

ПРИНЦИПЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

О.В. Архалович

(ассистент кафедры гражданского права и процесса Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта, г. Калининград; ar-oksana@mail.ru)

В статье рассматриваются принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, анализируется их законодательное толкование, показана некоторая несогласованность принципов, которая может привести к проблемам правоприменения.

Ключевые слова: *принципы права, закупки, контрактная система, конкуренция, стимулирование инноваций.*

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [1], основные положения которого вступают в силу с 1 января 2014 года, призван усовершенствовать существующую на сегодняшний день систему закупок для государственных и муниципальных нужд. Указанный закон заменит Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении государственных заказов) [2] и преобразует имеющуюся систему осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, регламентировав ее от стадии прогнозирования закупок до мониторинга исполнения контракта.

Новацией Закона о контрактной системе является закрепление принципов контрактной системы в сфере закупок, на рассмотрении которых остановимся более подробно, так как они играют существенную роль в сфере правового регулирования вообще и в области заключения, исполнения контрактов в частности*. Принципы контрактной системы – это основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность и главные направления государственной политики в сфере заку-

* В действующем Законе о размещении государственных заказов отдельно принципы не выделяются.

пок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяющие функционирование контрактной системы в целом. Статья 6 Закона о контрактной системе закрепляет следующие принципы контрактной системы: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Принципы открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок выражаются в свободном и безвозмездном доступе всех желающих к информации о закупках. Обеспечить реализацию этого принципа планируется путем создания единой информационной системы, которая будет представлять собой совокупность содержащейся в базах данных информации и включать всю информацию о закупке, в том числе планы закупок; планы-графики; информацию о реализации указанных планов; информацию о закупках, об исполнении контрактов; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок, иную информацию и документы. Размещаемая информация должна быть полной и достоверной, то есть этой информации должно быть достаточно для того, чтобы потенциальные поставщики

(подрядчики, исполнители) могли принять обоснованные и объективные решения относительно участия в закупках.

Принципы открытости и прозрачности также позволяют гражданам и организациям осуществлять общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Так, общественным объединениям и объединениям юридических лиц, осуществляющим общественный контроль, дается право направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, которые заказчики обязаны рассмотреть и предоставить необходимую информацию. При этом не делается исключений и для закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Следовательно, информацию по закрытым процедурам заказчик не всегда обязан размещать в единой информационной системе, но общественным объединениям и объединениям юридических лиц, осуществляющим общественный контроль, предоставлять обязан.

Принцип обеспечения конкуренции нацелен на создание равных условий для участников закупок. Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Участником закупки законодатель признает любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. При этом принятый немногим ранее Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о коммерческих закупках) [3] определил участников закупки более широко, указав, что участником закупки могут быть также несколько юридических лиц, несколько физических лиц или несколько индивидуальных предпринимателей, выступаю-

щих на стороне одного участника закупки. Возможно, законодатель не предусмотрел множественность лиц на стороне участника закупки для контрактной системы ввиду сложности реализации и спорности этой нормы – достаточно трудно разграничить объединение лиц для участия в закупке и сговор хозяйствующих субъектов с целью ограничить конкуренцию на рынке. В соответствии со ст. 8 Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершать действия, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Принцип стимулирования инноваций подразумевает, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Для целей Закона о контрактной системе понятия «инновационность» и «высокотехнологичность» не определены. Однако для коммерческих закупок приказом Министерства промышленности и торговли РФ от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» [4] определено, что относится к инновационной и высокотехнологичной продукции. Согласно указанному акту товар считается инновационным, если при его производстве используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами или, в отсутствие прямых аналогов, имеются качественно

новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или новый способ применения товара, позволяющий расширить область его использования. Высокотехнологичная продукция должна создаваться предприятиями наукоемких отраслей с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

Таким образом, Закон о контрактной системе определил для создающейся контрактной системы принцип обеспечения конкуренции и принцип стимулирования инноваций, которые в определенных ситуациях могут конфликтовать друг с другом. Так, например, при описании объекта закупки документация о закупке может содержать указание на товарные знаки, при этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов «или эквивалент», но инновационная продукция отличается улучшенными свойствами по сравнению с имеющимися аналогами. Иными словами, если заказчик хочет закупить инновационную продукцию, которая по определению не должна иметь аналогов, то он формально должен допускать и эквивалент. Каким из принципов заказчику необходимо руководствоваться в спорных ситуациях, – непонятно, так как применив один принцип, он рискует нарушить другой.

Принцип профессионализма заказчиков предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования своих сотрудников, занятых в сфере закупок, в том числе путем обучения и переобучения в сфере закупок. Принцип профессионализма заказчик реализует путем создания контрактной службы заказчика или введения должности контрактного управляющего, которые должны качест-

венно и эффективно организовать и реализовать всю деятельность по планированию и осуществлению закупок. Создание такой службы потребует большого количества ресурсов, начиная с формирования штата сотрудников, привлечения высококвалифицированных специалистов и заканчивая их переобучением. Согласно ст. 38 Закона о контрактной системе работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Но на данный момент у заказчиков, как правило, имеется лишь один сотрудник, прошедший обучение в сфере закупок, а исходя из смысла закона о контрактной системе, все работники контрактной службы должны пройти обучение в сфере закупок.

Помимо контрактной службы у заказчика должна быть создана хотя бы одна комиссия по закупкам, в состав которой по замыслу законодателя должны также включаться преимущественно лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок означает, что контрактная система основывается на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, а также аудита и контроля в сфере закупок. Согласно этому принципу предполагается создать единые механизмы регулирования закупок на всей территории страны, без каких-либо исключений и особенностей для отдельных видов экономической деятельности и отраслевой принадлежности заказчика. При этом, например, Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям на стадии обсуждения законопроекта о контрактной системе именно принцип единства контрактной системы считал основным ее недостатком, предполагающим универсальность продукции, работ, услуг независимо от вида экономической деятельности и отраслевой принадлежности товаропроизводителя, отмечая,

что научно-исследовательские работы, особенно проводимые на ранних стадиях исследований, имеют свою специфику, для них характерна высокая степень неопределенности и новизны ожидаемого результата [5].

Продекларирован законодателем также принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Суть этого принципа обозначена в статье 12 Закона о контрактной системе: лица, ответственные за проведение закупок, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это вполне соотносится с общепринятым пониманием результативности и эффективности. Результативность – это степень достижения запланированных результатов, а эффективность – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами [6]. При этом вышеуказанные лица несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Возникает вопрос: если заказчик закупил все, что запланировал, очень эффективно и экономно потратил бюджетные средства при закупке товаров (работ, услуг), но при этом нарушил некоторые процедурные требования к проведению закупок, например применил неправильную процедуру, не указал в документации о закупке обязательную информацию, нарушил сроки публикации протоколов, привлекать ли его к ответственности? Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за подобные нарушения в рамках действующего закона о размещении заказов [7]. Если опираться на буквальное толкование принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, то в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в рамках

нового закона можно будет предусмотреть лишь ответственность за недостижение запланированных результатов и за неэффективное использование бюджетных средств.

Читая статью 6 Закона о контрактной системе, можно среди принципов выделить принцип эффективности осуществления закупок. Однако в статьях 7-12 Закона о контрактной системе, в которых приводится толкование принципов контрактной системы, такой принцип отдельно не рассматривается, и фраза, читаемая как принцип, является продолжением принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, который в итоге звучит так: «...ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок». Исходя из этого, законодательно необходимо исправить эту неточность: либо исправить грамматическую ошибку в ст. 6 и слово «эффективности» заменить на слово «эффективность», либо признать наличие принципа эффективности и описать его (по аналогии с другими принципами).

В целом выделение принципов контрактной системы – основ, на которых базируются все нормы в сфере закупок, – это положительная тенденция, которая может свидетельствовать также о том, что появляются предпосылки для создания самостоятельного правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105.

3. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

4. Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 1 нояб. 2012 г. № 1618 // Рос. газ. 2013. 20 марта. № 59.

5. Заключение комитета-соисполнителя (Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям) на проект федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере за-

купок товаров, работ и услуг» (в части регулирования государственных и муниципальных закупок) [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/8SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02> (дата обращения: 10 июня 2013 г.).

6. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.