

сил Российской Федерации и структурными подразделениями МВД Российской Федерации способствует более эффективному решению задач по обеспечению

внутренней безопасности Российской Федерации, что, в частности, отмечается и участниками контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе⁸.

Литература и примечания

1. Барсегян С.Г. Правоохранительные органы как фактор внутренней безопасности общества (социально-философский анализ): дис. ... канд. филос. наук. М., 2001. С.34.
2. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 1940.
4. Хрипков М.П. Внутренние угрозы национальной безопасности России: сущность, структура, социальные последствия (социологический анализ): дис. ... док. социол. наук. М., 2004. С. 38.
5. Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом» от 25.07.2002 №130-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3808.
6. Российская газета. 2006. 10 марта.
7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.
8. Юдин А.В. О некоторых правовых аспектах взаимодействия Вооруженных сил Российской Федерации и структурных подразделений МВД России при защите конституционного строя, государственной и территориальной целостности в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации // Право в Вооруженных силах. 2005. № 7.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКУ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ НУЖД ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Арутюнян М.С.*,
Улимаев Р.Ю.**

The article is devoted to same problems of conclusion of a treaty of delivery goods for the State and municipal needs. The authors define the main difficult of the procedure and make same recommendations to get it over.

В статье рассматриваются основные проблемы, возникающие при размещении заказов на поставку товаров, работ и услуг органам внутренних дел, и предлагаются основные пути их решения, направленные на совершенствование процедур их размещения.

Потребности органов внутренних дел в товарах, работах и услугах удовлетворяются путем заключения договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд. Правовое регулирование заключения и исполнения государственного контракта осуществляется в соответствии со статьями 525–534 Гражданского кодекса РФ. Порядок размещения заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд регламентируется Федеральным законом «О разме-

щении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ¹. Правовое закрепление особого порядка осуществления государственных закупок должно обеспечить предоставление качественных услуг с наименьшими затратами.

Органы внутренних дел РФ, с одной стороны, выступают заказчиками в договорных отношениях, с другой стороны — являются правоохранительными органами, наделенными властными полномочиями. Причем результаты правоохранительной деятельности ОВД могут повлиять на процесс осуществления закупок. Так, согласно п. 3. Постановления Правительства Республики Башкортостан от 21 ноября 2005 г. № 250 (в ред. Постановлений Правительства РБ от 28.11.2006 г.

* Преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД РФ, кандидат юридических наук.

** Старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД РФ, кандидат юридических наук.

№ 333, от 20.04.2007 г. № 98, от 02.10.2007 г. № 278) «О мерах по реализации Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»², к участию в торгах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Башкортостан не допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные по утерянным паспортам или на подставных лиц, а также юридические и физические лица, участвующие в операциях по обналичиванию денежных средств, связанных с легализацией доходов и (или) уклонением от уплаты налогов согласно перечню, представляемому Министерством внутренних дел Республики Башкортостан в Правительство Республики Башкортостан.

К гражданско-правовым отношениям с участием ОВД применяются общие правила размещения заказов государственными (муниципальными) заказчиками, поскольку они обладают статусом юридического лица.

Приобретение бюджетными учреждениями для собственных нужд товаров, работ и услуг на сумму, не превышающую 200 тыс. руб., осуществляется на основании договоров, заключаемых в обычном порядке в соответствии с общими правилами, установленными ГК РФ. Установление минимального размера цены договора, который может быть заключен в обычном порядке, исключает деление контрактов по целевому назначению — независимо от того, какие потребности удовлетворяются по договору (собственные или потребности РФ), превышение указанной цены влечет необходимость заключения контракта.

С другой стороны, в соответствии со статьями 48 и 120 Гражданского кодекса РФ учреждение является юридическим лицом, имущество которого обособлено от имущества создавшего его публичного образования, поэтому оно может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде³. Такое положение, в принципе, позволяет учреждению действовать в своих интересах. Это подтверждается и п. 2 ст. 298 ГК РФ, согласно которому если учреждение наделено правом осуществлять приносящую доход де-

ятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Однако статус собственника предполагает наличие правомочий владения, пользования и распоряжения в отношении имущества. Исходя из буквального толкования норм гражданского законодательства, учреждение не является собственником этих средств, а может лишь распоряжаться ими, т.е. определять их юридическую судьбу, в том числе и посредством заключения государственных контрактов. В то же время учреждение является юридическим лицом, на имущество которого его учредители имеют право собственности или иное вещное право (ст. 48 ГК РФ).

Согласно ст. 41 Бюджетного кодекса РФ, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, являются неналоговыми доходами бюджетов соответствующего уровня. Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности РФ, доходов от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ — по нормативу 100% (полностью).

Однако Высший арбитражный суд РФ считает неверным разделять для бюджетных учреждений собственные и государственные нужды. Напомним, что в соответствии со ст. 161 БК РФ бюджетное учреждение — это организация, созданная органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических и иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Бюджетный кодекс РФ непосредственно не регулирует правоотношения в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а Закон № 94-ФЗ устанавливает особенности регулирования данных правоотношений соответственно при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Поэтому, по мнению Федерального казначейства РФ, необходимо применять нормы Закона № 94-ФЗ, а не нормы БК РФ.

В письме Федерального казначейства РФ указано, что организационно-правовая форма учреждения не предполагает иных целей, чем осуществление государственных функций и оказание государственных услуг (см. ст. 161 БК РФ)⁴. В связи с этим выделение в числе расходов «собственных» нужд является неверным.

В учреждениях, финансируемых из федерального бюджета, председателями комиссий по проведению торгов назначаются лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в области организации торгов (конкурсов), для закупки продукции для государственных нужд⁵. Во многих подразделениях органов внутренних дел председателями комиссий являются руководители органов. В этой связи юридическим группам подразделений ОВД следует учитывать требования, предъявляемые к образовательному уровню членов комиссии, и, по возможности, систематически направлять их на курсы повышения квалификации по проведению торгов.

Государственные контракты могут заключаться государственными и муниципальными заказчиками, которыми, в соответствии со ст. 4 ФЗ № 308 от 30.12.2008 г. могут быть любые получатели средств бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов. После получения права на создание котировочной (конкурсной, аукционной) комиссии руководитель органа или подразделения внутренних дел издает приказ о создании комиссии и утверждает положение о ее работе, регламентирующее условия и порядок ее деятельности, устанавливающее права, обязанности и ответственность членов комиссии. Планировать закупки лучше заранее, что позволит членам комиссии своевременно пойти в очередной отпуск. Как правило, в подразделениях органов внутренних дел составляется график проведения открытых конкурсных торгов и запросов котировок.

Анализ практики заключения государственных контрактов свидетельствует о том, несмотря на создание контрольного механизма в сфере государственных контрактов, в Федеральную антимонопольную службу России поступают обращения субъектов имущественных правоотношений, касающиеся нарушений порядка проведения и условий организации конкурсов. В числе нарушений следует

отметить случаи недопуска участников к торгам, несвоевременное извещение о проведении торгов, некорректное формулирование итоговых оценок поступивших заявок и др.⁶

Основной трудностью в работе комиссии является формулирование лота. Дело в том, что при обозначении лота законодательно запрещено указывать на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и иные индивидуализирующие производителя товар признаки⁷. По мнению законодателя, это может ограничить количество участников конкурса, допустить предвзятое отношение членов комиссии к конкретным производителям и товарам (работам, услугам). Допускается указание в лоте только требований, предъявляемых к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, иные характеристики товара, если это возможно в отношении конкретного товара. Однако последние изменения Закона № 94-ФЗ позволяют указывать на товарные знаки, если предполагается использовать товары, поставка которых не является предметом контракта (ч. 3 ст. 22). В случае указания в лоте иностранного товарного знака члены конкурсной комиссии по возможности должны указать и российские товары аналогичного свойства и качества.

Как правило, организаторы торгов в извещении о проведении конкурса и в конкурсной документации (конкурсной заявке, информационной карте и пр.) представляют лишь необходимую и достаточную для определения предмета торгов информацию. По нашему мнению, подобная практика влечет положительные и отрицательные последствия. Отсутствие преднамеренного предвзятого отношения к предполагаемым участникам закупок исключает бюрократизацию системы поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Однако недостаточно детальное определение предмета торгов приводит к исключению отдельных потенциальных поставщиков из числа претендентов на заключение договоров. Кроме того, возникают ситуации, когда предложения не соответствуют потребностям покупателя.

Закон № 94-ФЗ обязывает государственных заказчиков размещать определённую долю заказов у субъектов малого предпринимательства. Такой же обязанностью ФЗ № 308 от 30.12.2009 г., вне-

сший соответствующие изменения в ФЗ № 94 наделяет и муниципальных заказчиков. Государственные заказчики обязаны обеспечить размещение заказа у субъектов малого предпринимательства в пределах от 10 до 20 % от общего объема поставок⁸. В прежней редакции Закона № 94-ФЗ был точно определен размер участия малого бизнеса в государственных поставках — 15 %. Отход от жесткой регламентации субъектов контракта позволит государственным заказчикам эффективнее расходовать бюджетные средства, приблизит договор к рыночным условиям. Максимальные цены контрактов с участием субъектов малого предпринимательства законодательно закреплены (ст. 15 Закона № 94-ФЗ). Так, контракт на поставку товаров представителями малого бизнеса не может превышать трех миллионов рублей, а на оказание услуг — не более двух миллионов. Однако последняя редакция данного закона закрепила обязанность Правительства РФ определить максимальную цену контракта с субъектам малого предпринимательства.

В целях реализации ст. 15 Закона № 94-ФЗ Правительство РФ приняло постановление от 04.11.2006 г. № 642⁹, которым утверждён перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства¹⁰.

В перечень включены продукция растениеводства и животноводства, лесозаготовок, услуги, связанные с рыболовством, текстильные изделия, одежда и обувь, строительство, транспортные услуги, услуги в области рекламы, организации отдыха и другие. При заключении контрактов приоритет, как правило, отдается отечественным производителям товаров, если это существенно не снижает качество приобретаемой продукции. Это становится особенно актуальным в условиях кризисных процессов. Стимулирование субъектов малого и среднего бизнеса, осуществляемое посредством заключения государственных контрактов, в значительной степени поддержит этот сегмент экономики, предотвратит банкротство многих производителей товаров, работ и услуг.

Размещение заказа может осуществляться двумя способами:

- а) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

- б) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика, на товарных биржах).

Основным способом размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд является проведение торгов.

Под запросом котировок понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных и муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок. Победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта. Предел начальной (максимальной) цены контракта, при котором государственный или муниципальный заказ можно размещать путем запроса котировок, составляет сегодня 500 тыс. рублей.

Заказчик, уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, производство, выполнение, оказание которых осуществляется не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа и для которых есть функционирующий рынок. В том случае, если заявку подает единственный участник размещения заказа он не имеет права отказаться от договора.

В соответствии с п. 3 ст. 42 ФЗ № 94-ФЗ максимальный размер расходов на заключение договора поставки одноименных товаров не может превышать 250 тыс. руб. в течение квартала.

Определенной проблемой является заключение контрактов по так называемым «малым» закупкам. В данных случаях отношения оформляются государственным или муниципальным контрактом, хотя допускается заключение любого гражданско-правового договора в случае, когда заказ размещен у единственного поставщика. Максимальная стоимость таких договоров увеличилась до 100 тыс. рублей в соответствии с Указанием Банка России от 20.06.07 № 1843-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя»¹¹.

Следующая сложность — возможность изменения цены контракта. Возможность изменения твердой цены конт-

ракта предусмотрена в случае перепоставки товаров (выполнения работ или оказания услуг в большем объеме, чем предусмотрено договором). Превышение продукции осуществляется с предварительного согласия заказчика. В таких ситуациях допускается изменение цены договора пропорционально увеличению поставляемых вещей. Соответственно, при уменьшении стоимости контракта происходит пропорциональное снижение стоимости договора.

Цена государственного контракта, заключенного сроком на три года и более составляет десять миллиардов рублей и более. Основанием для изменения цены контракта является существенное возрастание стоимости подлежащих выполнению работ, что делает исполнение контракта без изменения цены невозможным (новая ч. 6.2 ст. 9 Закона), хотя в данном случае более корректно было бы говорить о существенном изменении условий (включая не только увеличение, но и снижение рыночных цен на товары, работы и услуги). Это позволило бы не только увеличивать стоимость контрактов, но и снижать, что, несомненно, соответствовало бы интересам поставщика. Однако изменение цены на сегодняшний день осуществляется по решению Правительства РФ.

Наиболее часто встречающиеся нарушения установленного законом порядка размещения заказов составляют две группы. Прежде всего, это ошибки, допускаемые в силу незнания или недостаточного знания соответствующих положений закона. Другой причиной выступают умышленные ошибки, совершаемые с целью размещения заказов у своих поставщиков¹².

Заслуживает внимания высказанное в юридической литературе предложение о более широком использовании компьютерных технологий. Так, например, введение «электронного правительства» позволит государственным органам в своей деятельности опираться на мощную, эффективную и безопасную электронную систему и в их внутренней деятельности, и во взаимодействии с иными лицами. Для этого необходимо, чтобы базы данных различных ведомств были совместимы и могли обмениваться информацией, в результате государственные закупки могли бы производиться через открытые электронные торги¹³.

За рубежом подобная система уже применяется давно. Правительство Шве-

ции выяснило, что при переходе на электронную систему закупок получается 50-процентная экономия средств. Система оказалась настолько эффективной, что еще в 2000 г. государственными учреждениями Швеции проводилось около 95 % закупок через электронные каналы.

На основе проведенного анализа можно сформулировать некоторые выводы. Полагаем, что организационно-правовая форма учреждения, в рамках которой осуществляют деятельность органы внутренних дел, в соответствии с положениями законодательства не предполагает иных целей, чем осуществление функций государства, в том числе посредством оказания услуг. Это приводит к невозможности расходования денежных средств, полученных, в том числе от коммерческой деятельности, на потребности не связанные с основной функцией подразделения органа внутренних дел. Представляется разумным расширить полномочия по использованию дохода учреждения на цели деятельности организации.

Для совершенствования работы конкурсной комиссии считаем целесообразно принимать в ее состав лиц, обладающих соответствующим образовательным уровнем, прошедших курсы повышения квалификации по проведению торгов. Организацию торгов в подразделениях органов внутренних дел считаем разумным осуществлять по заранее утвержденному графику.

Ограничения, касающиеся определения лота можно расценить неоднозначно. Это исключает возможность предвзятого отношения к предполагаемым участникам закупок, исключает бюрократизацию системы поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Но в то же время недостаточно детальное определение предмета торгов приводит к исключению отдельных потенциальных поставщиков из числа претендентов на заключение договоров.

Закон № 94-ФЗ обязывает государственных заказчиков размещать определённую долю заказов у субъектов малого предпринимательства. Считаем, что предпочтение должно отдаваться отечественным производителям товаров, если это не существенно снижает качество приобретаемой продукции. Это становится особенно актуальным в условиях кризисных процессов. Стимулирование субъектов малого и среднего бизнеса, осуществляемое посредством заключения госу-

дарственных контрактов в значительной степени поддержит этот сегмент экономики, предотвратит банкротство многих производителей товаров, работ и услуг.

Следующий момент — возможность изменения цены контракта. Основанием для изменения цены контракта является существенное возрастание стоимости работ, подлежащих выполнению, что делает исполнение контракта без изменения цены невозможным (в новой редакции ч. 6.2 ст. 9 Закона). Полагаем, что в данном случае более корректно было бы го-

ворить о существенном изменении условий (включая не только увеличение, но и снижение рыночных цен на товары, работы и услуги). Это позволило бы не только увеличивать стоимость контрактов, но и снижать, что, несомненно, соответствовало бы интересам поставщика.

Полагаем, что дальнейшие исследования современной правоприменительной практики по проблемам закупок и учет высказанных рекомендаций позволит более эффективно регулировать процедуру заключения контрактов.

Литература и примечания

1. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп.) // Российская газета. № 163. 28.07.2005.
2. Ведомости Государственного собрания — Курултая — РБ, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 20.02.2006. № 4 (226). Ст. 214.
3. Постановление ВАС от 22.06.2006. № 24 «О применении к государственным (муниципальным) учреждениям пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 8. 2006. С. 31–32.
4. Король Е.А. Государственные закупки: обзор новых документов // Советник бухгалтера бюджетной сферы. 2007. № 1. С. 34.
5. Кулакова Е. В. Проводим закупки сами. (Практические аспекты применения закона о государственных (муниципальных) закупках) // Советник бухгалтера в здравоохранении. 2006. № 5. С. 14.
6. Там же. С. 15.
7. Дикарева А.А. Государственные и муниципальные закупки по новым правилам // Ваш бюджетный учет. 2007. № 8. С. 27.
8. Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 № 642 (ред. от 05.10.2007) «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства» // Собрание законодательства РФ. 13.11.2006. № 46. Ст. 4793.
9. Король Е. А. Государственные закупки: обзор новых документов. Указ. ранее. С. 12.
10. Указание ЦБ РФ от 20.06.2007. № 1843-У (ред. от 28.04.2008) «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя» (зарегистрировано в Минюсте РФ 05.07.2007 N 9757) // Вестник Банка России. 2007. № 39.
11. Кондратьева О. Сказ про заказ // ЭЖ-Юрист. 2008. № 4.
12. Федосеева Н. Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10.
13. Федосеева Н. Н. Электронное правосудие в России: сущность, проблемы, перспективы // Администратор суда. 2008. № 3.