

Викторова Светлана Анатольевна

ЗАКУПКИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Статья посвящена новеллам правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд, а также анализу отдельных проблемных аспектов применения и разграничения сферы действия Федеральных законов № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"; № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/12-2/6.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 12 (38): в 3-х ч. Ч. II. С. 30-32. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/12-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34; 347.45

Юридические науки

Статья посвящена новеллам правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд, а также анализу отдельных проблемных аспектов применения и разграничения сферы действия Федеральных законов № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ключевые слова и фразы: государственные и муниципальные нужды; закупки; договор; товары; работы и услуги; контрактная система.

Викторова Светлана Анатольевна, к.ю.н.

Северо-Западный институт (филиал)

Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

viktorovasa@yandex.ru

ЗАКУПКИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА[©]

Законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд традиционно является сложным для применения. Согласно данным, озвученным В. В. Путиным 04.10.2013 г. на заседании Государственного совета РФ, посвященном вопросу повышения эффективности бюджетных расходов, выборочная проверка госзакупок за 2012 год показала, что 60% из них были проведены с нарушениями [5].

На наш взгляд, существенно осложняет ситуацию в сфере госзакупок одновременное действие нескольких федеральных законов (№ 94-ФЗ от 21.07.2005 г. (далее – № 94-ФЗ) [3] и № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. (далее – № 223-ФЗ) [1]), а также многочисленных подзаконных нормативных правовых актов и разъяснений ненормативного характера со стороны контролирующих и иных уполномоченных органов. Следующий год для заказчиков будет еще более сложным, так как с 01.01.2014 г. вступает в силу (за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки) новый федеральный закон о закупках – № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. (далее – № 44-ФЗ) [2].

С этой даты (01.01.2014 г.) № 94-ФЗ утрачивает силу, однако № 44-ФЗ будет применяться только к отношениям, связанным с осуществлением закупок, извещения об осуществлении которых (либо приглашения принять участие в которых) размещены (направлены) после 01.01.2014 г.

Иначе говоря, одни и те же заказчики в 2014 году будут заключать контракты по процедурам, проведенным в 2013 году, на основании положений № 94-ФЗ, а в отношении процедур, начатых после 01.01.2014 г., – на основании положений № 44-ФЗ. Такая же ситуация дифференцированного правового регулирования складывается и в отношении исполнения контрактов, заключенных в 2013 г. (а также заключаемых в 2014 г. по процедурам, начатым до 01.01.2014 г.), и контрактов, заключаемых в 2014 г. (по процедурам, начатым после 01.01.2014 г.) соответственно. При этом необходимо отметить, что порядок отбора участников, требования к ним и конкурсной документации, порядок обоснования начальной и максимальной цен контракта, его заключения, исполнения и многие другие вопросы в рассматриваемых законах урегулированы не одинаково.

Остановимся подробнее на действующей в настоящее время правовой регламентации госзакупок. Разграничение сферы правового регулирования № 94-ФЗ и № 223-ФЗ осуществлено законодателем по кругу субъектов (заказчиков, госзаказчиков).

Так, под действие № 94-ФЗ подпадают государственные органы, органы управления внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения при размещении заказов за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников, т.е. во всех без исключения случаях. Бюджетные учреждения отнесены к категории «иных заказчиков» при размещении заказов «независимо от финансового обеспечения их исполнения» [3, ст. 4, п. 1]. К сожалению, указанное положение № 94-ФЗ часто неправильно понимается заказчиками – бюджетными учреждениями, что, по-видимому, объясняется обособлением их в законе в группу «иных заказчиков» и другой формулировкой, использованной в отношении финансового обеспечения размещаемых ими контрактов. В результате отдельные бюджетные учреждения ошибочно полагают, что обязанность производить закупку товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями № 94-ФЗ возложена на них законом только в отношении заказов, финансируемых за счет бюджетных ассигнований; а остальные заказы (в т.ч. размещаемые за счет грантов, пожертвований, доходов от приносящей доход деятельности и др.) под действие № 94-ФЗ не подпадают. Данный подход не соответствует действующему законодательству и является основанием для привлечения заказчиков – бюджетных учреждений к административной ответственности, так как в настоящее время все осуществляемые ими закупки, независимо от происхождения источников их финансирования, должны осуществляться на основании № 94-ФЗ.

Иная ситуация складывается с 01.01.2014 г., когда рассмотренная выше позиция бюджетных учреждений, противоречащая № 94-ФЗ, находит законодательное закрепление в ст. 15 № 44-ФЗ. Так, с 01.01.2014 г. бюджетные учреждения по общему правилу по-прежнему обязаны осуществлять закупки в соответствии с основным законом о закупках (№ 44-ФЗ), которым, однако, в отличие от № 94-ФЗ, предусмотрены исключения. Это случаи, когда бюджетные учреждения могут проводить закупки в порядке, предусмотренном № 223-ФЗ (при условии принятия соответствующего правового акта и размещении информации о нем в установленном законом порядке в срок до 01.01.2014 г.).

К ним относятся закупки за счёт всех видов грантов (в т.ч. предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, если грантодателями не предусмотрено иное); за счёт средств, полученных от приносящей доход деятельности, и для привлечения иных лиц по контрактам, в которых бюджетное учреждение является исполнителем [2, ст. 15, п. 2]. В этой связи вызывает озабоченность уровень информированности и готовности данной категории заказчиков к своевременному (в срок до 01.01.2014 г.) проведению необходимых подготовительных мероприятий, предусмотренных не вступившим в силу № 44-ФЗ. Необходимо отметить, что до настоящего времени многие из бюджетных учреждений (особенно на муниципальном уровне) не имеют в штате юристов или иных специалистов по закупкам, а централизация закупок и передача полномочий по размещению заказов государственным или муниципальным органам предусмотрена не для всех случаев и применяется не во всех публичных правовых образованиях.

Таким образом, бюджетные учреждения в настоящее время не входят в круг заказчиков, подпадающих под действие № 223-ФЗ, однако с 01.01.2014 г. в установленных законом случаях могут осуществлять закупки на основании этого закона; все остальные – по № 44-ФЗ.

Основное отличие закупок, осуществляемых по федеральному закону № 223-ФЗ, от закупок, регулируемых № 94-ФЗ, заключается в том, что они регламентируются локальным правовым актом – положением о закупках, разрабатываемым и утверждаемым заказчиком самостоятельно. Кроме того, № 223-ФЗ предусмотрена возможность включения в положение о закупках иных (помимо конкурсов и аукционов) способов, при условии соблюдения их базовых принципов (информационной открытости, равноправия и др.). Названное право наряду с возможностью самостоятельно регулировать порядок подготовки и проведения процедур закупки значительно упрощает их осуществление и позволяет отдельным видам юридических лиц использовать значительно менее трудоемкие, в сравнении с № 94-ФЗ, процедуры, например, конкурентное собеседование.

№ 223-ФЗ распространяется сейчас на следующие категории заказчиков: государственные корпорации; государственные компании; субъекты естественных монополий и организации, осуществляемые регулируемые виды деятельности в отдельных сферах; государственные и муниципальные унитарные предприятия; автономные учреждения и хозяйственные общества с долей участия публичных правовых образований не менее 50%, а также дочерние хозяйственные общества с долей в уставном капитале не менее 50% названных юридических лиц. Данный закон вступил в силу с 01.01.2012 г. за исключением заказчиков муниципального уровня, для которых он вступит в силу с 01.01.2014 г., если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования.

Все иные юридические лица с 01.01.2014 г. впервые императивно подпадают под действие законодательства о закупках (№ 44-ФЗ) в отношении закупок за счёт выделяемых им бюджетных инвестиций в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства.

Государственные, муниципальные предприятия и автономные учреждения с 01.01.2014 г. продолжают осуществлять закупки на основании № 223-ФЗ, однако при расходовании средств, выделенных им из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности, они также должны руководствоваться № 44-ФЗ.

Таким образом, с 01.01.2014 г. на замену существующему «дуализму» № 94-ФЗ и № 223-ФЗ приходит еще более разветвленное правовое регулирование сферы госзакупок. Так, с 01.01.2014 г. все заказчики (госзаказчики) будут вынуждены работать одновременно как минимум по двум федеральным законам (№ 94-ФЗ и № 44-ФЗ в зависимости от даты размещения заказов), а иные (например, бюджетные учреждения), учитывая не только такие даты, но и источники происхождения средств, – одновременно по трем законам (№ 94-ФЗ, № 44-ФЗ и № 223-ФЗ).

В рамках анализа проблемы правового регулирования госзакупок заслуживает внимания вопрос соотношения позиций высших судебных инстанций по применению положений № 94-ФЗ и норм № 44-ФЗ, регулирующих сходные правоотношения. Логично было бы предположить, что сложившиеся судебные подходы найдут закрепление в новом законе, однако этого не произошло. Особенно заслуживает критики несогласованность ВАС РФ и законодателя по вопросам, разрешенным ВАС РФ после подготовки и опубликования проекта № 44-ФЗ. Так, например, только 25.09.2012 г. Президиум ВАС РФ поставил точку в давнем споре о том, подлежит ли применению № 94-ФЗ к отношениям из размещения заказов при заключении договора купли-продажи недвижимого имущества. Согласно позиции ВАС РФ к отношениям, связанным с приобретением в государственную или муниципальную собственность недвижимого имущества, Закон о размещении заказов (№ 94-ФЗ) не применяется [5]. Однако № 44-ФЗ закрепляет противоположное правило о том, что настоящий закон регулирует заключение гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) [2, ст. 1. п. 1.3]. Почему законодатель не учел позицию ВАС РФ, или с какой целью последний принял решение, которое идет вразрез с нормой вновь принятого закона, неизвестно; но ясно, что стабильности в гражданский оборот этот и подобный случаи не вносят и способствуют увеличению нарушений в сфере применения законодательства о госзакупках.

К обозначенным выше проблемным и противоречивым подходам правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд следует добавить ряд принципиально новых положений № 44-ФЗ (в т.ч. новую терминологию, новеллы в информационном сопровождении, оформлении и осуществлении госзакупок), заслуживающих отдельного рассмотрения, которые заказчикам предстоит освоить в срок до 01.01.2014 г.

В этих условиях очевидна потребность в оптимизации законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, в т.ч. путем унификации правовых норм, регламентирующих сходные правовые ситуации, применительно к разным видам заказчиков, а также оснований применения положений № 44-ФЗ и № 223-ФЗ для юридических лиц различных ОПФ. Необходимость существования № 223-ФЗ представляется спорной, так как урегулированные им вопросы могли бы найти закрепление в отдельной главе № 44-ФЗ. Только взвешенный подход к реформированию законодательства обеспечит решение стоящих перед ним задач эффективного расходования бюджетных средств. Нам представляется также целесообразным предусмотреть обязательное переобучение и аттестацию работников контрактных служб заказчиков с учетом изменений действующего законодательства; пересмотреть нормы об ответственности за нарушения в обозначенной сфере, где размеры штрафов часто не соответствуют тяжести совершенного нарушения и наступивших неблагоприятных последствий.

Список литературы

1. **О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц:** Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 01.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4571.
2. **О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:** Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (вступает в силу 01.01.2014) // СЗРФ. 2013. № 13. Ст. 1652.
3. **О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд:** Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 01.07.2013) // СЗРФ. 2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.
4. **Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5128/12 от 25.09.2012 г.** [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс».
5. <http://ria.ru/economy/20131004/967778196.html#ixzz2gqI3OYPD>

PURCHASES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS: TRANSITION PERIOD PROBLEMS

Viktorova Svetlana Anatol'evna, Ph. D. in Law
North-Western Institute (Branch) of Kutafin Moscow State Law University
viktorovasa@yandex.ru

The article is devoted to the novels of purchases legal regulation for state and municipal needs and also to the analysis of some problem aspects of the use and activity sphere demarcation of Federal Laws № 94-ФЗ from 21.07.2005 –“About Placement of Orders on Goods Deliveries, Works Execution, Services Rendering for State and Municipal Needs”; № 223-ФЗ from 18.07.2011 –“About Purchases of Goods, Works, Services by Some Types of Legal Persons” and № 44-ФЗ from 05.04.2013 –“About Contract System in Sphere of Purchases of Goods, Works, Services for Provision of State and Municipal Needs”.

Key words and phrases: state and municipal needs; purchases; contract; goods; works and services; contract system.

УДК 141:321.01

Философские науки

Статья раскрывает суть политических концепций Конфуция и Н. Макиавелли. Две эти теории во многом опередили свое время и сохраняют актуальность и сегодня: идеология конфуцианства является одной из основ экономического и политического усиления Китая; макиавеллизм был и остается эффективной стратегией как во внешней, так и во внутренней политике государств. Основное внимание автор уделяет сравнительному анализу этих двух теорий и делает вывод о том, какая из них наиболее актуальна в современной политике.

Ключевые слова и фразы: власть; политика; гармония; мораль; религия.

Вялых Владимир Владимирович, к. полит. н.
Оренбургская государственная медицинская академия
vulich@mail.ru

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЙ КОНФУЦИЯ И Н. МАКИАВЕЛЛИ[©]

Два выдающихся политических мыслителя – китаец Конфуций и флорентинец Никколо Макиавелли – жили и творили в разные эпохи. Их личная судьба и реакция современников на их учения также достаточно сильно отличались: в диапазоне от восхищения до порицания. Но есть два момента, объединявшие их концепции: