

## Проблемы реализации законодательства о контрактной системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд Максименко Ю. А.

Максименко Юрий Андреевич / Maksimenko Yuriy Andreevich - магистрант,  
кафедра государственно-правовых дисциплин,  
Генеральная прокуратура Российской Федерации,  
Академия генеральной прокуратуры РФ,  
Крымский юридический институт (Филиал), г. Симферополь

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются проблемы реализации 44 Федерального Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Также предложены возможные варианты внесения изменений в законодательство для устранения данных проблем.

**Abstract:** this article discusses the problems of implementation 44 of the Federal Law «On the contract system in the area of procurement of goods, works and services for state and municipal needs». It is also proposed options for legislative changes to eliminate these problems.

**Ключевые слова:** проблемы реализации 44 ФЗ.

**Keywords:** problems of realization FZ 44.

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 вступил в силу с 1 января 2014 года.

На сегодняшний день можно выделить некоторое количество проблемных вопросов, связанных с реализацией данного закона.

Так, согласно докладу «Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)<sup>1</sup> статьей 26 Федерального закона № 44-ФЗ в отношении бюджетных учреждений не предусмотрена возможность централизации полномочий по всему закупочному циклу. Такое ограничение представляется необоснованным и нецелесообразным, поскольку в силу специфики деятельности многих бюджетных учреждений (школы, детские сады, социальные учреждения и т.п.), особенно на муниципальном уровне, зачастую отсутствуют трудовые ресурсы, обладающие необходимым уровнем квалификации для осуществления закупочной деятельности в соответствии с правилами Федерального закона № 44-ФЗ. Один и тот же человек осуществляет планирование закупок, подготовку документации о закупке, является членом комиссии по осуществлению закупок и осуществляет приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а в большинстве случаев выполняет также иные функции в бюджетном учреждении. В результате, качество закупочной деятельности в бюджетном учреждении снижается. В то же время при централизации закупок полномочия по планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению контрактов, их исполнению, в том числе по приемке поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечению их оплаты передаются уполномоченному органу (уполномоченному учреждению), который имеет штат работников, осуществляющих такую деятельность постоянно на профессиональной основе и специализирующихся по каждому из перечисленных направлений закупочной деятельности. Представляется, что при таких условиях качество закупочной деятельности будет значительно выше. В этой связи предлагается внести в ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ изменения, позволяющие передавать полномочия бюджетных учреждений по планированию закупок, заключению контрактов, их исполнению, в том числе по приемке поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечению их оплаты уполномоченному органу (уполномоченному учреждению).<sup>2</sup> Решение об объеме полномочий, передаваемых уполномоченному органу (уполномоченному учреждению), целесообразно принимать органу власти, осуществляющему в отношении бюджетного учреждения функции и полномочия его учредителя. Другим проблемным вопросом является то, что модель централизации закупок фактически не распространяется на органы управления государственными внебюджетными фондами (Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ). Перечисленные органы управления государственными внебюджетными фондами по своей организационно-правовой форме в настоящее время не являются ни казенными учреждениями, ни бюджетными учреждениями, а также не являются государственными органами.

<sup>1</sup> Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» - 2014, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

<sup>2</sup> Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» - 2014, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Однако при межведомственной централизации закупок в чч. 2 и 3 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность централизации только закупок федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, муниципальных органов, казенных и бюджетных учреждений. В свою очередь, ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ полномочиями по принятию решения о ведомственной централизации закупок наделены только федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления. Закупки органов управления государственными внебюджетными фондами в принципе могли бы быть централизованы в соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае создания на федеральном уровне единого закупочного органа, который бы осуществлял закупки для всех федеральных заказчиков (включая федеральные органы исполнительной, законодательной и судебной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами). Однако в настоящее время такой единый закупочный орган отсутствует, и создание его не планируется. Таким образом, в действующей редакции ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы управления государственными внебюджетными фондами не могут централизовать закупки, осуществляемые ими самими, их территориальными подразделениями и подведомственными учреждениями. Поскольку органы управления государственными внебюджетными фондами по возложенным на них полномочиям и организационной структуре схожи с органами власти, то было бы целесообразно внести изменения, предусматривающие возможность ведомственной и межведомственной централизации закупок органов управления государственными внебюджетными фондами. Для этого потребуются внести изменения в чч. 2, 3 и 5 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно докладу Минэкономразвития РФ<sup>3</sup>, негативные явления в экономике - это в первую очередь сокращение предложений со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что оказывает влияние на функционирование контрактной системы, и приводит: к росту количества случаев несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя); также к росту количества расторгаемых контрактов; и к вынужденному сокращению заказчиками сроков исполнения контрактов в целях снижения финансовых рисков поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Также можно выделить факторы, в наибольшей степени повлиявшие на функционирование контрактной системы за I-II кварталы 2015 года:

а) ослабление и неустойчивость курса рубля, что затруднило исполнение контрактов на поставку товаров, происходящих из иностранных государств;

б) сокращение предложений со стороны поставщиков (подрядчиком, исполнителей) по причинам: трудно предсказуемого роста цен; экономических санкций; введенных ограничений на импорт отдельных групп товаров из-за рубежа; роста процентной ставки по банковским кредитам внутри страны, что привело к дефициту операционных средств компаний для исполнения контрактов; роста стоимости банковских гарантий, которые предоставляются в целях обеспечения заявок и исполнения контрактов;

в) сокращение доведенных до заказчиков лимитов бюджетных обязательств на 2015 год и отзыв лимитов бюджетных обязательств на 2016-2017 гг., что не позволяет заключать контракты со сроком исполнения более одного года.

Согласно выступлению Председателя Счетной Палаты Российской Федерации Татьяны Голиковой, выступившей на конференции «Развитие контрактной системы в сфере закупок: законодательство, аудит, инструменты», можно<sup>4</sup> выделить несколько недостатков при осуществлении закупок. Постановление существующей системы нормирования в сфере закупок было принято в конце 2014 года, фактически отработало весь 2015 год. Результатами мониторинга установлены факты отсутствия у ряда главных распорядителей бюджетных средств утвержденных нормативных затрат по отдельным видам товаров, работ, услуг, а также факты утверждения недостаточно обоснованных или избыточных объемов, планируемых к закупке товаров, и значительный разброс предельных цен (до 10 и более раз) на одни и те же виды товаров по различным государственным органам. В результате определение начальной (максимальной) цены контракта на основе такого нормирования приводит в ряде случаев к существенному завышению цен. К сожалению, на сегодняшний день в законодательстве о контрактной системе (44-ФЗ) отсутствует норма о контроле и мониторинге и методическом обеспечении формирования системы нормирования в сфере закупок. Но такой мониторинг, контроль и соответствующее методологическое сопровождение необходимы.

---

Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам II квартала 2015 года.

Выступление Председателя Счетной палаты Т. А. Голиковой на конференции «Развитие контрактной системы в сфере закупок: законодательство, аудит, инструменты» - [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/25110](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25110).

Также Татьяна Алексеевна обратила внимание на проблему закупки у единственного поставщика.<sup>5</sup> На сегодняшний день создана очень удобная схема ухода от норм 44 ФЗ. Соответствующие федеральные органы исполнительной власти получают разрешение Президента, а затем Правительства на закупку у единственного поставщика в рамках 44-ФЗ. Как правило, это коммерческие организации. Они сами собственно впоследствии работы не осуществляют, а передают это на субподрядные договоры, в том числе с дочерними или аффилированными организациями уже на неконкурентной основе.

В результате выстраивается посредническая схема, на каждом этапе которой часть средств на госзакупку остается у посредников.

Внесение существенных комплексных изменений в Закон о контрактной системе закупок приведет к снижению масштабов злоупотребления со стороны участников закупок и положительным образом отразится на повышении эффективности контрактной системы.

### *Литература*

1. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» - 2014, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Авторский коллектив: Шамрин А. Т., Балаева О. Н., Белогурова Е. Б., Головщинский К. И., Джужома В. В., Еременко Н. В., Илюшин Д. М., Копылова Н. И., Маслова Н. С., Овчинников А. В., Погорелко М. Ю., Серажетдинов Р. Р., Ткаченко А. В., Турчан М. С., Хафизов Т. Р., Яковлев А. А.
2. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г., № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам II квартала 2015 года.
3. Выступление Председателя Счетной палаты Т. А. Голиковой на конференции «Развитие контрактной системы в сфере закупок: законодательство, аудит, инструменты»  
[http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/25110](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25110).

---

<sup>5</sup> Выступление Председателя Счетной палаты Т.А.Голиковой на конференции «Развитие контрактной системы в сфере закупок: законодательство, аудит, инструменты» - [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/25110](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25110)