

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

А. А. Рой*

Особенности осуществления закупок товаров публично-правовыми образованиями для государственных и муниципальных нужд

Аннотация. В условиях рыночной экономики объемы государственных закупок товаров постоянно увеличиваются, поэтому государственные закупки по праву можно считать стимулом для производства конкурентноспособных товаров, а также программ государства по поддержке отечественных производителей и малого бизнеса. Анализируется применение антидемпинговых мер. В статье рассматриваются как положительные, так и негативные стороны принятия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», анализируются основные отличия от Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Предлагается исключить аукцион из способов определения поставщиков для закупок для государственных и муниципальных нужд, поскольку он противоречит принципу стимулирования инноваций, отдавая предпочтение конкурсу как одному из приоритетных способов определения поставщиков.

Ключевые слова: публично-правовые образования, государственные и муниципальные нужды, закупка и поставка товаров, государственный заказчик, поставщик, антидемпинговые меры.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.77.4.096-101

Впервые определение понятия «государственные нужды» было дано в части 1 статьи 1 Закона РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»¹, под которыми понимались

потребности РФ в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач².

¹ Ведомости СНД и РФ и ВС РФ. 1992. № 27. Ст. 1558 (утратила силу).

² Шихова С. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

© Рой А. А., 2017

* Рой Анастасия Александровна, аспирантка кафедры гражданского и семейного права Саратовской государственной юридической академии

aa.roi@yandex.ru

410056, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

Позднее был принят Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»³, которым были регламентированы общие принципы и порядок формирования, размещения и исполнения заказов на закупку и поставку товаров (работ, услуг) для федеральных государственных нужд, а также утративший в настоящее время юридическую силу Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее — Закон № 94-ФЗ). Пришедший ему на смену 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) предусмотрел ряд нововведений, связанных:

- с расширением перечня способов определения поставщиков — были введены конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений (ст. 24 Закона № 44-ФЗ);
- с закреплением положений, которые устанавливают особенности исполнения контрактов, и конкретизацией оснований и порядок их изменения, расторжения (ст. 94, 95 Закона № 44-ФЗ);
- с установлением правил проведения аудита в сфере закупок (ст. 98 Закона № 44-ФЗ);
- с реформированием системы контроля в сфере закупок (ст. 100, 102 Закона № 44-ФЗ).

В целом следует говорить о том, что Закон № 44-ФЗ закрепил механизм проведения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, направленный на реализацию основных задач публично-правовых образований и преследующий в качестве одной из основных целей предотвращение злоупотреблений уполномоченных государственных органов. Считаем, что в конечном итоге это позволит эффективно использовать бюджетные средства, а также приведет к повышению результативности закупок для государственных и муниципальных нужд.

Заметим также, что Закон № 44-ФЗ предусмотрел некоторые изменения терминологического аппарата в сфере закупок. В частности, было введено понятие «определение поставщика», под которым понимается совокупность действий заказчиков, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки и заканчивая заключением контракта. Данный термин отсутствовал в Законе № 94-ФЗ, однако в нем закреплялось понятие «размещение заказов на поставки товаров» — действия заказчиков по определению поставщиков с целью заключения с ними государственного или муниципального контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров⁵. Полагаем, что термины «определение поставщика» и «размещение заказов на поставки товаров», по сути, являются идентичными.

Согласно части 2 статьи 114 Закона № 44-ФЗ с 1 января 2016 г. вступили в силу положения ст. 16—18 данного Закона, устанавливающие обязанность заказчика составлять, утверждать и обосновывать план закупок. Однако из этого правила есть исключение — в 2016 году не нужно формировать план закупок. К такому выводу можно прийти при детальном изучении Закона № 44-ФЗ. Государственные и муниципальные заказчики составляют план закупок при изучении проектов бюджетной системы Российской Федерации. Поскольку статьи 16, 17 вступили в силу с 1 января 2016 г., то логично полагать, что в 2016 году при подготовке бюджетов и планов финансово-хозяйственной деятельности законных оснований для формирования планов закупок не существовало. Согласно части 2 статьи 21 Закона № 44-ФЗ план закупок является базой для создания плана-графика, однако формирование последних должно осуществляться лишь с 2017 г. и в последующие годы.

Заказчики, в соответствии с планами закупок, обязаны составлять планы-графики (ч. 2 ст. 21 Закона № 44-ФЗ), а информация о ценах на товары включается в единую информационную систему (п. 16 ч. 3 ст. 4 Закона № 44-ФЗ).

³ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105 (с 1 января 2014 г. утратила силу).

⁵ Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 191.

Это делается в целях оказания помощи заказчику в определении и обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (НМЦК) с применением анализа рынка.

Также Законом № 44-ФЗ была введена обязанность указывать идентификационный код закупки в документах. Однако данное правило будет реализовано в полной мере лишь после того, как заказчиком будут утверждены план закупок и план-график, т.е. с 2017 г.

Согласно части 1 статьи 21 Закона № 44-ФЗ с 1 января 2017 года закупки, не включенные в планы-графики, будут под запретом. Кроме того, с указанной даты будут расширены функции единой информационной системы. С 1 января 2017 года данная система выполняет функции по осуществлению контроля за соответствием:

- информации об объеме финансового обеспечения согласно планам закупок;
- информации, которая включена в планы-графики;
- информации, содержащейся в извещениях и документации о закупках, — информации в планах-графиках;
- информации в протоколах определения поставщиков;
- информации об условиях проекта контракта, который направляется в форме электронного документа участнику закупки, — информации в протоколе определения поставщика;
- информации о контракте, который включен в реестр контрактов.

В отношении отдельных видов закупок вводится обязанность их общественного обсуждения. Порядок такого обсуждения устанавливается Правительством Российской Федерации. В результате обязательного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию, а также может быть принято решение об отмене закупки. Обязательное общественное обсуждение в 2014—2016 гг. применялось, если НМЦК, заключаемого с единственным поставщиком, превышает 1 млрд руб. В данном случае необходимость общественного обсуждения определяет Минэкономразвития России.

Таким образом, следует сказать, что Закон № 44-ФЗ детально регламентирует процесс закупок для государственных и муниципальных нужд с момента от публикации извещения и до заключения контракта.

К достоинствам Закона № 44-ФЗ следует отнести введение единой схемы закупок, которая позволяет бороться с коррупцией в данной сфере. Проявляется это в том, что на всей территории Российской Федерации субъекты закупочной деятельности осуществляют свою работу по единым правилам. Любой из способов определения поставщиков (конкурс, аукцион, запрос котировок и др.), согласно статьи 24 Закона № 44-ФЗ, проводится абсолютно одинаково.

Еще одним достоинством Закона № 44-ФЗ является введение штрафных санкций в отношении поставщика и заказчика. Заказчик теперь имеет право расторгнуть контракт в одностороннем порядке, также и поставщик имеет аналогичное право расторгнуть контракт, но только в случае, если заказчик ненадлежащим образом исполняет свои обязательства.

Впервые законодателем были введены антидемпинговые меры в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Зачастую недобросовестные поставщики с целью выигрыша искусственно занижали цену. Подобные действия приводили к тому, что сроки государственных заказов срывались, ухудшалось качество товаров (работ, услуг), расторгались контракты. В целях решения данной проблемы законодателем был предложен ряд мер.

Например, если НМЦК составляет более 15 млн руб. и участник закупки, с которым заключается контракт, предложил цену контракта на 25 % и более ниже НМЦК, то контракт заключается только после предоставления данным участником обеспечения исполнения контракта в размере, который в 1,5 раза превышает размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). То есть если НМЦК превышает 15 млн руб., то участник закупки при подписании контракта обязан предоставить полуторакратное обеспечение исполнения контракта.

В свою очередь, если НМЦК составляет 15 млн руб. и менее и участник закупки, с которым заключается контракт, предложил цену контракта на 25 % и более ниже НМЦК, то контракт заключается только после предоставления данным участником обеспечения исполнения контракта в размере, который в 1,5 раза

превышает размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки. Таким образом, если НМЦК до 15 млн руб., участник закупки при подписании контракта может предоставить на выбор:

- полуторакратное обеспечение исполнения контракта;
- документы, подтверждающие его добросовестность.

Следует обратить внимание на то, что данный механизм действует только в отношении конкурса и аукциона, а к запросам котировок и предложений антидемпинговые меры не применяются.

Законом № 44-ФЗ введено понятие «информация, подтверждающая добросовестность», под ним понимается информация о выполнении, без штрафов и неустоек, ранее трех контрактов и более в течение одного года до подачи заявки. Однако при заключении контракта цена одного из ранее заключенных контрактов должна составлять 20 % и более от цены, по которой участником закупки предложено заключить контракт.

В случае непредставления достоверной информации это влечет отклонение заявки в случае проведения конкурса, или приводит к признанию участника уклонившимся от подписания контракта — в случае проведения аукциона.

Отметим, что в Законе № 44-ФЗ была существенно изменена концепция включения субъектов в реестр недобросовестных поставщиков. Так, если ранее в реестр включались сведения о названии компании, месте нахождения, ИНН налогоплательщика, то сейчас — весь состав участников, открывших данную организацию.

Законом № 44-ФЗ предусмотрены исключения из правил применения антидемпинговых мер. Например, в соответствии с ч. 7 ст. 37 Закона № 44-ФЗ в отношении конкурса на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических работ, заказчиком могут быть установлены различ-

ные критерии оценки заявок с ценой снижений до 25 % и свыше 25 % от НМЦК⁶. На основании ч. 9 ст. 37 Закона № 44-ФЗ в отношении закупок товаров для нормального жизнеобеспечения населения, кроме антидемпинговых мер, участнику требуется обосновать снижение цены путем предоставления заказчику:

- гарантийного письма от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара;
- документов, которые подтверждают наличие товара у участника закупки;
- иные документы и расчеты, которые подтверждают возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене.

Как следует из части 12 статьи 37 Закона № 44-ФЗ, антидемпинговые меры не применяются в отношении лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, если участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена всех закупаемых лекарственных препаратов, сниженная не более чем на 25 % относительно их зарегистрированной в соответствии с законодательством об обращении лекарственных средств предельной отпускной цены. Данный перечень утвержден Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Закон № 44-ФЗ позволил ужесточить требования к участникам, прибегающим к демпингу.

Казалось бы, подобные меры должны помочь в решении ряда проблем, возникающих при закупках товаров для государственных и муниципальных нужд. Однако мы не можем с уверенностью сказать, что это позволило кардинальным образом изменить ситуацию в положительную сторону. Безусловно, участники, имеющие достаточно высокий уровень квалификации и опыта, скорее всего, не станут рисковать своей репутацией ради победы путем снижения цены контракта. Однако многие недобросовестные субъекты и сегодня продолжают прибегать к демпингу. Данный процесс стал для них лишь более дорогостоящим.

⁶ Балтутите И. В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.

Из этого можно заключить, что введения одних только антидемпинговых мер недостаточно. Для решения данной проблемы необходима целая совокупность факторов, а именно: антидемпинговые меры, обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта, штрафы и пени, а также отсутствие аванса. Лишь применение этих мер в комплексе позволит исключить участие в конкурсе поставщиков, которые наносят вред государству.

В заключение хотелось бы остановиться на проблеме обоснованности использования аукциона как формы определения поставщиков для осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Одной из основных задач государства при размещении и заключении контрактов является создание равных условий для всех участников, поддержание здоровой конкуренции между поставщиками, соблюдении принципов, отраженных в ст. 6—12 Закона № 44-ФЗ. В этой связи особого внимания заслуживает принцип стимулирования инноваций⁷, который в соответствии со ст. 10 Закона № 44-ФЗ подразумевает, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и

муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции⁸.

В настоящее время законодатель закрепляет два способа проведения торгов: аукцион и конкурс. В случае конкурсного определения поставщика победителем признается участник закупки, который предложил наилучшие условия исполнения контракта, а в случае аукциона — наименьшую цену контракта. Таким образом, последний способ определения поставщика, на наш взгляд, противоречит принципу стимулирования инноваций, поскольку наименьшая цена контракта не должна быть первоочередной целью для закупок высокотехнологичной и инновационной продукции.

Таким образом, целесообразно исключить аукцион из способов определения поставщиков в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Считаем, что приоритетным способом определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд должен стать конкурс, поскольку при его проведении возможно предусмотреть дополнительные требования и в случае выявления в процессе победителя сделать основной акцент на качестве предлагаемых товаров (работ, услуг).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — С. 191.
2. Архалович О. В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2013. — № 3(25). — С. 123—127.
3. Шихова С. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
4. Балтутите И. В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2012.
5. Сакалова Р. М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства // Молодой ученый. — 2014. — № 1. — С. 251—254.
6. Абросимова О. В. Некоторые проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. — 2014. — № 2(16). — С. 64—66.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2016 г.

⁷ Архалович О. В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 3 (25). С. 123—127.

⁸ Сакалова Р. М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства // Молодой ученый. 2014. № 1. С. 251—254.

PECULIARITIES OF PROCUREMENT OF GOODS BY PUBLIC LEGAL ENTITIES FOR THE STATE AND MUNICIPAL NEEDS

ROY Anastasiya Aleksandrovna — Post-graduate Student of the Department Of Civil and Family Law at the Saratov State Law Academy
aa.roi@yandex.ru
410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevskogo, d. 104

Review. *In a market economy the volume of government procurement of goods is constantly increasing. Thus, public procurement can be considered as an incentive for the production of competitive goods, as well as State programs to support domestic manufacturers and small businesses. The author analyses the application of anti-dumping measures. This article discusses both the positive and negative sides of the adoption of the Federal Law dated April 5 2013 № 44-FZ "On the contract system in the area of procurement of goods, works and services for public and municipal needs," analyses the main differences with the Federal Law dated July 21 2005 № 94-FZ «On placing orders for the supply of goods, works and services for public and municipal needs." It is proposed to eliminate an auction as a way of defining suppliers for procurement for State and municipal needs, since this contradicts the principle of stimulating innovation, in favor of a tender as a priority means of determining suppliers.*

Keywords: *public legal institutions, State and municipal needs, purchase and delivery of goods, public procurement authority, supplier, anti-dumping measures.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Andreeva L. V. Zakupki tovarov dlja federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd: pravovoe regulirovanie.* Volters Kluver. 2009. S. 191.
2. *Arhalovich O. V. Principy kontraktnoj sistemy v sfere zakupok // Juridicheskaja nauka i pravohranitel'naja praktika.* 2013. № 3(25). S. 123—127.
3. *Shihova S. S. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie postavki tovarov dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd : Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. — Moskva, 2011. — 18.*
4. *Baltutite I. V. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie zakljuchenija kontraktov na vypolnenie podrjadnyh rabot dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd : Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. — Volgograd, 2012 — 18.*
5. *Sakalova R. M. Planirovanie zakupok dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: analiz novogo zakonodatel'stva // Molodoj uchenyj.* 2014. № 1. S. 251—254.
6. *Abrosimova O. V. Nekotorye problemy pravovogo regulirovanija zakupok dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd // Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii. Serija: Pravo.* 2014. № 2(16). S. 64—66.