

Правовая основа механизма реализации контрактных правоотношений, складывающихся при осуществлении государственных закупок

Левченко Марина Викторовна

*Дальневосточный государственный университет путей сообщения
студент*

Аннотация

Статья посвящена определению правовой основы механизма реализации контрактных правоотношений в рамках осуществления государственных закупок: определению государственного контракта как основного правового механизма реализации прав и исполнения обязанностей субъектов контрактных правоотношений, выявлению особенностей субъектного состава контрактных правоотношений в системе государственных закупок и их анализу.

Ключевые слова: субъект правоотношений, объект правоотношений, субъектный состав правоотношений, обязательственные (договорные) отношения, контрактная служба, контрактная система, государственный контракт.

The legal basis of the mechanism for the implementation of contractual legal relations, emerging in the implementation of public procurement

Levchenko Marina Viktorovna

Far Eastern State Transport University

Student

Abstract

The article is devoted to the definition of the legal basis of the mechanism of implementation of contractual legal relations in the framework of public procurement: the definition of the state contract as the main legal mechanism for the implementation of the rights and duties of the subjects of contractual legal relations, the identification of the characteristics of the subject of contractual legal relations in the system of public procurement and their analysis.

Keywords: subject of legal relations, object of legal relations, subject structure of legal relations, obligation (contractual) relations, contract service, contract system, state contract.

Несомненно, что одним из важных аспектов финансовой деятельности современного российского правового государства является распределение и освоение государственного федерального бюджета в рамках действующего законодательства, большое внимание законодательства отведено области регулирования размещения государственных заказов. Несмотря на то, что

данный институт правового регулирования государственных закупок имеет вполне достаточный опыт по его применению, несовершенство действующего законодательства на современном этапе вызвало необходимость создания новых правовых механизмов, учитывающих приоритет конкурентных способов размещения заказов, развитие добросовестной конкуренции, гласности и прозрачности заказов, а также предотвращения коррупционных действий при реализации процедуры государственных закупок. При наличии данных составляющих нормативно-правовые акты в области закупок смогут способствовать целевому и наиболее эффективному расходованию бюджетных средств, а также исключат злоупотребления сторон, участвующих в государственных закупках. Так стали появляться нормативные документы, разрушающие прежнюю систему материально-технического обеспечения, упраздняющие централизованное снабжение, обязательный и гарантированный государственный заказ и плановое формирование хозяйственных связей [1].

Несомненно, Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ внес значительные коррективы, направленные на комплексное совершенствование системы нормативно-правовых актов в сфере реализации государственных заказов и в частности, контрактных правоотношений. Вместе с тем, остается много нерешенных вопросов по размещению государственных закупок и исполнению государственных контрактов, а также правовых «пробелов», что ведет к проблемным вопросам в работе с закупками. Даже если решать данные проблемы по совершенствованию закона о закупках путем заимствования из системы о закупках в США, успешно существующей с 1792 года, необходима сращивание ее с российским государственным строем и менталитетом.

Актуальность выбранной темы обуславливается неоднозначным состоянием действующего законодательства и противоречивой практикой по решениям контролирующих органов, выявляющих недостатки нормативной правовой базы.

Так как в процессе осуществления закупок для государственных нужд участвует совокупность лиц, а непосредственными «исполнителями» законодательства о контрактной системе со стороны заказчика являются субъекты контрактных правоотношений, целью настоящего исследования является анализ особенностей субъектного состава контрактных правоотношений, определение круга обязанностей контрактного управляющего и обозначение совокупности проблемных вопросов. В рамках исследования «государственный контракт» является основным правовым механизмом реализации прав и исполнения обязанностей субъектов контрактных правоотношений.

Для реализации поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотреть основные понятия, принципы и правовую основу механизма реализации контрактных правоотношений, складывающихся при осуществлении государственных закупок;

2. Провести анализ правовой базы механизма реализации контрактных правоотношений как основы проведения государственных закупок, а также дать характеристику субъектному составу правоотношений по заключению договоров о государственных закупках и выявить критерии определения статуса государственных заказчиков и их контрагентов.

3. Провести анализ структуры и форм договорных связей, формирующихся в отношениях по осуществлению государственных закупок.

4. Проанализировать проблемы правового регулирования размещения закупок для государственных нужд.

5. Внести предложения о дополнении действующего законодательства по совершенствованию контрактной системы закупок.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые возникают в процессе проведения закупок для государственных нужд.

Предметом исследования выступает российская нормативно-правовая база, регулирующая механизм реализации контрактных правоотношений в сфере государственных закупок, исследования отечественных и зарубежных учёных.

Теоретической и методологической основой настоящего исследования являются законодательные акты, регулирующие механизм реализации контрактных правоотношений в процессе осуществления закупок для государственных нужд, а также иные источники информации, в том числе монографии, исследования и публикации отечественных периодических изданий, официальные информационные базы данных.

Научная новизна исследования состоит в обосновании научных положений о государственных заказах, а также тезисах о структуре договорных связей, складывающихся при проведении закупок, выявлении проблем правового регулирования размещения заказов для удовлетворения государственных нужд и поиск их решения.

Исходя из анализа правовой базы в области размещения закупок, государственные закупки представляют систему элементов, упорядоченную и объединенную определенной целью для удовлетворения государственных потребностей.

Субъектами правоотношений, регулируемых законодательством о госзакупках, выступают заказчики и участники размещения заказов - лица, претендующие на заключение контракта или договора.

В законе от 5 апреля 2013 г. № 44 – ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплено разделение всех заказчиков на следующие категории: государственные органы, в том числе органы государственной власти; органы управления государственными внебюджетными фондами; органы местного самоуправления; бюджетные учреждения; казенные учреждения; орган местной администрации; уполномоченный орган; государственные корпорации; государственные компании; субъекты естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности; государственные и муниципальные унитарные

предприятия, автономные учреждения; хозяйственные общества с государственным участием; дочерние хозяйственные общества с государственным участием.

Помимо перечисленных выше юридических лиц, заказчиком может выступать третье лицо, четко поименованное в Законе как специализированная организация. Специфической особенностью заказчиков как особых субъектов контрактных правоотношений является наделение их большим объемом правомочий при проведении государственных закупок, что находит свое непосредственное отражение в содержании их юридического статуса, так как только посредством деятельности заказчиков государство может выполнять все взятые на себя перед гражданами обязательства в области государственных закупок.

В случае, когда заказчиком по государственному контракту, заключенному для обеспечения государственных нужд, выступает юридическое лицо, обладающее необходимыми финансовыми средствами, выделенными ему на эти цели из соответствующего бюджета, подлинным заказчиком должно признаваться публично-правовое образование: Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование.

На практике государственные органы, имеющие право выступать от имени Российской Федерации в гражданском обороте, в отсутствие законодательно закрепленной компетенции или прямого указания на возможность заключения от имени государства какого – либо договора не вправе вступать в те или иные правоотношения по своему усмотрению [2].

При этом, иными заказчиками признаются лишь бюджетные учреждения, отличные от казенных, размещающие заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения для нужд соответствующего бюджетного учреждения.

Так, на основании ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7 – ФЗ «О некоммерческих организациях», государственные учреждения – учреждения, созданные РФ, субъектом РФ и муниципальным образованием. Настоящим федеральным законом вводятся следующие три типа учреждений: казенные, автономные, бюджетные [3].

Все юридические лица, на которых распространяется действие законодательства о госзакупках (в том числе унитарные предприятия), обязаны закупать любые товары с учетом его положений независимо от того, закупаются ли такие товары для собственного потребления или для их дальнейшей перепродажи населению. Кроме того, законодательство о государственных закупках устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить собственное положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика (например, регламент контрактного управляющего).

Нельзя не согласиться, что действующие законодательные акты определяют и особенности субъектов контрактных обязательств. Так, можно утверждать, что все субъекты рассматриваемых правоотношений делятся на

две большие группы: заказчики и участники закупочных процедур – потенциальные поставщики (исполнители, подрядчики). В связи с тем, что контрактные отношения носят сугубо гражданско — правовой характер, важной правовой особенностью статуса заказчика является отсутствие каких-либо властно-распорядительных функций в отношении участников государственных закупок.

Понятие «участник государственных закупок» более широкое. Оно включает и признаки, характерные для победителя, признаки участника размещения заказа и заинтересованных лиц. В связи с этим представляется разумным использование во всех законодательных актах, регулирующих государственные закупки, единого понятия «участник закупки».

Основываясь на судебной практике, понятие «участник государственных закупок» возможно определить как лицо, которое претендует на заключение государственного контракта и имеет целью его заключить, которое выражает свое волеизъявление путем совершения каких-либо действий по обращению с заявкой на участие в закупочной процедуре или путем подачи необходимых для участия в закупочной процедуре документов, и кандидатура которого не была отклонена заказчиком при вскрытии или рассмотрении заявок на участие в закупочной процедуре.

Разработка юридического механизма осуществления государственных закупок является ключевой задачей, поскольку направлена на достижение основной цели права реализации субъективных прав и исполнения обязанностей.

Участвуя в госзакупках со стороны Заказчика, можно отметить, что контрактные отношения имеют целью обеспечение государственных (муниципальных) нужд или нужд иных юридических лиц, созданных с государственным участием, носят последовательный многоэтапный характер и возникают, развиваются на шести этапах: составление плана и плана графика закупок; подготовка и разработка закупочной документации (включая выбор способа закупки) и проекта государственного контракта (в отдельных случаях - гражданско-правового договора); проведение закупки; заключение государственного контракта; этап исполнения государственного контракта; публикация отчета по исполнению контрактной деятельности.

По субъектному составу контрактные правоотношения делятся на следующие виды:

а) Отношения, которые складываются между заказчиками и распорядителями средств бюджета и внебюджетных источников финансирования в лице Министерства финансов и Федерального казначейства;

б) Отношения, складывающиеся между участниками государственных (муниципальных) закупок и заказчиками; отношения, складывающиеся между участниками государственных закупок;

в) Отношения, складывающиеся между участниками закупок (или заказчиками) и органами, уполномоченными на осуществление защиты прав и законных интересов субъектов контрактных отношений.

Организационно-правовые отношения - это отношения между юридическими и физическими лицами, обладающими правовым статусом заказчика или участника, складывающиеся по поводу организации, проведения и участия в закупочных процедурах. Следует отметить, что в сфере закупок присутствуют все организационно-правовые отношения, дифференцируемые по содержанию на: организационно-предпосылочные (образующие обоснование закупок, нормирование в сфере закупок, обязательное обсуждение закупок, обоснование начальной (максимальной) цены контракта), организационно-делегирующие (делегирование полномочий), организационно-контрольные (мониторинг, аудит, общественный контроль, ведомственный контроль, контроль уполномоченных органов) и организационно-информационные отношения (в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система, содержащая практически всю информацию, касающуюся закупок) [4].

Договорные (обязательственные) отношения - это отношения между юридическими и физическими лицами, обладающими правовым статусом заказчика или поставщика, подрядчика, исполнителя, складывающиеся по поводу заключения, изменения, исполнения и расторжения государственного (муниципального) контракта.

Контрактные правоотношения, как вид правоотношений, представляют собой целостную правовую систему, состоящую из совокупности элементов, неразрывно связанных между собой и взаимообусловленных, развитие которых происходит на шести следующих друг за другом этапах. Элементами первого и второго этапов являются доведение лимитов бюджетных обязательств до конкретных заказчиков, формирование и размещение государственного заказа, элементами третьего этапа - юридические действия по проведению закупочных процедур; элементами четвертого и пятого этапов - реализация субъективных гражданских прав и исполнение обязанностей, касающихся заключения и исполнения государственного контракта; элементами шестого этапа - совершение юридически значимых действий по подготовке и сдаче юридических документов о проделанной аналитической работе, касающейся стоимости и количества заключенных государственных контрактов или договоров и их исполнения.

Также, необходимо определить признаки, характеризующие контрактные отношения:

а) непрерывный информационный обмен с интернет-ресурсами (позволяет оперативно осуществлять контроль за правильностью проведения закупок заказчиками);

б) тесная связь с бюджетными отношениями как источником финансирования государственных контрактов (всегда выступает федеральный бюджет (бюджет субъекта РФ, местный бюджет) или внебюджетные источники финансирования).

С внесением поправок в 44-ФЗ, обязанностей заказчика стало больше: так, в частности, заказчик обязан при формировании плана закупок обосновать соответствие закупки конкретным целям, обосновать начальную максимальную цену контракта еще на стадии планирования закупки, и способ определения поставщика (процедура заимствована из федеральной контрактной системы США), а также обозначить в плане-графике дополнительные требования к участникам, реализации определенного процента закупок у субъектов малого предпринимательства и т.д.

Нововведением в обязанностях заказчика стала установка требований к участникам закупки по внесению обеспечения заявок, которое предоставляется, по выбору участника, или путем внесения денежных средств или в виде банковской гарантии. При этом, в подавляющем большинстве случаев по проведению закупок, заказчик обязан устанавливать требование обеспечения исполнения контракта, которое реализуется посредством заключения с банком банковской гарантии или внесения денежных средств. Однако в последнее время исполнение обязанностей банками по предоставлению надлежащих банковских гарантий стали менее добросовестными, что ведет к риску поставщика услуг (работ) оказаться в реестре недобросовестных поставщиков и, как следствие, приостановить свою деятельность.

Сам процесс исполнения контракта включает приемку выполненных работ (оказанных услуг) или товара, проведение экспертизы поставленного товара (собственными силами или с привлечением внешних экспертов), оплату согласно условиям контракта. Результаты каждого отдельного этапа исполнения контракта и информация о поставленной продукции размещаются заказчиком в единой информационной системе в виде информации об исполнении государственного контракта и в форме отчета.

Государственный контракт как самостоятельный вид гражданско-правового договора обладает признаками, присущими только ему: присутствие участников закупки как специальных субъектов права, наличие особых правоотношений, складывающихся в процессе заключения и исполнения государственных контрактов, наличие особой цели – удовлетворение государственных потребностей в товарах или услугах. Таким образом, государственный контракт можно определить, как самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключаемого заказчиком в результате особого вида юридической процедуры с лицом, победившим в такой процедуре на поставку товара, оказание услуг, направленных на удовлетворение государственных нужд. Заключение контракта должно обеспечить «лучшее качество по доступной цене», как принято в международной практике. Структура государственного контракта в обязательном своем содержании должна включать следующие разделы: преамбула, предмет контракта, стоимость контракта и порядок расчетов, ответственность сторон, права и обязанности сторон, форс-мажорные обстоятельства, положения об открытии специального счета в органах

Федерального казначейства, иные (прочие) условия, реквизиты и подписи сторон, по необходимости – приложения.

Несомненно, заключенный и исполненный государственный контракт подтверждает достижение целей как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика, однако на пути достижения данной цели существует множество юридических препятствий, которые контрактным управляющим (контрактной службе) зачастую сложно преодолеть.

Большую роль играет проблема качества выполнения работ (оказания услуг) исполнителем, который победил в закупке за счет значительного снижения начальной максимальной цены контракта. В том случае, если цена снижена более чем на 25%, применяются антидемпинговые меры: победитель закупки обязан предоставить реестр заключенных и добросовестно исполненных государственных контрактов за последние три года либо увеличивается сумма обеспечения исполнения контракта. Однако, данные меры не призваны решить проблему качества оказываемых услуг. Решение проблемы может быть связано с перспективой установления контроля со стороны общественности, точнее, со стороны заинтересованных в победе поставщиков, имеющих большой стаж работы на рынке выполнения работ (оказания услуг), квалифицированных специалистов, положительную репутацию по выполнению работ (оказанию услуг) или поставке товара. Контроль в данном случае должен производиться за исполнением государственного контракта не только в части соответствия исполнения его условиям и закону, но и качества выполненных работ (оказанных услуг) или поставленного товара.

Несмотря на проведенную регулятором закупок работу, количество вопросов по правоприменению в процессе достижения поставленных государством целей не уменьшается. Законотворческая работа ведется и сегодня, разрабатывается и дополняется библиотека типовых закупочных документов (проектов контрактов, документаций закупок и др.), составляются методические и учебные материалы. Однако заимствовать из зарубежного опыта можно еще многое. Так, например, в Евросоюзе принята стратегия «Европа-2020», определяющая три движущих фактора экономического развития:

- 1) развитие экономики на основе инноваций;
- 2) содействие развитию низкоуглеродной, ресурсосберегающей и конкурентоспособной экономики;
- 3) содействие высокой занятости [5].

Именно государственным закупкам отведена важная роль в достижении указанных целей за рубежом. В ЕС признана необходимость установления как обязательных требований к товарам или услугам (например, максимальные уровни для использования энергии, вредных для окружающей среды веществ), так и альтернативных (например, 60 % всех закупок должны быть экологически чистыми).

Таким образом, зарубежный опыт представляет несомненный интерес для разработки и внедрения новых подходов к организации отечественных

госзакупок, с помощью государственных закупок осуществляется выполнение экономических и социальных программ страны, поощряется развитие разных отраслей народного хозяйства, в т.ч. инновационных программ, поддерживается продукция национальных производителей, а также регулируются некоторые социальные процессы.

Библиографический список

1. Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // TERRA ECONOMICUS. 2016. Т. 14. № 4. С. 54-72
2. Гусева Т. Совершенствование процедуры размещения заказов на поставки товаров автономными учреждениями // Хозяйство и право. 2013. №2. С. 105.
3. О некоммерческих организациях (в ред. от 02.07.2013 № 291 — ФЗ): Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145
4. Ковалькова Е.Ю. Особенности правового регулирования организационных отношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева №4 (81) 2014. С. 4-8.
5. Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С. Зарубежный опыт организации государственных закупок // Фундаментальные исследования. 2016. № 6-2. С. 465-469