

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ

И.В. Степанова, студент

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова
(Россия, г. Якутск)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-1-3-105-109

Аннотация. В статье дается сравнительный обзор основных положений Федеральных законов о государственных и муниципальных закупках, в частности, Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ и Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 N 94-ФЗ. Отмечено, что 44-ФЗ охватывает весь цикл осуществления заказа для государственных и муниципальных нужд. Определено, что 44-ФЗ уравнивал возможности заказчиков всех уровней, заявлен компромисс между заключением договоров без процедур и прозрачностью бюджетных затрат. Сделан вывод о том, к концу 2022 года уже была намечена траектория развития контрактной системы закупок – все больше в сторону цифровой экономики, что влечет за собой дальнейшую и непрерывную актуализацию законодательной базы контрактной системы.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, цифровая экономика.

Сложность норм контрактной системы в начале обуславливалась тем, что вновь принятый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) [1] сразу задал достаточно высокий стандарт подготовки сотрудников со стороны государственных заказчиков.

Было введено понятие контрактного управляющего, контрактной службы, соответственно, с дополнительным профессиональным образованием или переподготовкой. В общероссийском классификаторе должностей наименования такового не было введено, в связи с этим не все государственные заказчики могли себе позволить отдельную штатную единицу контрактных управляющих. Конечно, со временем типовые должностные инструкции и положения о контрактной службе были разработаны и к 2023 году утверждены локальными актами повсеместно, однако, все еще существует проблема отсутствия единого подзаконного акта, регламентирую-

щего профильность и уровень требуемого образования.

До последнего времени также существовал момент недостаточного регулирования вопросов применения формы оборота документов – в бумажном виде или электронном. С 1 января 2019 года, в связи со вступлением в силу очередных поправок, эта «недосказанность» была снята с повестки дня посредством полного перехода на электронные процедуры, за исключением частных случаев, четко перечисленных в законе [2].

В части обоснования выбора способа осуществления закупок не было определенных указаний, что привело разночтениям и со стороны заказчиков и контрольно-надзорных органов. С появлением конкретного перечня товаров, работ и услуг, в случае осуществления закупок, которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 21 марта 2016 года № 471-р, стало намного проще и функциональнее обосновывать форму торгов.

Самым главным отличием действующего закона, по сравнению с утратившим силу федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 N 94-ФЗ (далее – 94-ФЗ), является регламентация планирования и прогнозирования закупок, посредством долгосрочных прогнозных планов и краткосрочных, но более детализированных планов-графиков, с целой системой проектирования, утверждения и публикации на официальном портале государственных закупок. В некотором смысле, контрактная система начала интегрировать с положениями стратегического планирования Российской Федерации, правовое регулирование которого реализуется Федеральным законом № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года [4].

Изначально, механизм планирования был очень бюрократизирован, сроки растягивали само осуществление закупочной процедуры. Например, для того чтобы начать процедуру необходимо было соблюсти установленные сроки – после публикации позиции по планируемым конкурентным закупкам или у единственного поставщика заказчики ждали истечения 10-ти календарных дней прежде, чем разместить заказ. В условиях оперативных задач, с учетом также сроков проведения самих торгов и подведения итогов, заказчики не вполне справлялись с достижением таких поставленных целей сути самой контрактной системы, как эффективности и своевременности исполнения бюджета. После череды обсуждений и обмена мнениями, законодатель все же решил сократить сроки, и с 1 января 2020 года и 1 октября 2020 года, с 1 июля 2022 года вступили в силу изменения в 44-ФЗ, упрощающие заказчикам работу в этом направлении [3].

Кроме того, в целях борьбы с коррупционной составляющей были введены в контрактную систему контроль и последующий аудит в сфере государственных закупок – определены рамки, полномочия контрольных органов по уровням бюджетной системы. Положения о контроле раз-

деляют его на внутренний и внешний, определяют порядок организации, форму и сроки проверок и оформления результатов его проведения [1].

Проверки могут быть проведены в отношении не только государственных и муниципальных заказчиков с их контрактными службами и уполномоченными органами, но и в отношении специализированных организаций, операторов электронных торговых площадок.

Издан ряд нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок действия органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации. В иных случаях, правоприменительными могут являться и судебные прецеденты, и практический опыт надзорных инстанций.

Таким образом, 44-ФЗ охватывает весь цикл осуществления заказа для государственных и муниципальных нужд. С самого начала закон принимался как рамочный документ, но по факту он оказался нормативно-правовым актом прямого действия, требующим от заказчиков неукоснительного соблюдения и исполнения его норм.

Большое внимание также стало уделяться процедуре заключения контракта и его непосредственному исполнению обеими договаривающимися сторонами. В ранние годы внедрения контрактной системы, заказчик обязан был размещать проект контракта с наименованием и условиями победителя и ждать сроков, отведенных для подписи со стороны участника или составления протокола разногласий – все это проводилось и отслеживалось на электронной торговой площадке. Затем в течение определенных дней контракт подписывался заказчиком, после чего государственный/муниципальный контракт считался заключенным [3]. Последние пару лет, проект контракта публикуется в самом официальном портале государственных закупок и после заключения контракта стало функциональнее вносить сведения о нем в соответствующий открытый реестр с дальнейшим отслеживанием его исполнения, внесения изменений, расторжения и т.д. с приложением всех подтверждающих документов.

Ограничены возможности изменений существенных условий контракта. Существенными условиями контракта признаются общепринятые гражданским правом условия – предмет, цена, порядок расчетов и т.д.

В настоящее время все больше возрастает значение процедуры приемки товаров, работ и услуг, не только в рамках гражданского законодательства в целом, но и в рамках действия 44-ФЗ. Подзаконные акты не обходят вниманием такой опыт как экспертная оценка и независимые комиссии [2].

В целом, вопрос качества поставляемого товара (выполненных работ и оказываемых услуг) для государственных нужд является болевым так, как расширяя конкуренцию для участников, имеют место быть и сопутствующие риски. В первую очередь, чтобы избежать необоснованного и ничем не подкрепленного снижения начальной (максимальной) цены контракта, 44-ФЗ предусматривает антидемпинговые меры, которые показали себя вполне эффективными и жизнеспособными.

Во-вторых, существует градация обеспечения заявок и исполнения контракта, с утвержденными минимальными и максимальными значениями, с выбором форм предоставления – в виде денежных средств или банковской гарантии. Стоит отметить, что для большей страховки от подлога банковских гарантий открыт реестр на официальном портале с отдельной процедурой подтверждения участниками.

В-третьих, увеличены полномочия заказчика при установлении последующих гарантийных обязательств.

Неравная конкуренция участников тоже была отмечена государством в свое время и, вследствие расширения перечня преимуществ, субъектам малого и среднего предпринимательства (СМП) стало легче получать государственные заказы и исполнять их в полном объеме и в рамках оговоренных условий. Профильными органами исполнительной власти и полномочными учреждениями даже типовые формы (шаблоны) контрактов отдельно для СМП, со включением обязательных пунктов исходящих от преимуществ. Са-

мым распространенным преимуществом является прямое ограничение участников конкурентных закупок – заказчики обязаны осуществлять закупку у СМП в пределах не менее 15% от совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом статей 44-ФЗ [2].

Преференции для социально ориентированных некоммерческих организаций и учреждений уголовно-исправительной системы также сохраняются. В помощь преференциям законодательно рекомендован перечень видов экономической классификации закупок, которые можно разместить именно для указанных участников.

Запретительной и ограничительной частью контрактной системы России являются применение национального режима и введение в наименование предмета контракта слова «эквивалент» во избежание прямого указания торговых марок.

В поддержку отечественного производителя и в целях импортозамещения выпущено несколько постановлений Правительства Российской Федерации, ограничивающих закупку иностранных товаров. В каждом отдельном случае существуют различные оговорки и условия.

Закон запрещает прямо указывать торговые марки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, наименование места происхождения товара или производителя и иные способы наименования предмета контракта, которые могут ограничить конкуренцию. В крайнем случае, можно включить в описание слово «эквивалент».

Заказчик должен ответственно подойти к описанию предмета закупки – указать в техническом задании функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики. Использовать термины при описании закупки можно из действующих технических регламентов, разрешается включать спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии и иные соответствующие изображения.

Для надлежащего отнесения к классификаторам должен быть применен общероссийский каталог товаров, работ и услуг, которые группируются по видам экономической деятельности и продукции.

Отдельно стоит упомянуть регламентацию закупок у единственного поставщика. На самом деле, перечень таких закупок достаточно широк и в достаточной мере часто правоприменим заказчиками.

Самым явными поставщиками, признаваемыми единственными, являются же субъекты естественных монополий, впоследствии, виды деятельности упомянутых субъектов прямо прописаны в статье 44-ФЗ – это поставщики коммунальной сферы, прежде всего, энергетической и т.п. Столь же широко применяются закупки малого объема до 600 тысяч рублей (при определенных условиях) [1]. В этом моменте нужно отметить, что законодатель, то есть государство, сам не может однозначно истолковать прямые закупки.

С одной стороны, совсем отказаться от прямых закупок не представляется возможным, тем более в условиях неравномерно развитой экономически России. После неоднократных обсуждений и долгого застоя на одном месте, 44-ФЗ сначала увеличивает предел со 100 тысяч рублей в 300 тысяч рублей, а потом через год вовсе – до 600 тысяч. Эксперты считают, что этими мерами государство как бы поощряет закупки малого объема при соблюдении всех требований закона.

Иные лидеры мнений все же предостерегают злоупотреблять такими закупками во избежание ограничения все той же конкуренции и подтверждают свои выводы действиями властей такими, как совер-

шенствование методологии определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком посредством различных пилотных проектов. Таким проектом явилось издание Правительством РФ Распоряжения от 28 апреля 2018 года № 824-р, предусматривающее использование единого агрегатора торговли. Обязательное исполнение данного распоряжение касается пока только получателей средств федерального бюджета, но некоторые регионы в добровольном порядке разработали свои магазины и предлагают площадку для пользования заказчиками и участниками.

Переходя к регионам, можно с точностью утверждать, что 44-ФЗ уравнивал возможности заказчиков всех уровней, даже порталы регионального значения с обязательной интеграцией с единым общероссийским функционируют и развиваются. У некоторых порталов есть возможность простой публикации данных о прямых договорах – объемы, исполнители – некий компромисс между заключением договоров без процедур и прозрачностью бюджетных затрат.

В целом, к концу 2022 года уже была намечена траектория развития контрактной системы закупок – все больше в сторону цифровой экономики. Соответственно, это влечет за собой дальнейшую и непрерывную актуализацию законодательной базы контрактной системы.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.
2. Дюдишева Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования финансового контроля в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения муниципальных нужд // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 6 (174). – С. 110-112.
3. Крахмальная В.С. Рекомендации по совершенствованию правового регулирования отношений, складывающихся в сфере публичных закупок // Сборник материалов курсантских (студенческих) научно-практических мероприятий. – 2020. – С. 217-218.
4. Шаталова П.В., Паулов П.А. Некоторые проблемы государственных закупок // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 5 (4). – С. 207.

COMPARATIVE REVIEW OF THE MAIN PROVISIONS OF FEDERAL LAWS ON STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT**I.V. Stepanova, Student****North-Eastern Federal University named after M.K. Ammosov
(Russia, Yakutsk)**

***Abstract.** The article provides a comparative review of the main provisions of the federal laws on state and municipal procurement, in particular, the Federal Law «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs» dated 05.04.2013 N 44-FZ and the Federal Law «On placing orders for the supply of goods, performance of work, provision of services for state and municipal needs» dated July 21, 2005 N 94-FL. It is noted that 44-FL covers the entire cycle of ordering for state and municipal needs. It was determined that 44-FL equalized the possibilities of customers of all levels, a compromise was declared between the conclusion of contracts without procedures and the transparency of budget costs. It is concluded that by the end of 2022, the trajectory of the development of the contract procurement system has already been outlined – more and more towards the digital economy, which entails further and continuous updating of the legislative framework of the contract system.*

***Keywords:** public procurement, contract system, digital economy.*