

DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-107-111

УДК 342.951

Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

М. С. ГОРЧАКОВА – магистрант 3 курса факультета психологии и права ВИПЭ ФСИН России

В статье поднимается актуальный вопрос совершенствования принципов отечественной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Проведен анализ отдельных принципов, представленных в научной литературе, но не закрепленных в законодательстве. Автор приходит к выводу о том, что соблюдение принципов осуществления государственных заказов гарантирует возможность совершенствования данной сферы, делает возможным осуществление всесторонней, эффективной, адаптивной к изменениям экономической ситуации закупочной деятельности государства, его органов и учреждений.

Ключевые слова: государственное управление; административное право; административно-правовое регулирование; государственные закупки; контрактная система; принципы контрактной системы.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Для цитирования: Горчакова М. С. Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 1 (11), с. 107–111. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-107-111.

Principles of the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs

M. S. GORCHAKOVA – 3rd Year Undergraduate Student of the Faculty of Psychology and Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article raises the topical issue of improving the principles of the domestic contract system in the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. The analysis of certain principles presented in the scientific literature, but not enshrined in the legislation, is carried out. The author comes to the conclusion that adherence to the principles of implementing government orders guarantees the possibility of improving this area, makes it possible to implement a comprehensive, efficient, adaptive to changes in the economic situation, procurement activities of the state, its bodies and institutions.

Key words: public administration; administrative law; administrative and legal regulation; state procurements; contract system; principles of the contract system.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

For citation: Gorchakova M. S. Principles of the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 1 (11), pp. 107–111. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-107-111.

В настоящее время отечественная контрактная система является ключевым инструментом управленческого воздействия на экономику, она призвана экономно расходовать бюджетные средства, поддерживать отечественного производителя и

реализовывать потенциал малого предпринимательства. Так, современной задачей российской государственной политики является повышение эффективности государственных расходов на всех уровнях.

На данном этапе происходит преобразование институтов гражданского и административного права. Ранее контрактная система представляла собой лишь частно-правовой институт, теперь же, приобретая двойственный характер, рассматривается через призму административно-правового регулирования¹ и фактически содержит преобладающий объем административно-правовых норм. В связи с этим вопросам совершенствования административно-правовых основ отечественной контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок уделяется самое пристальное внимание.

Федеральным законом 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) нормативно установлены принципы контрактной системы в сфере закупок (ст. 6). Будучи исходными правовыми основаниями, они предназначены для формирования единообразной правоприменительной практики в сфере государственного заказа и применения административно-правовых норм на основе единых сущностных начал административно-правового регулирования. Вместе с тем в научной литературе выделяют отдельные специфические принципы контрактной системы, не получившие своего законодательного закрепления. Проведенный нами анализ различных источников позволил выделить следующие принципы контрактной системы в сфере закупок:

1. Принцип обеспечения качества. Как известно, главным критерием отбора поставщика в соответствии с Законом № 44-ФЗ является цена, а преимущественным способом его определения – электронный аукцион, в котором качество товара имеет второстепенное значение. Заказчик не может по каким-либо причинам получить продукцию, которая бы обладала характеристиками, необходимыми ему для осуществления в полной мере своей деятельности. Следовательно, если государственный заказчик не может закупить необходимую продукцию, то он не сможет выполнить в полной мере обязательства, накладываемые на него обществом, предоставляя услуги, не соответствующие потребностям общества. Неэффективность

государственных заказчиков приводит к серьезным проблемам, так как их деятельность распространяется на сферы, имеющие тесную связь с государством. Для обеспечения эффективности контрактной системы необходимо стремиться к качественной, а не ценовой конкуренции. Поэтому следует уделять большее внимание качественным характеристикам предмета закупки, что позволит не только сэкономить бюджетные средства в долгосрочной перспективе, но и избежать негативных последствий поставки некачественных товаров, работ и услуг.

2. Принцип экономичности и рациональности отражает способы формирования административно-правовых механизмов, которые направлены на обеспечение максимальной экономичности, рациональности, а также эффективности государственного заказа. Действие его проявляется в основном на этапах планирования, формирования и размещения государственного заказа. Принцип экономичности и рациональности призван минимизировать объемы расходимых средств при сохранении установленного уровня качества поставляемых продуктов. Серьезной проблемой действующего законодательства является рассмотрение эффективности государственного заказа с позиции финансовой экономии без учета совокупности экономических эффектов. Экономичность и рациональность служат моделью, позволяющей минимизировать объемы используемых средств при сохранении установленного уровня качества товаров, услуг, работ. В научных публикациях верно отмечается, что возможность экономии бюджетных средств посредством снижения закупочных цен при проведении конкурсных процедур служит значимым аргументом в пользу модели государственных закупок, установленной законом². Вместе с тем представляется, что прямая экономия при осуществлении закупки того или иного товара, работы, услуги должна сопоставляться с экономией, возникающей при дальнейшем их использовании (данного товара, результата выполненной работы, оказанной услуги) на протяжении всего срока службы.

3. Принцип поддержки национального товаропроизводителя предполагает предоставление российским производителям товаров, работ и услуг различного рода преимуществ перед иностранными производителями. Реализация данного принципа имеет важное социально-правовое значение и направлена на стимулирование развития национальной экономики и под-

держку российских товаропроизводителей. Поддержка отечественных производителей является одной из целей предусмотренного Законом № 44-ФЗ национального режима, который представляет собой запреты и ограничения, применяемые в закупках товаров, работ и услуг, произведенных в иностранных государствах. Другие цели указанного национального режима (развитие российской экономики, обеспечение национальной безопасности, запрет на иностранную продукцию двойного назначения) подтверждают важность и значимость рассматриваемого принципа.

Наряду с осуществлением государственной поддержки национального товаропроизводителя в рамках функционирования контрактной системы следует закрепить принцип государственной поддержки товаропроизводителей, активно участвующих в социальных проектах государства, реализации отдельных его функций, в том числе в форме государственно-частного партнерства (например, предоставление преимуществ при госзакупках организациям-работодателям, квотирующим и выделяющим рабочие места для лиц предпенсионного возраста, лиц, освободившихся из мест лишения свободы, осужденных к наказанию в виде исправительных работ, и т. п.).

4. Принцип безопасности. В настоящее время в связи с осложнением политической ситуации в мире возникает потребность в защите интересов российского государства, в том числе и в контексте обеспечения и развития оборонного потенциала в условиях усиления внешних угроз. Решение данной непростой задачи непосредственно связано с развитием института государственных закупок. При этом повышение уровня конкуренции, привлечение к государственным закупкам все большего числа участников неизбежно порождает определенные риски, связанные с исполнением сторонами своих обязательств, что в конечном итоге влияет на уровень экономической безопасности государства³. В то же время принципы экономической целесообразности, результативности и эффективности в расходовании публичных денежных фондов, а также опыт применения различных механизмов обеспечения экономической безопасности государственных структур показали продуктивность применения контрактной системы государственных закупок, основанной на принципах доступности и конкуренции ее участников. Значимость достижения безопасности контрактной системы обуслов-

лена также и тем, что именно с помощью контрактной системы осуществляется непосредственное ресурсное обеспечение ключевых государственных процессов – обороноспособности, функционирования всех органов государственной и муниципальной власти, регулирования социально-экономических процессов в долгосрочной перспективе. В связи с этим возникает необходимость предупреждения возникновения возможных угроз и рисков взаимодействия государства и бизнеса в целях устойчивого стратегического развития национальной экономики и обеспечения государственной безопасности.

5. Принцип конкретности. Одним из основных недостатков Закона № 44-ФЗ является то, что его нормы не в полной мере учитывают особенности отдельных групп и видов товаров, работ и услуг, из чего вытекают и многие другие проблемы. Установление единых и общих правил размещения заказов без учета отраслевой специфики, отсутствие регламентации заказов на сложную, редкую продукцию является пробелом действующего законодательства, в итоге понижающим эффективность и рациональность реализации государственной политики в области госзаказа. На основании ст. 22 Закона № 44-ФЗ действует порядок формирования начальной максимальной цены контракта. Среди прочих методов указан метод сопоставимых рыночных цен. Нормативных и иных документов, согласно которым устанавливалась бы цена на ту или иную продукцию в том или ином регионе (районе) Российской Федерации (источников для формирования начальной максимальной цены контракта), не установлено. Как справедливо отмечается в научной литературе, на сегодняшний день при формировании начальной максимальной цены контракта в южной части России можно брать цены, которые установились в северных регионах, Сибири и т. п.⁴ Возникают ситуации, когда заказчик устанавливает слишком завышенные цены, например, при проведении строительно-монтажных работ, возведении зданий и сооружений.

Необходимо установить источники формирования начальной максимальной цены контракта в зависимости от региона (района) для исключения коррупционной составляющей и, следовательно, изменить часть третьей статьи двадцать второй, изложив ее в следующей редакции: «При применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) информация о ценах товаров,

работ, услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих, региональных и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуги».

6. Использование оптимальных форм и технологий размещения государственного заказа. В связи с обязанностью совершения почти всех процедур государственного заказа возникла проблема правового обеспечения Единой информационной системы (ЕИС), которая зачастую из-за технических сбоев и загруженности выходит из строя. Информационные ресурсы также не успевают вовремя обновляться, поэтому некоторые операции проводятся вручную, на что затрачивается большое количество времени. В результате сложившейся ситуации появились некоторые трудности при проведении проверок заказчиков и производимых закупок, что может привести к большому числу сговоров и нарушений контрактного законодательства. Следовательно, существует риск неисполнения государством своей социальной обязанности перед гражданами Российской Федерации в части соблюдения принципа открытости и прозрачности осуществления государственных закупок. В связи с этим следует поддержать точку зрения тех авторов, которые предлагают создать несколько информационных ресурсов для равномерного и бесперебойного приема информационных резервов, а также обеспечить возможность размещения сведений о закупочных процессах на региональном и муниципальном направлениях в системах заказчиков на личных интернет-сайтах с перенесением данной информации в Единую информационную систему (ЕИС)⁵.

7. Комплексность использования процедур государственного заказа. Контрактная система представляет собой совокупность различных элементов, которые должны взаимодействовать между собой, образуя единый комплекс, – именно таким образом достигается успешное ее функционирование. Должно обеспечиваться комплексное использование всех процедур контрактной системы начиная от планирования государственного заказа и заканчивая нормирова-

нием, обоснованием закупки и созданием определенной документации. Контрактная система в целом является эффективным инструментом финансового снабжения только при комплексном использовании всех ее процедур и методов. В настоящее время не все возможности контрактной системы используются в полной мере (например, выходит из строя единая информационная система, а официальный сайт государственных закупок работает с техническими перебоями).

8. В число принципов в сфере осуществления закупок также видится целесообразным включить принцип комплексности нормативно-правового регулирования контрактной системы и закупочной деятельности, поскольку объем нормативных источников в данной области очень велик: в настоящее время действует множество правовых актов, нормативов затрат и методических рекомендаций по данным вопросам, что существенно затрудняет их изучение и практическое применение. Количество таких актов должно быть минимизировано, в том числе за счет их консолидации, исключения дублирования правовых норм, а также избегания случаев установления на подзаконном уровне (ведомственные акты и методические рекомендации) правовых норм, принятие которых входит в компетенцию законодателя. Вместе с тем предлагаемый нами принцип, скорее, охватывает вопросы не построения самой контрактной системы, а ее правового регулирования, поэтому вернее было бы отнести его к принципам правового (административно-правового) регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Таким образом, четкость и обоснованность принципов контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, их неукоснительное соблюдение создают условия для совершенствования данной системы, делают возможным осуществление всесторонней, эффективной, адаптивной к изменениям экономической ситуации закупочной деятельности государства, его органов и учреждений.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Саборова М. Ш., Ханин С. В. Принцип открытости и прозрачности в законодательстве о контрактной системе // Юрид. техника. 2020. № 14. С. 336–339.

² См.: Пожидаева В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации // Науч. сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки. 2016. № 10 (46). С. 214–222. URL: [https://sibac.info/archive/social/10\(46\).pdf](https://sibac.info/archive/social/10(46).pdf) (дата обращения: 13.10.2020).

³ См.: Шибанова А. А. Обеспечение экономической безопасности системы государственных закупок в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 2020. 22 с.

⁴ См.: Коновалова З. А. Организационно-правовые проблемы в сфере закупок // Проблемы в рос. законодательстве. 2017. № 3. С. 406–412.

⁵ См.: Балтутите И. В., Давудов Д. А. Современные проблемы в сфере контрактной системы государственных и муниципальных закупок // Правовая парадигма. 2019. Т. 18, № 1. С. 105–111.

¹ См.: Saberova M. Sh., Xanin S. V. Princip otkry`tosti i prozrachnosti v zakonodatel`stve o kontraktnoj sisteme // Yurid. tekhnika. 2020. № 14. S. 336–339.

² См.: Pozhidaeva V. V. Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo zakaza v Rossijskoj Federacii // Nauch. soobshhestvo studentov XXI stoletiya. Obshhestvenny`e nauki. 2016. № 10 (46). S. 214–222. URL: [https://sibac.info/archive/social/10\(46\).pdf](https://sibac.info/archive/social/10(46).pdf) (data obrashheniya: 13.10.2020).

³ См.: Shibanova A. A. Obespechenie e`konomicheskoy bezopasnosti sistemy` gosudarstvenny`x zakupok v Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. e`konom. nauk. SPb., 2020. 22 s.

⁴ См.: Konovalova Z. A. Organizacionno-pravovy`e problemy` v sfere zakupok // Problemy` v ros. zakonodatel`stve. 2017. № 3. S. 406–412.

⁵ См.: Baltutite I. V., Davudov D. A. Sovremenny`e problemy` v sfere kontraktnoj sistemy` gosudarstvenny`x i municipal`ny`x zakupok // Pravovaya paradigma. 2019. Т. 18, № 1. С. 105–111.