственных контрактах, которые были выполнены участником добросовестно. Согласно требованиям законодательства, цены данных контрактов суммарно должны быть не менее начальной максимальной цены текущей закупки, неустойки не должны применяться к выполнявшему обязательства исполнителю, обязательства должны быть в полном объеме выполнены сторонами. Законодатель также устанавливает требование о том, что указанные положения должны быть соблюдены в рамках не менее трех муниципальных или государственных контрактов.

5. Цена контракта, предложенная победителем на торгах, непосредственно влияет на размер обеспечения исполнения контракта в случае, если СОНО или СМП является

победителем закупки. Указанное положение закреплено в ст. 96 Закона № 44-ФЗ. Однако, на практике встречаются ситуации, когда начальная цена снижается более чем на 25% от начальной максимальной цены по результатам торгов. В указанном случае применение правил, которые закреплены в ст. 96 Закона № 44-ФЗ, для СОНО и СМП также допустимо. В случае, если положения об авансе прописаны в рамках документации, то сумма рассчитанного авансового платежа не может быть меньше суммы обеспечения.

В соответствии со ст. 24 Закона № 44-ФЗ предусмотрен исчерпывающий перечень способов закупок, осуществляющихся посредством конкурентных способов либо закупкой у единственного поставщика. Участником закупки может быть как любое физическое, так и любое юридическое лицо, вне зависимости от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала. На рис. 1 представлены способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Конкурентные способы закупок — это закупки, при которых проводятся торги, вследствие которых происходит выбор победившего лица. В 2019 г. все закупки начали проходить в электронной форме, что привело к появлению новых способов закупок [4, с. 120].

Закупка у единственного поставщика — неконкурентная закупка, которая осуществляется у определенного продавца без проведения торгов и в максимально сжатые сроки.

Выбор способа закупок зависит от различных условий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ. Отметим, что все существующие виды закупок являются конкурентными (исключение составляет контракт с единственным поставщиком).

Наиболее популярными способами определения поставщика являются электронный аукцион, запрос котировок, закупки у единственного поставщика и открытый конкурс, все они прозрачными и выгодными для заказчика.

Применение закрытых способов закупок, запроса предложений, конкурса с ограниченным участием или двухэтапного конкурса возможно лишь в определенных случаях,

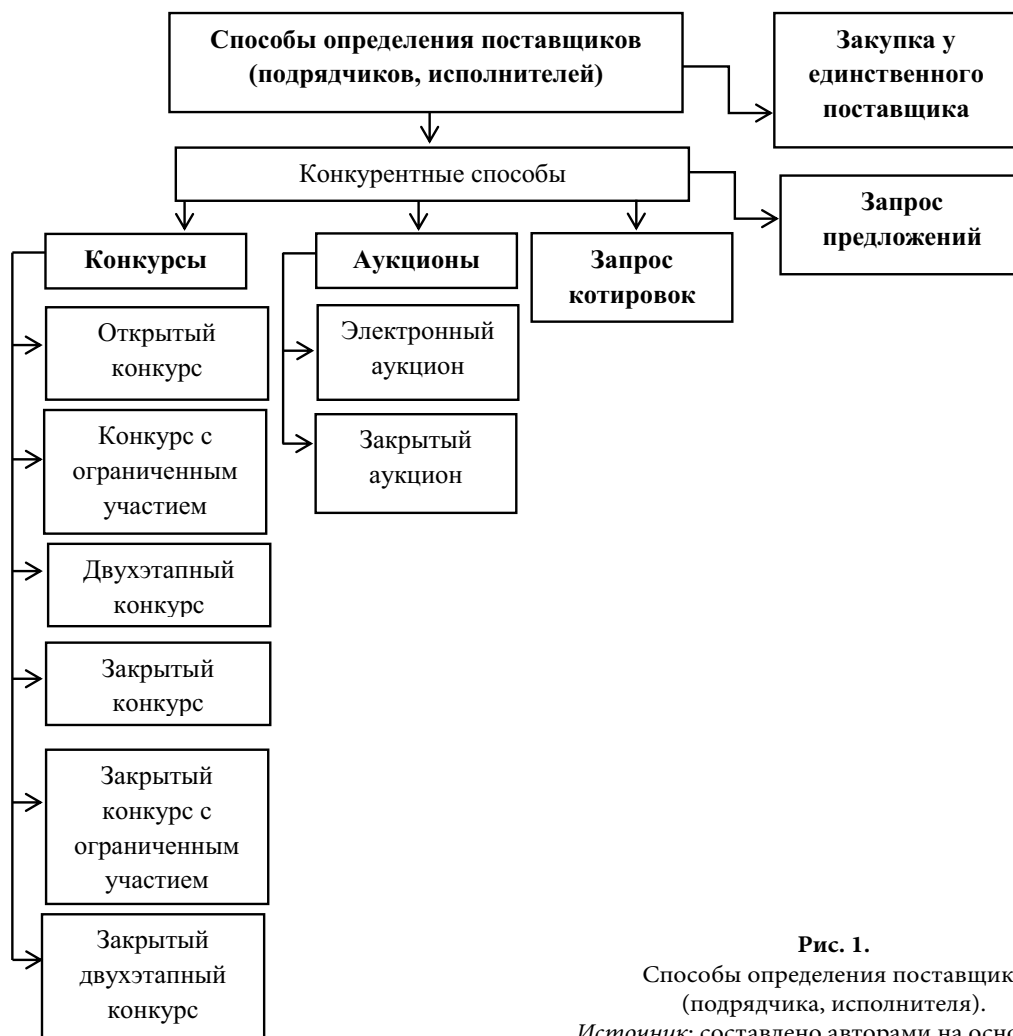


Рис. 1.
Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя).
Источник: составлено авторами на основе [11]

не противоречащих Закону № 44-ФЗ. Поэтому заказчик при выборе способа закупок должен ориентироваться не только на доступность и популярность того или иного способа, но и обязательно учитывать возможные ограничения и предъявляемые требования.

Стоит отметить, что на практике выявляются определенные недостатки действующей системы закупок, некоторые системно значимые области требуют модернизации и доработки.

Лишь в случае создания системы закупок для государственных и муниципальных нужд, которая будет отвечать требованиям не дискриминации, здоровой и адекватной конкуренции, прозрачности, будет построена единая система закупок, отвечающая всем требованиям Закона № 44-ФЗ, и только в этом случае бюджетные средства государства будут ис-

пользоваться наиболее эффективно и рационально.

Еще одной проблемой является то, что система информационного обеспечения как поставщиков, так и самих заказчиков представляется недостаточно развитой. В рамках системы ЕИС невозможно эффективно и корректно перераспределять и обрабатывать поступающие запросы, в то время как проблемы в указанной сфере фиксируются постоянно. Рациональным нововведением в указанной связи может стать обеспечение бесперебойной работы ЕИС и оптимизация информационных потоков, которые проходят в рамках указанной системы [7].

В процессе размещения государственного заказа нередко заказчики допускают те или иные нарушения, недостаточно проработанным является сегодня институт персональной ответственности заказчика. Подобные нару-

шения могут стать причиной таких недопустимых явлений, как завышение цены, заключение с одним и тем же исполнителем множества контрактов, осуществление процедур закупок у поставщиков без проведения конкурентных процедур, факты мошенничества, коррупции [8]. В результате бюджетные средства начинают использоваться крайне неэффективно.

Для того чтобы предотвратить ошибочные действия со стороны заказчиков, исключить их, представляется рациональным проведение анализа статистических данных по вынесенным в указанной сфере предписаниям и ре-

шениям ФАС. В рамках такой статистики указывается, какие нормы Закона № 44-ФЗ нарушаются, что позволяет заказчику проанализировать собственные действия с учетом положений законодательства, предупредить возможные правонарушения.

Ответственность субъектов контрактных правоотношений за нарушение контрактных условий лежит на должностных лицах на федеральном, субъектном и муниципальном уровнях и регулируется Законом № 44-ФЗ, Бюджетным кодексом, Гражданским кодексом, самим контрактом, а также дополнительной документацией по закупке.

Литература

1. *Алексеева М.С., Халяпин А.А.* Контрактная система в сфере закупок как управленческо-правовая дисциплина // *Современные научные исследования и инновации.* — 2016. — № 7 (63). — С. 404–406.
2. *Алексеев В.М., Халяпин А.А.* Управление закупками для государственных и муниципальных нужд как точная нормативная дисциплина // *Экономика и менеджмент инновационных технологий.* — 2016. — № 7 (58). — С. 79–81.
3. *Башлаков-Николаев И., Кирпичев М.* Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // *Конкуренция и право.* — 2015. — № 6. — С. 48–50.
4. *Борисова Е.Р.* Контрактная система государственных закупок как фактор развития российской экономики // *Вестник Российского университета кооперации.* — 2018. — № 2 (12). — С. 8–12.
5. *Гладилина И.П., Строганова Е.В.* Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками. — М.: КноРус, 2020. — 106 с.
6. *Деменина Е.А., Гусев В.В.* Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта как легальный способ устранения конкуренции // *Юрист.* — 2015. — № 21. — С. 24–26.
7. *Трофимовская А.В., Сергеева С.А., Гладилина И.П.* Эффективность контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок в современных социально-экономических условиях: учебное пособие. — М.: Русайнс, 2021. — 80 с.
8. *Трофимовская А.В., Вершинина А.А.* Государственные закупки в условиях цифровизации // *Лизинг.* — 2021. — № 1. — С. 19–26.
9. *Картавых К.Е.* Контрактная система в сфере закупок: систематические проблемы перехода на 44-ФЗ // *Экономика и предпринимательство.* — 2019. — № 5–2 (58–2). — С. 881–883.
10. Постановление Правительства РФ от 9 марта 2022 г. № 308 «О поддержке российских организаций и индивидуальных предпринимателей, в наибольшей степени пострадавших от введения ограничительных мер со стороны иностранных государств».
11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в редакции от 16.04.2022) URL: <https://fssp.gov.ru/2315090/> (дата обращения: 30.04.2022)

