

**ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА ЗАКУПОК
У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА В РАМКАХ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
НУЖД»**

В статье изучаются и анализируются изменения механизма закупок у единственного поставщика в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», обосновывается низкое качество правотворческой работы его создателей.

Ключевые слова: закон о контрактной системе; 44-ФЗ; закупки; контрактная система; закупка у единственного поставщика.

Закон о контрактной системе предусматривает принципиально иной подход к регламентации и функционированию системы государственных и муниципальных закупок. Действующим законодательством урегулирован только один этап — размещение заказов, т.е. определение поставщика (подрядчика, исполнителя). В контрактной системе регламентированы все этапы: планирование, размещение, исполнение контракта, оценка его эффективности. Все перечисленное будет сопровождаться сквозным контролем и аудитом. Закон о контрактной системе предусматривает очень широкий субъектный состав, он коснется как государственных и муниципальных заказчиков, так и поставщиков, и повлияет на всю инфраструктуру, обслуживающую систему закупок [11, с. 260].

Как известно, о необходимости принятия подобного Закона говорили давно и нередко на самом высоком политическом уровне. Над его разработкой более года работали два профильных ведомства — Минэкономразвития России и ФАС России, большое количество рабочих групп и иных специалистов. Немало дебатов относительно его положений прошло в Государственной Думе, вследствие чего содержание законопроекта в ходе законотворческих чтений подверглось существенной корректировке [12].

Однако, несмотря на заявленные высокие цели и принципы, на данный момент можно констатировать, что первоначальный текст Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [9] (далее — Закон) являлся позором государственного правотворческого механизма. Количество всевозможных ошибок в первоначальном тексте Закона превышало все разумные пределы.

* Гаянов Роберт Габбасович — магистрант, кафедра предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, robert3952@mail.ru.

С момента возникновения Закон претерпел две доработки, еще не вступив в действие, и девять последующих. Данные доработки устраняли неполноту, неурегулированность, юридико-технические ошибки (в частности, такие грубые, как ссылки на несоответствующие статьи Закона, неверные и/или несоответствующие термины) и юридические коллизии из текста Закона. Ниже приводятся изменения Закона, внесенные в механизм регулирования закупок у единственного поставщика.

1. За три дня до вступления Закона в силу был принят Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 396-ФЗ [2], которым были внесены принципиальные изменения, касающиеся оснований проведения запроса предложений, особенностей закупок товаров (работ, услуг) у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, сокращения случаев обязательного обеспечения исполнения контракта. Также были внесены следующие изменения в механизм закупки у единственного поставщика:

- исключено право заключить договор в устной форме при закупке по основаниям пп. 4, 15, 28 ч. 1 ст. 93 Закона (ст. 34);

- из случаев, в которых заказчик вправе осуществлять запрос предложений, исключена возможность заключения договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии. Также стало невозможным заключение контракта на оказание преподавательских услуг и услуг экскурсовода (гида) физическими лицами, так как заключение данных договоров отнесено к случаям закупки у единственного поставщика (ст. 83, 93);

- добавлено, что в случае признания запроса предложений на закупку услуг иностранной организации на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации не состоявшимся по причине отсутствия заявок, закупка производится у единственного поставщика (ст. 83, 93);

- изменены требования к контракту, заключаемому с единственным поставщиком, определенным указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации, а именно, изменено требование установить срок действия контракта на право установить срок действия контракта и добавлена возможность установления требования обеспечения исполнения контракта (ст. 93);

- заменена формулировка «возникновение потребности...» на «закупку...» и конкретизированы условия возникновения ситуации необходимости срочного медицинского вмешательства (ст. 93);

- исключена двусмысленность толкования цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, в случае признания закупки несостоявшейся и заключения контракта после согласования с контролирующим органом, а именно убрана возможность выбрать заключение контракта по цене контракта, предложенной поставщиком, или по начальной максимальной цене контракта (ст. 93);

– из списка случаев закупки у единственного поставщика исключена закупка услуг адвоката по назначению органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с УПК РФ, либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с ГПК РФ и требование проводить экспертизу поставленных услуг, так как данные отношения исключены из сферы действия Закона (ст. 93, 94);

– к случаям закупки у единственного поставщика добавлены: определение поставщика распоряжением Правительства Российской Федерации по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении закупок при проведении выборов; заключение контракта, предметом которого является приобретение нежилого здания, строения, сооружения, нежилого помещения, определенных в соответствии с решением о подготовке и реализации бюджетных инвестиций или о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в целях приобретения объектов недвижимого имущества в государственную или муниципальную собственность, принятым в соответствующем порядке; аренда нежилого здания, строения, сооружения, нежилого помещения для обеспечения государственных или муниципальных нужд, определенных соответственно правовым актом (ст. 93);

– уточнено, что в случаях, предусмотренных Законом, извещение о закупке у единственного поставщика должно содержать сведения об обеспечении исполнения контракта, только если это предусмотрено Законом, и добавлено требование извещать контролирующие органы о заключении контракта на лечение за пределами Российской Федерации в срок не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта (ст. 93).

2. Федеральным законом от 04.06.2014 г. № 140-ФЗ [4] Закон во второй раз подвергся кардинальной правке. На этот раз были изменены требования, предъявляемые к участникам закупки, основания и порядок закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), правила определения совокупного годового объема закупок и пр., в том числе:

– расширен список оснований для заключения контракта с единственным поставщиком, по которым список требований к заключаемому контракту сужается, разрешено заключать данные контракты в любой форме, определенной Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 34);

– добавлена возможность заключения контракта с единственным поставщиком (после согласования с органами контроля) по несостоявшемуся, в связи с участием в нем единственного участника, электронному аукциону (ст. 71);

– закупка заказчиками (дипломатические представительства и т.п.), находящимися на территории иностранного государства, исключена из перечня, допускающего проведение запроса предложений (ст. 83);

– в список закупок у единственного поставщика добавлены услуги центрального депозитария (ст. 93);

– установлен предел в два миллиона рублей для закупок у единственного поставщика по контрактам до ста тысяч рублей, который может применяться вместо установленного размера пять процентов от совокупного годового объема закупок (ст. 93);

– установлен предельный срок обращения в органы контроля для согласования закупки по результатам несостоявшегося закрытого аукциона (десять дней) и заключения контракта после получения согласования (двадцать дней) (ст. 93);

– определено, что закупка бюллетеней для нужд избирательных комиссий относится к закупкам у единственного поставщика в муниципальных образованиях, являющихся столицами регионов Российской Федерации, а не всех городов, с численностью жителей более двухсот тысяч (ст. 93);

– отменена необходимость издания нормативного правового акта Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования для заключения договора аренды нежилого здания (помещения) (ст. 93);

– добавлено три основания для заключения контракта с единственным поставщиком, а именно заключение контракта с инновационной площадкой на закупку соответствующего оборудования и/или программного обеспечения, заключение бюджетным учреждением контракта, предметом которого является выдача банковской гарантии, осуществление закупок изделий народных художественных промыслов (ст. 93);

– отменено требование составления отчета о невозможности осуществления закупки иначе, чем с единственным поставщиком, и обоснования начальной (максимальной) цены контракта для практически половины из оснований закупки у единственного поставщика (ст. 93);

– исключена необходимость размещения в единой информационной системе результатов отдельных этапов исполнения контракта на сумму не более ста тысяч рублей, а также контракта, заключенного учреждением культуры, на сумму не более четырехсот тысяч рублей (ст. 94).

3. Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 224-ФЗ [1] добавлена возможность заключения контрактов с единственным поставщиком на приобретение жилых помещений, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса, подписавшим, в соответствии Градостроительным кодексом, договор освоения территории для строительства жилья экономического класса (ст. 93).

4. Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 356-ФЗ [7] внесены следующие изменения: добавлена возможность заключения контрактов с единственным поставщиком на приобретение жилых помещений, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса, заключившим в соответствии Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ, договор безвозмездного срочного пользования земельным участком для строительства жилья экономического класса (ст. 93).

5. Федеральным законом от 01.12.2014 г. № 416-ФЗ [5] добавлена возможность закупки у единственного поставщика для нужд внешней разведки и феде-

ральной службы безопасности Российской Федерации, а также исключена необходимость привлекать в данном случае экспертные организации (ст. 34, 93, 94).

6. Федеральным законом от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ [8] субъектам Российской Федерации предоставлена возможность осуществлять у единственного поставщика закупки работ или услуг по выполнению инженерных изысканий, подготовке проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, строительству и оснащению таких объектов у организаций, включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации (ст. 93).

7. Федеральными законами от 31.12.2014 г. № 498-ФЗ [6] и 519-ФЗ [3] внесены следующие изменения:

- в список оснований для заключения контракта с единственным поставщиком, по которым список требований к заключаемому контракту сужается, и разрешается заключать данные контракты в любой форме, определенной Гражданским кодексом Российской Федерации, добавлено заключение контракта на содержание или ремонт нежилых помещений, в случае если данными услугами также пользуются другие собственники помещений в здании, а также конкретизировано понятие «содержания» (ст. 34, 93);

- при закупке жизненно важных лекарственных препаратов методом запроса предложений определено, что извещение о его проведении должно размещаться не позднее одного рабочего дня с даты закупки данных препаратов у единственного поставщика (ст. 83);

- добавлена возможность заключения контракта с единственным поставщиком, в случае признания электронного аукциона несостоявшимся в связи участием в нем одного участника (или признания соответствующим только одного участника) без согласования с соответствующими органами контроля (ст. 93);

- определено, что по несостоявшейся закупке для осуществления капитальных вложений и закупки объектов недвижимости возможно (при одном участнике или признании соответствующим только одного) заключение контракта с единственным поставщиком в срок не более двадцати дней с даты размещения в единой информационной системе соответствующего протокола (ст. 93);

- к основаниям закупки у единственного поставщика добавлено заключение контракта с физическим лицом, связанного со сбором и обработкой первичных статистических данных, исключено привлечение в данном случае экспертных организаций (ст. 93, 94);

- исключено требование включать в реестр контракты, заключенные с единственным поставщиком, на содержание или ремонт нежилых помещений, в случае если данными услугами также пользуются другие собственники помещений в данном здании (ст. 106).

Практика применения Закона показала, что перед его принятием никто не продумывал применение отдельных положений этого нормативного акта на практике, реальную возможность осуществления предусмотренных им процедур, не соотносил с реалиями государственного механизма объем и целесообразность документооборота, предусмотренного Законом, не проводил анализа

соответствия данного Закона и действующего законодательства Российской Федерации, не просчитывал экономическую эффективность изменения механизма государственных закупок.

Анализ принятых впоследствии поправок это наглядно показывает. Можно сказать, что, несмотря на имевшуюся практику регулирования государственных закупок, в Российской Федерации фактически на всех звеньях бюджетной системы был проведен натурный эксперимент по внедрению крайне недоработанного закона в практику «на живую» вместо его предыдущей детальной проработки. При этом, в части антикоррупционной направленности, мы становимся свидетелями выхолащивания изначальных задумок авторов Закона вследствие неприменимости их на практике.

В результате последовательного развития механизма правового регулирования Закона с момента его принятия, которое позволило ему реально функционировать, механизм закупок у единственного поставщика претерпел существенную переработку.

Несомненно, самым глобальным и значимым изменением явилась возможность осуществлять закупки у единственного поставщика в сумме до двух миллионов рублей. Важность данного изменения сложно переоценить, так как без него небольшие организации, расположенные в некрупных населенных пунктах, были поставлены в ситуацию, когда возможность совершать закупки фактически отсутствовала, так как при проведении электронных аукционов в данных населенных пунктах отсутствовали поставщики, которые могли выйти на торги. Возможность же заключить контракт при невыходе поставщиков на конкурс путем согласования с соответствующей службой контроля отсутствовала. Объем же закупок, возможный путем заключения контрактов с единственным поставщиком договорами до ста тысяч рублей (в размере пять процентов от совокупного годового объема закупок и проведения запросов котировок в размере десяти процентов от совокупного годового объема закупок), в данном случае никоим образом не мог исправить ситуацию. Причиной этому являлось то, что в таких населенных пунктах поставщик в большинстве случаев единственный, а объемы закупки не позволяют рассчитывать на доставку из крупных населенных пунктов, или стоимость таковой доставки превысит все возможные выгоды от создания конкурентной среды закупок.

Также первоначально было необходимо составление обоснования для каждой закупки, даже той, которая была осуществлена договором до ста тысяч рублей, что требовало необоснованных затрат рабочего времени сотрудников. Вообще Закон привел к созданию фактически новых профессий, таких как контрактный управляющий, и соответственного раздувания государственного аппарата. Альтернативой послужило фактическое невыполнение его требований частью заказчиков вследствие нехватки кадров или недостаточного уровня их профессионализма.

Не было учтено, что эффект экономии от проведения закупок для нужд небольших организаций будет полностью нивелирован затратами на заработную плату сотрудникам, которых следует дополнительно вводить для выполнения всех требований Закона.

Таким образом, новый Закон лег невыносимой тяжестью на мелких участников процесса закупок, так как кратно увеличил объем работы по проведению закупки. Первоначально же Закон вообще не предусматривал возможность даже мелкой закупки без заключения письменного договора. В результате закупка элементарной лампочки или швабры влекла за собой несопоставимые трудозатраты для оформления документов и делала невозможной проведение закупок подотчетными лицами. Несомненно, введение изменений, позволяющих производить закупку в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации, явилось благом.

Следует отметить, что, несмотря на постоянную работу по совершенствованию Закона, остаются вопросы к нормам регулирования, предусмотренным им, непосредственно связанным с рассматриваемым в данной статье вопросом. В частности, вызывает вопрос выполнимости норма, требующая проведение не менее пятнадцати процентов закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СМП и СОНО). Так, например, у небольшой организации, общий совокупный годовой объем закупок которой не превышает двух миллионов рублей, все закупки могут быть проведены у единственного поставщика, и вообще может не создаться базы для выполнения данного норматива. Также возможна ситуация проведения единственного аукциона или запроса котировок (например, на закупку горюче-смазочных материалов) по которому в силу объективных обстоятельств, таких как отсутствие в месте закупки поставщиков данного товара (работы, услуги), относящихся к СМП и СОНО, заявить его как закупку у СМП и СОНО не представляется возможным. При этом закупщик автоматически подпадает под административное наказание из-за несовершенства нормативной базы, так как не может выполнить предусмотренный норматив по независящим от него обстоятельствам. Представляется целесообразным проработать возможность исключения данных требований к небольшим организациям с совокупным годовым объемом закупок менее двух миллионов рублей.

Список использованной литературы

1. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 г. № 224-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4225.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 г. № 396-ФЗ (с изм. от 22.02.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6961.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» : федер. закон от 31.12.2014 г. № 519-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 1 (ч. 1). — Ст. 72.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : федер. закон от 04.06.2014 г. № 140-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 23. — Ст. 2925.

5. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : федер. закон от 01.12.2014 г. № 416-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 49 (ч. 6). — Ст. 6925.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : федер. закон от 31.12.2014 г. № 498-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 1 (ч. 1). — Ст. 51.

7. О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24.11.2014 г. № 356-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 48. — Ст. 6637.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 1 (ч. 1). — Ст. 11.

9. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

10. Обзор изменений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] / подгот. специалистами ОАО «КонсультантПлюс». — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Храмкин А.А. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ : ввод. коммент. — М. : Юриспруденция, 2013.

12. Чуряев А.В. Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году / А.В. Чуряев // Право и экономика. — 2014. — № 12. — С. 3–11.