

*Михайлов Филипп Николаевич, кандидат юридических наук, доцент,
Государственный университет «Дубна», заведующий кафедрой гражданского
права факультета социальных и гуманитарных наук*
*Соловьева Людмила Сергеевна, Государственный университет «Дубна»,
магистрант кафедры уголовного процесса факультета социальных и
гуманитарных наук*

КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Аннотация: Статья посвящена проблеме осуществления контрольных функций и полномочий Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, государственный (муниципальный) контракт, государственные (муниципальные) нужды, ФАС России.

Abstract: The article is devoted to the problem of exercising control functions and powers of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation in the field of procurement for state and municipal needs.

Keywords: state (municipal) procurement, state (municipal) contract, state (municipal) needs, FAS of Russia.

Российская Федерация постоянно находится в процессе развития действующего законодательства, однако определены и те правоотношения, которые имеют особую значимость в силу своего влияния на благоприятное

развития не только страны в целом, но и конкретно взятого индивида. В данном случае речь идет о совершенствовании законодательства в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд [8, с. 12].

Итогом совершенствования законодательства в вышеуказанной отрасли законодательства является изменение существующей сферы экономики, которая, как известно, влияет на целостность государственной системы законодательства как с благоприятной, так и с негативной стороны. Пожалуй, в том числе и в этом выражается ее практическая реализация.

Институт поставки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд является одним из основных способов удовлетворения нужд, имеющих значение для государства или муниципалитета, их практической реализации. Поэтому крайне необходимо понимать цели осуществления рассматриваемой правовой конструкции, и, как следствие, знать, что конкретно подразумевается под термином «государственные и муниципальные нужды».

Отношения в сфере госзакупок регулируются нормами различных отраслей права, и, соответственно, отличаются сложностью, а также неоднородностью. В современной научной юридической литературе этот факт указан довольно аргументированно. Кроме того, в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд присутствует сочетание публично-правовых элементов, что является одной из главных особенностей регулирования данных правоотношений [9, с. 34].

Внутренняя структура норм, регулирующая правоотношения по осуществлению госзакупок, выделяет различные элементы, которые требуют научно-правового анализа, однако, термин «государственные (муниципальные) нужды» определяется в качестве основного и ключевого.

Основным нормативным актом, занимающим главенствующую роль в рассматриваемой сфере, является ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. Кроме того, нормы ГК РФ регулируют

рассматриваемые правоотношения, а также ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. и др. Однако же, на данный момент все еще отсутствует законодательно закрепленное понятие «государственных и муниципальных нужд», что создает определенный пробел в праве, обосновываемый с разных сторон в результате многочисленных споров среди правоведов.

Так, например, Е.А. Цатурян термин «государственные и муниципальные нужды» трактует как «публичные нужды, удовлетворение которых идет на пользу либо всего населения страны, либо жителей муниципального образования» [9, с. 56].

По мнению А.Ф. Аббясова, под государственными и муниципальными нуждами следует понимать «потребности соответствующего публично-правового образования в использовании того или иного объекта в соответствии с его законодательно установленными функциями» [5, с. 17].

С точки зрения О.В. Архалович, «государственные нужды - это финансируемые за счет средств федерального бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг» [6, с. 22].

В исследованиях Е.В. Косенко также предлагается трактовка анализируемого понятия: «Государственные и муниципальные нужды — это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, закрепленные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц (населения), реализуемые в установленном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления» [7, с. 83].

В свою очередь, Е.А. Малыхиной определение данного понятия раскрывалось через «потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, сформированные в процессе планирования финансово-экономической деятельности на определенный в соответствующей целевой программе срок, для осуществления и защиты того или иного государственного (общественного) интереса, обеспечиваемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования» [8, с. 29].

В результате проведенного сравнительно-правового анализа, становится очевидным, что, в целом, под основными критериями рассматриваемого понятия понимают «социальную потребность» и «общественную необходимость (или интерес)».

Следует отметить, что правоприменительная практика игнорирует научно-правовые исследования в рассматриваемом вопросе, и это, в свою очередь, приводит к весьма обобщенному и широкому токованию термина. Так, например, законодательно закреплены принципы осуществления госзакупок, из которых выделяются цели правового регулирования рассматриваемого института. Ими являются повышение эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в данной сфере [1]. Однако, вышеуказанные цели зачастую не берутся во внимание.

Рассматривая данный вопрос с практической точки зрения, на данный момент сложно говорить о достижении эффективного уровня развития правоотношений в сфере закупок по причине относительно низкой результативности.

К примеру, в 2020 году ряд муниципальных учреждений заключили государственные контракты на покупку автотранспортных средств «для нужд муниципалитета». МКУ «Административно-хозяйственный комплекс» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области по государственному контракту закупило два легковых автомобиля Ford Explorer за 3 млн руб. каждый. Контракт на покупку аналогичного товара заключила

администрация муниципального района Кинельский Самарской области - на сайте госзакупок обнаружили закупку на поставку легкового автомобиля стоимостью 2,8 млн рублей для нужд МБ «Управление и обслуживание муниципального хозяйства». Администрация Мелеузовского района в 2020 году купила автомобиль Toyota Camry за 2,49 млн рублей. Муниципалитет, как указано на сайте госзакупок, также приобрел данный автомобиль для нужд администрации [11].

В конце 2019 года администрация города Новороссийск на официальном сайте госзакупок разместила заявку на проведение электронного аукциона с целью поставки планшетных компьютеров и необходимых к ним аксессуаров, где суммарная стоимость контракта превысила 880 тыс. рублей. Администрация описала объект закупки в качестве конкретного товара, без возможности покупки его аналога и эквивалента, что, безусловно, ограничило конкуренцию. Таким образом, производилась закупка планшетов исключительно с операционной системой iOS, которой оснащается только техника компании Apple [11].

Суммарная стоимость государственного (муниципального) заказа в 2020 году составила около 9,6 трлн. руб. по 2,9 млн. опубликованным извещениям, и, по сравнению с 2019 годом, она выросла почти на 15%. Исходя из этих данных, становится видимым объем денежных средств, которые ежегодно тратятся в рамках контрактной системы. Кроме того, сравнивая статистику предыдущих лет, очевидно, что их объем растет ежегодно [10].

Очевидно, что вышеуказанные факты свидетельствуют о нарушении принципа эффективности использования бюджетных средств, согласно которому «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [2]. Кроме того, это препятствует реализации такой

функции Федеральной антимонопольной службы, как обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства при проведении торгов в случаях, предусмотренных действующим законодательством, законодательно закрепленной в ст. 22 ФЗ №135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» [3].

Согласно постановлению Правительства РФ от 26.08.2013 №728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», ФАС РФ является органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [4].

Перечень полномочий ФАС РФ в сфере закупок отражен в ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. К ним относится контроль отношении следующих субъектов закупок - заказчики, контрактные службы, комиссии по осуществлению закупок, специализированные организации, операторы электронных площадок и другие. Также, к полномочиям ФАС РФ относится рассмотрение обращений о включении сведений об участниках в реестр недобросовестных поставщиков, реестр недобросовестных участников аукциона и другие.

Однако, у Федеральной антимонопольной службы, в процессе осуществления контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений в сфере госзакупок, отсутствует реальная возможность проверить соответствие цены контракта с реальными «нуждами» учреждения на стадии планировании закупок. Данная возможность позволила бы исключать заказы, не отвечающие принципу эффективности осуществления закупок и нарушающие принцип нерационального расходования бюджетных средств еще до размещения их на сайте госзакупок электронного аукциона, и, как следствие, способствовала

бы уменьшению объема финансового обеспечения и повешению эффективности и результативности функционирования института госзакупок в целом.

Резюмируя изложенное, представляется необходимым определить с точки зрения нормативных правовых актов, какие конкретно нужды и потребности подлежат удовлетворению при размещении государственных и муниципальных заказов, а также предоставить полномочия Федеральной антимонопольной службе по проверке цены государственного контракта на соответствие государственным (муниципальным) нуждам.

Поэтому, основываясь на вышеизложенном, считаю необходимым дополнить ч. 1 ст. 3 Закона №44-ФЗ пунктом 21, а именно, определением государственных и муниципальных нужд в следующей редакции:

«Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

21) «Государственные (муниципальные) нужды — это объективно существующие общественно значимые потребности государственных, муниципальных заказчиков и бюджетных учреждений в товарах, работах и услугах, необходимых для достижения цели осуществления закупок и не превышающих объем финансового обеспечения в каждом конкретном случае, реализуемых в определенном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления».

А также, дополнить п. 2 ч.15 ст. 99 Закона №44-ФЗ подпунктом «г», а именно:

«5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за:

3) соответствием наименованием объекта и (или) наименованием объектов закупок и объему финансового обеспечения для осуществления закупок

государственным нуждам, в соответствии с п.21 ч.1 ст. 3 настоящего Федерального закона».

В результате применения данных норм, при несоблюдении требований, предлагаемых для дополнения Закона №44-ФЗ, Федеральная антимонопольная служба получит возможность проводить внеплановые проверки в соответствии с п.2 ч. 15 ст. 99 Закона №44-ФЗ, и, как следствие, составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, и в последствии принимать меры по их предотвращению, а также выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, предложен способ решения проблемы неполноценного осуществления контрольных функций и полномочий Федеральной антимонопольной службой РФ вследствие отсутствия закрепленного в действующем законодательстве понятия «государственные и муниципальные нужды», порождающей нерациональное расходование бюджетных средств и превышение объема финансового обеспечения.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 24.02.2021) // Российская газета, № 80, 12.04.2013.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
3. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 17.02.2021) // Российская газета, №4128, 27.07.2006.
4. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.09.2013. №35. Ст. 4514.

5. Аббясова А.Ф. Осуществление закупок у единственного поставщика // Журнал «Государство и право. Юридические науки», №40. 2019. – С. 15-20.

6. Архалович О.В. Запрос котировок по измененным правилам — новые возможности или новые проблемы // Журнал «Юрист», №12. 2015. С. 21-25.

7. Косенко Е.В. Обзор существенных условий контракта на поставку для государственных и муниципальных нужд, Е.В. // Журнал «Юридическая наука», 2015. №4, С. 81-90.

8. Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... кандидата юридических наук / Малыхина Елена Александровна. Саратов, 2018.

9. Цатурян Е.А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография / Е.А. Цатурян, Москва: Статут, 2020. С. 224.

10. Официальный Сайт Госзакупок [Электронный ресурс] - URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения 10.04.2021).

11. Официальный сайт ОНФ [Электронный ресурс] - URL: <https://onf.ru/> (дата обращения 10.04.2021).