

**Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения
государственных и муниципальных нужд». Нововведения и практические
проблемы применения**

В. В. Круглов

аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: VladimirKrugloff@yandex.ru

**Federal Law of April 5, 2013 N 44-FZ
"On the Contract System in State and Municipal Procurement of Goods, Works and Services".
Innovations and Practical Application Problems**

V. V. Kruglov

Post-Graduate Student of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: VladimirKrugloff@yandex.ru

Аннотация

В данной статье автор анализирует актуальные проблемы, возникающие при применении порядка заключения контракта согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», его содержания. Сам Закон был принят в целях повышения качества обеспечения муниципальных и государственных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, исполнению и размещению муниципальных и государственных контрактов, обеспечения прозрачности цикла закупок, повышения конкуренции при осуществлении закупок субъектами регулирования данного Закона, предотвращения коррупции и прочих злоупотреблений, поскольку сегодня участникам закупки предъявляются единые общие и дополнительные требования. Автором также рассматриваются законодательные положения с подтвержденной судебной практикой, последние изменения в законодательстве о планах-графиках и особенности заключения контракта у единственного поставщика и т. д.

Ключевые слова: Закон о контрактной системе, изменения в ФЗ-44, планы-графики, содержание контракта, противодействие коррупции.

Abstract

In this article the author analyzes topical issues emerging during the application of the procedure of entering into a contract pursuant to the Federal Law dated April 5, 2013 No. 44-FZ "On the Contract System in the Sphere of Purchases of Goods, Works, and Services for Meeting State and Municipal Needs", and the contents thereof. The law itself was adopted with the aim of improving the quality of municipal and state needs by implementing a systematic approach to the formation, execution and placement of municipal and state contracts, ensuring transparency of the procurement cycle, increasing competition in the procurement of regulated entities of this Law, preventing corruption and other abuses, since, today the participants of the procurement are presented with common general and additional requirements. The author also examines legislative provisions with proven jurisprudence, recent changes in legislation on scheduling plans and the specifics of contracting from a single supplier, etc.

Keywords: Contract System Law, Changes in FZ-44, planning schedules, contract contents, counteraction to corruption.

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» [6]. Этот Закон принят с целью повысить качество

обеспечения муниципальных и государственных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, исполнению и размещению муниципальных и государственных контрактов, обеспечения прозрачности цикла закупок (от планирования до приема и анализа контрактных результатов), предотвращения коррупции и прочих злоупотреблений в области обеспечения муниципальных и государственных нужд.

Контрактная система представляет собой принципиально новые требования по реализации муниципальных и государственных закупок товаров (услуг, работ) для обеспечения муниципальных и государственных нужд (далее – контрактная система в сфере закупок). По сути, под контрактной системой в сфере закупок подразумевается совокупность участников контрактной системы в области закупок и осуществляемые ими действия по обеспечению муниципальных и государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, Закон о закупках направлен на информационную открытость закупок и повышение конкуренции при осуществлении закупок субъектами регулирования данного Закона. Нормы этого Закона предоставляют заказчикам право выбирать необходимый инструментарий для обеспечения потребностей в товарах (услугах, работах) и конкурентоспособного функционирования на рынке самих заказчиков.

Содержание контракта (договора) составляет его условия, согласовывающиеся на момент заключения контракта. К существенным условиям, при отсутствии которых контракт (договор) не может считаться заключенным, можно отнести следующие:

1. Преамбула состоит из данных о месте и дате составления контракта (договора); сторонах по контракту (договору) (наименование сторон, фамилии, имена, отчества и должности подписывающих контракт лиц, ссылка на их полномочия, представленные учредительными документами, приказами или доверенностью); номере и дате протокола о результатах проведения закупки.

2. Предмет контракта (договора) представляет собой материальный или нематериальный объект (товары, работы, услуги), по поводу которого возникает гражданское правоотношение, т. е. оформляется договор.

3. Цена контракта (договора) и порядок расчетов. Поскольку оформляемый контракт (договор) возмездный, существенным элементом этого договора выступает наличие в нем цены и порядка расчетов за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги. Отсутствие сведений о цене может привести к тому, что договор признают недействительным.

Стоит отметить, что многие нововведения затронули порядок заключения контрактов, а также условий проведения закупок.

Исходя из пункта 1 статьи 525 ГК РФ, поставка товаров (предоставление услуг, выполнение работ) для муниципальных и государственных нужд осуществляется на основе:

а) контракта на поставку товаров (предоставление услуг, выполнение работ) для муниципальных или государственных нужд;

б) заключаемых в соответствии с вышеуказанным контрактом договоров поставки товаров (предоставления услуг, выполнения работ) для муниципальных или государственных нужд.

Но заключение муниципального (государственного) контракта возможно только по определенным основаниям. В частности, муниципальный (государственный) контракт заключается на основе заказа на поставку товаров (выполнение работ, предоставление услуг) для муниципальных (государственных) нужд, размещенного в установленном действующим законодательством порядке о размещении заказов.

Вместе с тем в законодательстве обозначена необходимость в общественном обсуждении некоторых видов закупок. Случаи, в которых такое обсуждение обязательно, а также порядок проведения обсуждений определяются положениями, изложенными в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 835 [5]. По итогам обсуждения в планы закупок, документацию о закупках и планы-графики могут вноситься изменения.

Согласно закону о контрактной системе, планирование включает в себя два основных этапа:

- составление планов закупок;
- составление планов-графиков.

План закупок создается на очередной финансовый год и плановый бюджетный период.

План-график создается на основе плана закупок на финансовый год и включает в себя перечень подлежащих закупке товаров, работ, услуг и подробную информацию о базовых параметрах закупок. План-график представляет собой основание для осуществления закупки. С 1 января 2016 г. заказчик не имеет права осуществлять закупку при ее отсутствии в плане-графике. Внесение изменений, дополнений разрешается не позднее, чем за 10 календарных дней до дня размещения извещения о соответствующей закупке.

В соответствии с частью 11 статьи 21 Закона № 44-ФЗ, закупки, которые не предусмотрены планом-графиком, не могут быть осуществлены. С учетом того, что план-график является основанием для осуществления закупки, а закупки у единственного поставщика, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, также должны быть запланированы, представляется, что и осуществление таких закупок при отсутствии утвержденного плана-графика недопустимо.

Законом № 44-ФЗ установлены следующие способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

– открытый способ определения поставщиков – заявки на участие имеют право подавать Поставщики (подрядчики, исполнители) без ограничения;

– закрытый способ определения поставщиков – заявки на участие имеют право подавать лица, специально приглашенные Заказчиком для этой цели.

Открытые способы определения поставщиков – это конкурсы, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного поставщика.

Отдельные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), указанные в Законе № 44-ФЗ, повторяют урегулированные Законом № 94-ФЗ способы размещения заказа, тем не менее некоторым образом изменено их содержание и подробно описаны основания их использования.

Открытый конкурс проводится с целью выявления наиболее приемлемых условий исполнения контракта. Заказчик сообщает всю необходимую информацию о закупке широкому кругу лиц. Информация размещается в единой информационной системе извещения о проведении конкурса. К участни-

кам закупки и к конкурсной документации предъявляется единый перечень требований.

Законом № 44-ФЗ введен ряд новых способов определения исполнителей (поставщиков, подрядчиков):

– проведение двухэтапного конкурса. Перед проведением конкурса заказчик сообщает информацию о проведении закупок широкому кругу лиц посредством размещения извещения в единой информационной системе. К участникам закупок предъявляются единые требования. Победителем конкурса становится тот, кто предложил лучшие условия исполнения контракта. Проведение конкурса осуществляется для заключения контрактов на проведение изысканий, экспериментов, проектных работ (включая проектные работы по архитектурно-строительному проектированию), научных исследований, на поставку высокотехнологичной и инновационной продукции, энергосервисного контракта, а также для создания произведения искусства или литературы [1. – С. 45];

– проведение конкурса с ограниченным участием. При проведении такого конкурса сведения о закупке сообщаются заказчиком широкому кругу лиц посредством размещения извещения о конкурсе в единой информационной системе. К участникам закупки предъявляются единые общие и дополнительные требования. Победителя конкурса определяют из числа тех участников закупки, которые прошли предквалификационный отбор. Конкурс с ограниченным участием приводится в тех случаях, когда поставку товаров (оказание услуг, выполнение работ) в связи с их технологической или технической сложностью может произвести только поставщик (исполнитель, подрядчик), обладающий нужной квалификацией.

Законодательные положения подтверждаются судебной практикой. Так, участник закупки вправе изменить заявку на участие в открытом конкурсе до истечения срока подачи заявок, установленного конкурсной документацией (в том числе представить дополнительные документы), по инициативе самого участника закупки по форме и в порядке, которые указаны в конкурсной документации.

Законодательство о контрактной системе не запрещает участникам конкурса вносить изменения в свою заявку путем замены доку-

мента и/или дополнения документами до истечения срока подачи заявок [4].

Нововведения коснулись также закупок у единственного поставщика. На сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, у единственного поставщика можно произвести госзакупку любой продукции. Это следует из разъяснения, предоставленного Минэкономразвития России. При осуществлении закупок у единственного поставщика на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, должны соблюдаться определенные ограничения, которые установлены Законом № 44-ФЗ. Для большей части заказчиков эти ограничения выражены в том, что годовой объем таких закупок не должен превышать сумму в 50 млн рублей; должен превышать 2 млн рублей (5%) совокупного годового объема осуществляемых закупок.

Такой подход Минэкономразвития нельзя назвать новым. Летом прошлого года Министерством уже высказывалась аналогичная позиция.

Напомним, что в Законе № 44-ФЗ имеются и такие основания для закупки у единственного поставщика: закупка товаров (услуг, работ), относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, а также закупка услуг, предоставляемых по регулируемым тарифам (ценам).

Один из главных аспектов в организации деятельности заказчиков – создание контрактной службы.

Контрактную службу заказчики должны создавать, если совокупный годовой объем закупок согласно плану-графику превышает 100 млн рублей. При этом появление отдельного структурного подразделения необязательно. Если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн рублей, то заказчик имеет право либо создать контрактную службу, либо назначить контрактного управляющего.

Сотрудники контрактных служб обязаны иметь высшее или дополнительное образование в сфере закупок. Однако для контрактных служащих сделано одно исключение: до 2016 г. они могут подтверждать наличие соответствующего образования документами о переподготовке, повышении квалификации, полученными по Закону № 94-ФЗ. Таким образом, контрактным служащим при наличии

соответствующего образования необходимо пройти курсы повышения квалификации.

Контрактная служба обязана выполнять следующие полномочия: разработка и изменение Планов-закупок и Планов-графиков; подготовка документации о закупках; выполнение закупок, в том числе заключение контрактов; участие в рассмотрении жалоб и обжалований; организация консультаций на стадии планирования.

Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик (уполномоченный орган) организует комиссию по осуществлению закупок. Количество членов единой комиссии составляет не менее пяти человек. В число членов комиссии входят главным образом лица, которые прошли профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лица, которые имеют специальные знания, относящиеся к объекту закупки.

Все процедуры по открытому конкурсу конкурсная комиссия заказчика обязана провести в соответствии со сроками, установленными в извещении и документации о закупке. При этом, в случае если открытый конкурс признан несостоявшимся в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в конкурсе подана только одна заявка, которая признана соответствующей требованиям Закона № 44-ФЗ и конкурсной документации, заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

На комиссию возлагаются следующие обязанности: рассмотрение заявок, отбор участников, ведение протоколов.

Интересна позиция Минэкономразвития России в отношении госзакупок юридических услуг по защите России в иностранном суде. Данные закупки предлагается проводить у единственного поставщика.

Правительство внесло в Думу проект с такими поправками к Закону № 44-ФЗ, подготовленными Минэкономразвития России.

По проекту перечень случаев закупки у единственного поставщика планируется дополнить закупкой юридических услуг по защите интересов России в иностранных и между-

народных судах и арбитражах; иных юридических услуг в органах иностранных государств.

Полагаем, в последнем случае имелись в виду закупки у единственного поставщика иных юридических услуг, которые нужно оказывать в органах иностранных государств.

Сейчас описанных выше оснований для закупки у единственного поставщика в Законе № 44-ФЗ нет.

По мнению авторов проекта, новшества позволят повысить эффективность и оперативность указанных видов закупок юридических услуг.

Следует остановиться на последних нововведениях в сфере проведения электронных закупок рассматриваемого федерального закона.

Правительством опубликованы поправки к законопроекту о переходе на электронный способ государственных закупок. Поправки подготовлены Минэкономразвития России. С текстом поправок можно ознакомиться на официальном веб-сайте правительства. Примечательно, что законопроект, к которому разработаны эти изменения, был принят Государственной думой в первом чтении еще в феврале 2015 г.

В Законе № 44-ФЗ предлагается закрепление понятия и функций независимого регистратора, под которым подразумевается система, фиксирующая юридически значимые действия, а также бездействие участников и заказчиков. Фиксация может осуществляться на электронной площадке или в единой информационной системе.

В проекте, который был принят в первом чтении, таких положений не содержится.

Подчеркнем, что возможность использования указанной системы существует и в

настоящее время. Но в Законе № 44-ФЗ не закрепляются ее функции и не устанавливается порядок работы.

Исходя из поправок к законопроекту, утверждение перечня операторов электронных площадок и требований к ним является обязанностью правительства.

Редакцией законопроекта, принятой Государственной думой в первом чтении, предусматривается проведение отбора операторов, по итогам которого будет сформирован их перечень.

Рассматриваемыми поправками предполагается, что если проект станет законом, то использование электронных способов закупок станет обязательным с июля 2017 г. (по общему правилу использование электронного способа закупок станет доступным для заказчиков с января 2018 г.).

Завершая обзор последних существенных изменений и пояснений в законодательстве о применении Закона № 44-ФЗ, можно отметить позицию Минэкономразвития России о принципах осуществления закупок при заключенном и действующем контракте.

Таким образом, государственный заказчик может произвести новую закупку того же товара (услуг, работ), даже если срок действия прежнего контракта не закончился.

Этот вывод напрямую следует из письма Минэкономразвития. Министерство считает, что Закон № 44-ФЗ позволяет произвести еще одну закупку такого же объекта в период действия заключенного контракта. Но такая закупка должна производиться по плану-графику и в пределах лимита бюджетных обязательств. Свою позицию Минэкономразвития обосновывает нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации [3].

Список литературы

1. Веленто И. И., Елисеев В. С. Теория экономического права : учебное пособие. – Минск, 2014.
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 4 августа. – № 31. – Ст. 4398.
3. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 января 2017 г. № Д28и-385 «О разъяснениях, связанных с применением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ». – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71534962/>
4. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 декабря 2016 г. по делу № А45-5803/2016. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=127635#0>
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2016. – 31 августа. – № 194.
6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 05.04.2016) // Российская газета. – 2013. – 12 апреля. – № 80.