

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ

© 2015 г. Инна Викторовна Панова¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается законодательство о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд. В частности, автор затрагивает историю института государственных закупок, его текущее состояние, проблемы правоприменения и возможные пути совершенствования системы государственных закупок в свете создания федеральной контрактной системы, например, внесение изменений в нормативно-правовые акты, направленные на совершенствование административных процессуальных норм, регламентирующих производство по рассмотрению контрактных споров в административном (досудебном, внесудебном) порядке.

Annotation: the article covers the legislation on placing orders for goods, works and services for state and municipal needs. In particular, the author covers upon the history of the institute of public procurement, its current status, enforcement problems and possible ways to improve the public procurement system in light of a federal contract system, for example, changes in laws and regulations to improve administrative procedural rules governing the proceedings in Review of contractual disputes in administrative (pre-trial court) order.

Ключевые слова: административный порядок, арбитражный суд, Высший Арбитражный Суд РФ, государственные закупки, законопроект, КоАП РФ, правоприменение, поставки, судебная практика, федеральная контрактная система.

Key words: administrative order, the arbitral court, the SAC of the Russian Federation, public procurement, the Administrative Code, enforcement, procurement, litigation, the federal contract system.

Закон о размещении заказов регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, а также нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов.

Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков.

Проблематика государственного заказа видоизменяется год от года, но не исчезает. На протяжении долгого времени государство живет в состоянии постоянного реформирования законодательства о размещении публичных заказов. И в этом нет ничего удивительного. Государство стре-

мится с помощью специального законодательства достичь нескольких целей: удовлетворить нужды органов власти и публичных учреждений, противодействовать коррупции и экономить бюджетные деньги. Добиться реализации этих целей не просто.

Самым ранним сохранившимся историческим документом, описывающим сферу государственных закупок, является Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей.

Как отмечает Е. Гончаров, в данном случае конкурса, как такового, еще нет, но уже появляются его основные пункты – публичный заказ, поиск исполнителей, условия².

Дальнейшее развитие института государственных закупок связано с правлением Петра I. В Указе 1711 г. прослеживаются основные принципы размещения государственного заказа, которые сохранились по сегодняшний день:

публичность – Указ содержит требование к информационному обеспечению размещения заказа, способам доведения информации до заинтересованных лиц;

¹ Заведующая кафедрой административного права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор.

² См.: Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. № 8. С. 39.

открытость – выражаясь современным языком, устанавливается субъектный состав участников размещения заказа;

устанавливается способ размещения заказа, аналогичный современному способу размещения государственного заказа путем проведения запроса котировок.

Кроме того, для периода петровских реформ характерно появление многих институтов в сфере государственных закупок. Актом 1702 г. закрепляется порядок приемки товаров, вводится система учета государственных закупок, а также ответственность за ненадлежащее исполнение государственного заказа, появляется аналог современного реестра недобросовестных поставщиков. В этот период был издан ряд актов, регламентирующих порядок осуществления закупок.

В 1758 г. при Елизавете Петровне появляется Регул провиантского правления. Как отмечает Е. Гончаров, особое внимание в этом документе уделено закупкам именно у производителей. В ст. 118 данного акта закреплялись основные принципы проведения торгов. Акт утвердил сроки объявления торгов для удовлетворения потребностей казны, требования к информативности заявки претендентов на получение подряда.

Устав о провианте для продовольствия войск 1802 г. пришел на смену “Учреждению о губерниях”. Принципиальным новшеством данного документа явилось введение нового инструмента в системе государственных подрядов – “справочной цены”.

В 1860 и 1866 гг. издаются указы, ограничивавшие закупки иностранных товаров.

Изданное в 1900 г. Положение о подрядах и поставках устанавливало три способа проведения торгов:

- 1) изустные торги (аналог современного аукциона);
- 2) торги посредством запечатанных объявлений;
- 3) смешанные торги.

После утверждения советской власти на территории России 30 сентября 1921 г. Рабкрином разрабатывается Положение о поставках и подрядах. 27 июля 1923 г. издается новое Положение о государственных подрядах. Устанавливается порядок авансирования подрядчиков и поставщиков, оговариваются особые более выгодные условия авансирования для государственных учреждений и предприятий. Положение содержит отдельный раздел, посвященный обеспечению

исполнения договора подрядчиком. Порядок публичных торгов определялся особой инструкцией СНК. По форме проведения торги подразделялись на изустные, в запечатанных пакетах и по телеграфу.

Положение о государственных подрядах и поставках 1927 г. в сравнении с предыдущим Положением имело ряд непринципиальных изменений. Среди наиболее значимых новшеств можно отметить норму, согласно которой “при определении выгоды условий заказчик не обязан оставить подряд за соискателем, предложившим самую низкую цену, но имеет право руководствоваться кроме предложенных соискателями цен также их кредитоспособностью, опытностью и тому подобными данными”.

Как отмечено Е. Гончаровым, в Программе Коммунистического Интернационала, принятой 1 сентября 1928 г., концепция отношений с негосударственным сектором была определена так: чем меньше удельный вес мелкого хозяйства, тем значительнее и универсальнее методы непосредственного планового руководства и в области производства, и в области распределения. Рыночные отношения в условиях пролетарской диктатуры несут в своем развитии собственную гибель, способствуя вытеснению частного капитала, передаче крестьянского хозяйства, дальнейшей централизации и концентрации средств производства в руках пролетарского государства.

В советский период хотя и издавались нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с государственным заказом, субъектами этих правоотношений становились государство и государственные предприятия и организации. Государственный заказ превратился в своего рода плановое задание, которое доводилось до предприятий. Как отмечается в издании “Энергопрогресс”³, состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения.

Указ Президента РФ “О мерах по формированию федеральной контрактной системы” от 7 августа 1992 г. (далее – Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г.) и принятое в соответствии с Указом постановление Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ “О мерах

³ Рекомендации по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг. М. – СПб., 1995.

по формированию федеральной контрактной системы» от 10 августа 1992 г. (далее – постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г.) стали первыми нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок осуществления государственных закупок в постсоветской России.

Как отмечено в аннотации к Закону РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. (далее – Закон РФ от 28 мая 1992 г.), Закон устанавливает общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд.

Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1992 г. был урегулирован порядок осуществления закупок.

В целях создания условий для реализации Закона РФ от 28 мая 1992 г. принимается Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г.

Государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом предписывалось учредить ОА «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт». Вышеуказанные организации должны были обеспечивать государственные закупки товаров общепромышленного применения и народного потребления, зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки.

Закон РФ от 28 мая 1992 г. и иные правовые акты, принятые в соответствии с вышеназванным Законом, не нашли широкого применения. Одной из причин их неэффективности явилось отсутствие четкого правового механизма. Кроме того, причиной, тормозившей применение данного Закона, послужило возложение обязанностей заключения государственных контрактов на министерства, которые в силу своих полномочий и функций не являлись участниками рынка.

Закон РФ от 28 мая 1992 г. действовал до момента вступления в силу Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 г.

Как отмечено в приказе Минэкономики РФ «Об утверждении методических рекомендаций по проведению торгов на закупку товаров, квалификационному отбору поставщиков» от 30 сентября 1997 г., до вступления в действие ч. II Гражданского кодекса РФ отношения по закупкам продукции для федеральных государственных нужд регулировались практически только Федеральным законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» 1994 г.

Законодатель в названном Законе закрепил за заказчиком обязанность размещать заказы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Так, Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. устанавливал, что заказ на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд размещается путем проведения торгов. Кроме того, постановлением Правительства РФ «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 26 июня 1995 г. устанавливался порядок подготовки и поставки, а также порядок подготовки и заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных государственных нужд.

Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» был принят 6 мая 1999 г. В его преамбуле указано, что Закон регулирует отношения, возникающие между организатором и участником конкурса в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд. Законом предусматривалось, что размещение заказов для государственных нужд осуществляется путем проведения конкурсов⁴.

Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ), действующий по сегодняшний день, который часто подвергается критике, был подписан 21 июля 2005 г.

До его появления порядок удовлетворения государственных нужд в России регулировался и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации, и на уровне муниципалитетов. В каждом субъекте Федерации действовали свои правила и местные законы о государственном заказе. К 2005 г. назрела необходимость в едином законе, установлении единого порядка. К этому времени коррупционные скандалы, в которые были вовлечены чиновники разных уровней, показали, что дискриминация участников размещения заказов в основном наблюдается в ходе процедур размещения заказа. Поэтому и был разработан Закон, основное внимание в котором уделялось проце-

⁴ См.: Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20. С. 26–29.

дурным аспектам размещения заказа, т.е. проведению торгов, запросов котировок.

В те годы считалось, что главный недостаток, связанный с удовлетворением публичных нужд, – это процедурные нарушения. Однако практика применения Федерального закона № 94-ФЗ показала, что нарушение прав и законных интересов участников размещения заказа возможно и иными способами. Пресечь коррупцию только в рамках процедуры сложно, потому что контроля требует и нормирование публичных нужд, и размещение заказов для их удовлетворения, и мониторинг результатов исполнения государственных и муниципальных контрактов.

Наконец, стало очевидно, что работать исключительно по процедурному Закону невозможно и неэффективно. В Послании Президента РФ к Федеральному Собранию говорилось о том, что Федеральный закон № 94-ФЗ исчерпал себя, ситуация с размещениями публичных заказов вышла за грань разумного, а потому было необходимо разработать новый закон.

На заседании Правительства РФ, которое состоялось 2 мая 2012 г., был одобрен первоначальный вариант законопроекта о Федеральной контрактной системе.

Одобрение законопроекта стало возможным после того, как Минэкономразвития РФ и Федеральная антимонопольная служба сблизили свои позиции по законопроекту. При этом в ФАС России еще в конце апреля 2012 г. отмечали, что закон о Федеральной контрактной системе предстоит доработать во время его одобрения в Государственной Думе.

Президент РФ ранее указывал на необходимость внести в Госдуму законопроект, реформирующий систему госзакупок, к 1 июля 2012 г. В ФАС России, однако, изначально выступали не за принятие нового закона, а за реформирование старого – № 94-ФЗ, вступившего в силу в январе 2006 г.

В декабре 2011 г. в ФАС был подготовлен свой вариант законопроекта, который в итоге сильно отличался от того, на котором настаивало Минэкономразвития. Расхождения, в частности, заключаются в том, должна ли большая часть заказа размещаться с помощью электронных аукционов или с помощью запроса котировок. Кроме того, ФАС считает, что организовывать госзакупки должны региональные или федеральные власти, а в Минэкономразвития полагают, что это должна делать либо контрактная служба, либо уполномоченные по госзаказу в отдельных структурах, получающих бюджетные средства.

Предлагаемые ФАС поправки к Федеральному закону № 94-ФЗ не устраняли коллизионности, дисбаланса прав, обязанностей и ответственности субъектов закупок, безграмотного языка и плохой юридической техники старого Закона о госзакупках и были направлены на дальнейшее его “совершенствование”, притом что он исчерпал свой потенциал.

Суть предложений ФАС России сводилась к следующему:

введение уголовной ответственности за “грубейшие” нарушения должностных лиц заказчика;

административный порядок расторжения контрактов с участием ФАС, а также финансовых, правоохранительных органов;

обязать заказчиков указывать в специальных протоколах обоснование начальной максимальной цены и источники информации, которые заказчик использовал при ее определении;

для борьбы с закупками товаров премиум-класса ввести предельные ценовые значения на товары;

вводится государственная пошлина при подаче жалобы;

вводится процедура дисквалификации должностных лиц заказчиков;

в реестр недобросовестных поставщиков предлагается включать сведения о других юридических лицах, управление которыми осуществляет физическое лицо, внесенное в реестр;

возможно введение дополнительных количественно измеряемых критериев оценки для НИР, НИОКР и других творческих сфер;

необходимо частично урегулировать в рамках Федерального закона № 94-ФЗ стадии планирования и исполнения.

С момента начала действия прежнего Федерального закона № 94-ФЗ было очевидно, что отсутствие обязанности у заказчика обосновывать выбор цены приводит к коррупции и недостоверным данным об экономии бюджетных средств, поскольку экономия определяется как разница между начальной ценой и ценой контракта, в связи с чем ФАС России выступил с законодательной инициативой по данному вопросу. За восемь лет действия указанного Закона, по данным ФАС, “экономия” бюджетных средств составила более одного триллиона рублей. В то же самое время, по данным Контрольного управления Администрации Президента РФ, только за 2010 г. из-за существующих в Федеральном законе № 94-ФЗ пробелов бюджет государства потерял один трил-

лион рублей. Если сложить совокупные потери бюджетов от реализации данного Закона за пять лет его действия, то масштаб потерь будет в разы больше. При этом никто не считает эффективность закупок, что общество получает в результате размещения заказов, главное – соблюдение процедур Федерального закона № 94-ФЗ. Отсутствие единого закупочного цикла приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

Необходимость реформирования законодательства в области госзакупок связана с непрозрачностью распределения средств. По официальным подсчетам, которые в 2010 г. приводил Президент РФ, расхищение государственных средств в отрасли составляет до триллиона рублей в год. В 2012 г. Национальная ассоциация институтов закупок провела исследование, согласно которому около половины госзакупок на миллиард рублей и более могут проводиться с нарушением действующего законодательства.

В настоящее время уже принят и вступил в силу с 1 января 2014 г. новый Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 5 апреля 2013 г. (далее – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г.).

За последние годы и в сфере публичных заказов, и в других областях общественных отношений сложилось негативное восприятие проведения конкурсов. Считается, что конкурсный отбор контрагента для заключения с ним контракта или иного гражданско-правового договора основан на субъективной оценке. Но в том случае, если присутствует субъективная оценка, проявляется коррупция. В связи с чем российское законодательство взяло курс на повсеместное применение аукционов. Это привело к тому, что вся система размещения публичных заказов работала по принципу “купить что угодно и у кого угодно”, ведь выигрывали на электронных аукционах анонимные участники. Чтобы не допустить возможности сговора между участниками, а также между участниками и заказчиком аукциона, проводятся анонимные торги, поскольку информация об участниках раскрывается только после завершения аукциона.

Процедурный Закон спровоцировал возникновение ситуации, когда, не нарушая законодательства, можно приобрести для государственных нужд как, например, автомобиль “Майбах”, так и, скажем, “Ладу Калину”.

Следовательно, начинать контроль надо не тогда, когда уже идет процедура покупки, а задолго до ее начала. Должно быть нормирование, про-

гнозирование, планирование государственных и муниципальных нужд и лишь потом – размещение заказа для их удовлетворения, что, кстати, предусмотрено новым Законом.

Важен и вопрос об экономии бюджетных средств, для чего осуществляется специальное законодательное регулирование. Однако, когда мы знакомимся с докладами чиновников о том, сколько денег они сэкономили, это вызывает ироническую улыбку, ведь экономию невозможно посчитать.

В случае если победителем торгов является бюджетное учреждение, которое осуществляет закупки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд как за счет средств федерального бюджета, так и за счет внебюджетных источников финансирования в соответствии с требованиями законодательства, то размещение заказа по выбору субподрядчиков необходимо осуществить на основании требований Закона о размещении заказов.

Федеральная контрактная система, основной функцией которой является регулирование закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, заменила существовавшую систему государственных закупок на основе прежнего Федерального закона № 94-ФЗ.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”, заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими (в том числе) с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере

закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Среди исследуемых институтов необходимо отметить административный (досудебный и внесудебный) порядок разрешения споров в сфере федеральной контрактной системы, систему защиты прав и законных интересов в процессе рассмотрения административных споров в области контрактных отношений (гл. 6 действующего Федерального закона от 5 апреля 2013 г.).

В рамках науки административного права неоднократно предпринимались попытки научного исследования названных институтов. Однако эти исследования не носили характера комплексного анализа, характеризующегося совокупной оценкой определения взаимосвязи таких институтов.

Существует объективная необходимость внести изменения в существующий Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. в части осуществления контроля и надзора за федеральной контрактной системой, порядка досудебного разрешения споров, возникающих в сфере федеральной контрактной системы. Данные изменения позволят усовершенствовать механизм защиты законных прав и интересов участников федеральной контрактной системы, а также дадут стимул развитию досудебного (внесудебного) порядка обжалования в нашей стране.

Считаем целесообразным увеличить сроки рассмотрения жалобы и ввести запрет на ее отзыв, а также административную ответственность – для участников, подающих необоснованные жалобы, и для должностных лиц ФАС России, решения которых были признаны судом незаконными.

Срок рассмотрения жалоб в ФАС составляет пять дней. На практике работникам ФАС зачастую бывает весьма трудно за этот срок рассмотреть, например, несколько десятков томов заявок на участие в конкурсе вместе с конкурсной документацией и принять не формальное, а законное решение по результатам рассмотрения жалобы. Нередко антимонопольный орган не укладывается в отведенные пять дней, сроки рассмотрения жалобы затягиваются, отчего страдают качество работы ФАС и ее результативность. Возможность отозвать жалобу часто служит инструментом шанса заказчика со стороны участника.

Еще один момент. Строительство если и может быть сохранено на электронных аукционах, то только с ограниченной ценой и обязательным введением предквалификации, поскольку существует риск получить здание, строение, сооружение,

построенное “на песке” или не построенное вообще, а также невыполнение или некачественное выполнение капитального ремонта особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства.

Представляется также целесообразным введение обязательного обучения в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих лицензию на право подготовки специалистов в сфере госзаказа, лиц, претендующих на должность члена комиссии по размещению заказов, с установлением переходного периода.

Каков статус члена комиссии? Работа на общественных началах с постоянной угрозой быть подвергнутым наложению штрафа за решения, под которыми стоит подпись руководителя организации-заказчика, налагаемого на заработную плату работника комиссии, которая часто в разы меньше, чем сам штраф. Отвечать за действия комиссии должен прежде всего руководитель.

Считаем также важной проблему разработки механизма организации досудебной административной процедуры рассмотрения административных дел в области правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок, анализ нормативно-правовых актов, регулирующих административную процедуру рассмотрения административных дел, ведь она является основой, в соответствии с которой будут определены направления развития российского законодательства об административном (досудебном и внесудебном) порядке рассмотрения споров в области контрактных отношений.

Для всестороннего и полного рассмотрения проблемы необходимо осветить следующие вопросы:

- 1) стадийность процесса;
- 2) цели и принципы деятельности;
- 3) круг участников процессуальных отношений, их полномочия;
- 4) властные акты;
- 5) процессуальные сроки;
- 6) подведомственность дел;
- 7) виды и источники доказательств;
- 8) гарантии соблюдения законности и обоснованности принимаемых актов;
- 9) санкции процессуального и иного характера;
- 10) возмещение расходов, связанных с осуществлением процессуальных действий.

Законодателю необходимо задуматься о создании единого органа, уполномоченного в сфере государственных закупок на рассмотрение и решение различных административных дел.

Например, таким органом могла бы стать Федеральная контрактная служба Российской Федерации (ФКС России).

Федеральная контрактная служба являлась бы уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим такие функции, как:

- нормотворческие;
- правоприменительные;
- контрольно-надзорные;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

В том числе к полномочиям ФКС России относились бы полномочия по принятию правоприменительных актов в сфере госзакупок; контролю и надзору за проведением контрактных процедур; прогнозированию и планированию в федеральной контрактной системе; ведению реестра государственных контрактов, заключенных заказчиками; ведению реестра недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей; мониторингу в федеральной контрактной системе; анализу результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности расходования бюджетных средств; досудебному порядку рассмотрения жалоб на действия участников контрактного процесса; созданию, ведению, развитию и обслуживанию Единой информационной системой, а также сайта.

Структуру ФКС России возможно предложить следующую.

ФКС России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Руководство деятельностью ФКС осуществляет Правительство РФ.

ФКС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы (территориальные управления), и через своих контрактных инспекторов во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Территориальные управления ФКС России, имеющие только вертикальную подчиненность вышестоящему органу ФКС и не подчиняющиеся

органам исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляют свою деятельность на территории каждого субъекта Федерации.

Контрактные инспекторы, имеющие только вертикальную подчиненность вышестоящему органу ФКС, осуществляют свою деятельность на территории каждого муниципального образования.

На сегодняшний момент существуют три способа обеспечения законности и дисциплины: контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность. В связи с этим предлагается внести изменения в гл. 4–5 действующего Федерального закона от 5 апреля 2013 г., наделив гипотетическую ФКС России полномочиями по контролю и надзору в сфере контрактных отношений.

Фактически предпринята попытка регламентировать контрольно-надзорную деятельность. Однако не учтен такой признак процессуальной формы, как стадийность – не прописана процедурная составляющая контрольно-надзорной деятельности: начальная стадия, промежуточные стадии, завершающая стадия. Отсылка к положениям гл. 5 Закона фактически переводит контрольно-надзорную деятельность в сферу разрешения споров, что приведет к проблемам в правоприменительной практике.

В целях эффективного осуществления надзора необходимо прописать в законопроекте рамки его осуществления в соответствии с общепризнанным подходом в юридической науке. Во-первых, проверка соблюдения и исполнения закона с точки зрения соответствия только закону, во-вторых, возможность принятия надзорным органом специальных мер, которые будут преследовать основную цель – восстановление нарушенной законности.

Предлагается четко прописать контрольные функции соответствующих уполномоченных органов. Контроль и контрольные функции будут выполняться на всех уровнях государственной власти и охватывать весь цикл государственных закупок, начиная от планирования и заканчивая оценкой того, что государство закупило по контрактам. Следует доработать блок законопроекта, связанный с осуществлением контроля на муниципальном уровне. Необходимо прописать формы и методы контроля соответствующего контрольного органа в сфере федеральной контрактной системы: инспектирование, ревизии, проверка сведений по жалобам и заявлениям (к гл. 5 законопроекта), проверка исполнения.

Предлагается также в качестве одного из возможных вариантов установить контрольно-

надзорные полномочия соответствующего уполномоченного органа. Данные полномочия будут включать в себя черты и контроля, и надзора. С одной стороны, данный орган не сможет оценивать целесообразность закупок, с другой – у него будут полномочия применять меры принудительно-пресекающего характера и административных наказаний.

Предлагаем следующие возможные совершенствования гл. 6 Федерального закона от 5 апреля 2013 г.

В основу гл. 6 должны быть положены стадийность и институциональность рассмотрения административных дел (ведомственный, межведомственный и судебный аспекты).

Устранить основные пробелы гл. 6.

1. Исключить альтернативные формы выбора процедуры обжалования, как представлена в текущей редакции. Установить для участников контрактной системы обязательность досудебного и внесудебного порядка рассмотрения жалоб, который будет являться оперативным и эффективным.

Только после прохождения досудебной и внесудебной процедуры обжалования в надзорном органе должна осуществляться судебная процедура обжалования. Это позволит избежать дублирования процедур и исключить злоупотребление правом участниками процедуры закупок, а также излишнюю загруженность судов.

2. Установить в Законе четкий, исчерпывающий порядок осуществления контрактными органами производства по досудебному рассмотрению жалоб участников.

3. Предусмотреть административный (досудебный, внесудебный) порядок рассмотрения жалоб в случае нарушения прав участников процедур закупок операторами электронной площадки.

4. Нормы статей не дают ответов на целый ряд практических вопросов, возникающих при рассмотрении жалоб контрактными органами, таких как: процессуальное оформление начала (окончания) производства по рассмотрению жалобы;

процессуальные права и обязанности заявителя в ходе осуществления досудебного производства по рассмотрению жалобы; процессуальные права и обязанности контрактных органов (должностных лиц контрактных органов) в ходе подготовки и осуществления досудебного производства по рассмотрению жалобы; основания прекращения производства по рассмотрению жалобы при наличии обстоятельств, препятствующих рассмотрению спора по существу; как и чем должны подтверждаться полномочия заявителя и его законного или уполномоченного представителя; последствия оставления жалобы без рассмотрения; порядок исчисления срока рассмотрения жалобы (приостановления течения срока в связи с запросом информации (сведений) от третьих лиц; новое исчисление сроков при представлении заявителем новых документов и доводов); компетенция контрактных органов по рассмотрению жалоб; пересмотр решений контрактных органов по жалобам в связи с открывшимися новыми обстоятельствами; риски при производстве по рассмотрению контрактными органами споров в досудебном порядке, юридические гарантии минимизации ошибок правоприменения, страхование ответственности и др.

Следует также осуществить разработку положения о Федеральной контрактной службе Российской Федерации, закрепляющего компетенцию (цели, задачи, функции, полномочия (права и обязанности), формы и методы) данного органа по рассмотрению споров, возникающих в сфере федеральной контрактной системы, в досудебном и внесудебном порядке, устанавливающего принципы взаимодействия с антимонопольными органами в случае нарушения антимонопольного законодательства.

Необходимо и внесение изменений и дополнений в КоАП РФ и иные нормативно-правовые акты, направленные на совершенствование административных процессуальных норм, регламентирующих производство по рассмотрению контрактных споров в административном (досудебном, внесудебном) порядке.