**Правительство Российской Федерации**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение**

**высшего профессионального образования**

**«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

**Факультет государственного и муниципального управления**

**Кафедра управления государственными и муниципальными заказами**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

На тему: «Эффективность планирования закупок для государственных и муниципальных нужд в России и в мире(на примере одной из стран)»

 Студент группы № 494:

 Григорян Ефрем Арамович

 Научный руководитель:

#  Кнутов Александр Владимирович

 Рецензент:

#  Маслова Наталья Сергеевна

 Москва, 2014

Оглавление

[Введение 3](#_Toc389391308)

[Глава 1. Основы контрактных систем России и США 6](#_Toc389391309)

[1.1. Формирование контрактной системы в России и США 6](#_Toc389391310)

[1.2. Принципы функционирования и роль в экономике контрактных систем России и США 15](#_Toc389391311)

[Глава 2. Планирование государственных закупок 20](#_Toc389391312)

[2.1. Регулирование планирования закупок в контрактной системе России 20](#_Toc389391313)

[2.2. Регулирование процесса закупок в контрактной системе США 41](#_Toc389391314)

[2.3 Перспективы использования опыта США в целях развития российской контрактной системы 53](#_Toc389391315)

[Заключение 62](#_Toc389391316)

[Список использованной литературы 67](#_Toc389391317)

[Приложение 72](#_Toc389391318)

# Введение

**Актуальность темы.** Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу относительно недавно, причем часть его положений, в том числе большая часть гл.2, регламентирующей вопрос планирования государственных закупок пока не действует. Правовое регулирование планирования государственных закупок частично еще находится в стадии формирования, так как ряд важных институтов, например, нормирование закупок, установление обязательного общественного обсуждения и др. должны быть подробно урегулированы подзаконными актами Правительства.

Вместе с тем, правовые основы данного нового для российского законодательства о государственных закупках института уже заложены, что дает возможность его оценки. Именно новизна института планирования, и еще незавершенный процесс нормотворчества в данной области придают рассмотрению данного вопроса особую актуальность. При этом, рассмотрение новых институтов и реформирование уже существующих зачастую разумно осуществлять через призму зарубежного опыта, так как методология сравнительного права дает возможность выделить полезные для заимствования в целях совершенствования российского законодательства правовые механизмы.

В настоящей работе для сравнения выбран опыт США. С учетом того, что американская федеральная контрактная система является старейшей в мире, и была апробирована в течение многих лет при весьма высокой доле государственного заказа в экономике США, опыт США представляется интересным для исследования. Отдельно следует отметить, что хотя Россия и США принадлежат к разным правовым семьям и системы права РФ и США имеют принципиальные отличия, вопросы государственных закупок в американском законодательстве фактически кодифицированы (что характерно для правовых систем континентального права, но не для семьи общего права, к которой принадлежит США) и являются образцом подробного и всестороннего правового регулирования.

**Основной целью** настоящей работы является определение степени эффективности институтов планирования государственных закупок в России и в США и выявление в правовом регулировании государственных закупок в США норм и институтов, имплементация которых в российскую правовую систему может повысить эффективность института планирования в российском праве.

Для достижения поставленной цели в работе будут выполнены следующие **задачи**:

1. Описать общие особенности контрактных систем России и США с использованием ретроспективного анализа;
2. Рассмотреть порядок подготовки и содержания планов-графиков и планов закупок, предусмотренных законодательством РФ;
3. Рассмотреть порядок подготовки и содержание планов закупок, предусмотренных законодательством США;
4. Формирование выводов о степени эффективности институтов планирования государственных закупок в России и в США.

**Основным методом**, используемым в настоящей работе будет метод сравнительного анализа. Также, в работе будет использован ретроспективный обзор российского законодательства, в том числе в целях сравнения действующего Закона о контрактной системе и утратившего силу Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В работе использованы следующие группы источников:

1. Действующие и утратившие силу правовые акты Российской Федерации в области регулирования государственных закупок, в том числе действующий Закон о контрактной системе, принятые в соответствии с ним подзаконные акты Правительства, утративший силу Закон о госзакупках.
2. Действующие акты федерального законодательства США о государственных закупках, в первую очередь Свод правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR).
3. Научная литература по рассматриваемой проблеме, в том числе работы таких авторов как Д.М. Илюшин, В.В. Джужома, В.Е. Белов, С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов, В.В. Пономарев, В.А. Федорович., А.П. Патрон, В.П. Заварухин, Kate M. Manuel, L. Elaine Halchin, Erika K. Lunder и др.
4. Интернет источники, в том числе официальные сайты, посвященные государственным закупкам в США <http://acquisition.gov/far/index.html>.
5. Судебные акты, принятые по спорам в области государственных закупок.

Представляется, что проведенный анализ позволит доказать, что хотя принятие Закона о контрактной системе ввело в российскую систему права институт планирования и стало значимым шагом в развитии законодательства о государственных закупках в России, эффективность планирования государственных закупок может быть повышена за счет заимствования опыта США

# Глава 1. Основы контрактных систем России и США

## Формирование контрактной системы в России и США

Говоря об особенностях правового регулирования процесса планирования государственных закупок, представляется целесообразным начать с краткой общей характеристики законодательства о государственных закупках и его развитии, так как общие особенности подходов к регулированию контрактных систем США и России позволят лучше понимать и регламентацию планирования.

Осуществление публичных функций государства неизбежно требует привлечение ресурсов, для приобретения которых государство вступает в частные правоотношения как покупатель, заказчик. Государство, вступая в сделки, выступает на равных началах с другими участниками гражданского оборота и действует в рамках частноправового регулирования. Однако, учитывая, что использование публичных финансов имеет очевидное общественное значение, порядок вступления государства в сделку требует дополнительной регламентации нормами публичного права. Правовое регулирование государственных закупок предполагает установление нормами административного права порядка вступления публичного образования в частные правоотношения с целью эффективного расходования публичных финансов. Поэтому только нормы частного права не позволяют в полной мере регламентировать процесс участия государства в гражданском обороте, что порождает необходимость формирования отдельного сегмента законодательства – законодательства о государственных закупках.

Институт государственных закупок возник в российском законодательстве еще в дореволюционный период и первые акты в данной сфере датированы XVIII в., например, Инструкция генерал-кригс-комиссару 1719 г.,. Регламент Адмиралтейства и верфи 1721 г. Регламент Камер-коллегии 1732 г., Регул провиантского правления 1758 г содержали нормы о проведении торгов для удовлетворения публичных нужд.[[1]](#footnote-2) «Первое Положение о казенных подрядах и поставках было разработано в России более 200 лет тому назад. Позже с изданием в 1833 г. Свода гражданских законов правила о казенных подрядах и поставках были включены в его состав».[[2]](#footnote-3) При этом, как и в действующем праве, для вступления в правоотношения использовались частноправовые конструкции. В дореволюционном праве для данных целей использовалась конструкция подряда и поставки, на тот момент позиционированная законодателем как единый договор, а не два различных вида договоров. Уже на данной стадии исторического развития можно говорить о двойственной частно-публичной природе государственных закупок.

После революции данный частно-публичный институт не применялся, однако переход к НЭПу потребовал возобновления правовой регламентации данной деятельности, результатом конторой стал Декрет СНК РСФСР от 30.09.1921 «О государственных подрядах и поставках», определивший порядок организации публичных торгов. «7 августа 1923 г. Совнарком СССР издал Инструкцию о производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки. В большей части она воспроизводила нормы дореволюционного законодательства о торгах, устанавливая правила о проведении торгов уже известными ранее способами: путем объявления условий устно, в запечатанных конвертах и по телеграфу (смешанные торги)».[[3]](#footnote-4)

Дальнейшая эволюция экономики и права СССР привела к замене конкурсных механизмов планированием и распределением материальных ресурсов, то есть частноправовые начала в правоотношениях по удовлетворению государственных нужд была вытеснена публично-правовыми элементами. Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. N 889 вновь внедрило частноправовые начала в данную сферу, обусловив применение наряду с плановыми показателями.

На современном историческом этапе формирование института госзакупок началось с Указа Президента РФ от 07.08.1992 N 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» (официально не отменен). Важно отметить, что при формировании института были использованы сугубо частноправовые механизмы – в соответствии с Указом учреждались АО «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт», выступавшие в качестве участников гражданского оборота с публичными функциями.[[4]](#footnote-5)

Естественно, что указанные меры не могли носить постоянного характера, так как какие-либо механизмы обеспечения конкурентной борьбы и эффективного использования бюджетных средств не предусматривали. Дальнейшее развитие законодательства о государственных закупках, в том числе включение в ГК РФ положений о поставках для государственных и муниципальных нужд, говорит о том, что государственные закупки с точки зрения правовой природы представляют собой публичный механизм вступления в правоотношения, внедренный в гражданско-правовой базис.[[5]](#footnote-6)

Следующим шагом в формировании публично-правового базиса регламентации государственных закупок стало принятие Федерального закона от 13.12.1994 №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Данный закон является действующим и не был отменен. Данный факт, впрочем, можно объяснить преимущественно декларативным содержанием данного акта – каких-либо конкретных механизмов регулирования государственных закупок Закон не устанавливал. Такой характер положений Закона следует уже из его преамбулы: «Настоящий Федеральный закон устанавливает общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг (далее - продукция) для федеральных государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, расположенными на территории Российской Федерации».

Следующий этап развития законодательства о государственных закупках связан с принятием Федерального закона от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», которым уже был регламентирован порядок проведения конкурсных процедур на право заключения государственных контрактов. Данный Закон действовал до 01.01.2006, когда вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», действовавший до 01.01.2014. В настоящий момент осуществление государственных закупок регламентируется Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Действующий Закон о контрактной системе содержит множество важных новелл, в сравнении с предыдущим Законом о государственных закупках. К числу таких новелл относится и более подробная регламентация планирования, рассматриваемого в настоящей работе. В ч.5.1 ст.16 Закона о госзакупках была установлена обязанность заказчиков публиковать на официальном сайте www.zakupki.gov.ru планы-графики закупок в порядке и форме, установленными Приказом Минэкономразвития России №761, Казначейства России №20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», в то время как действующий Закон уделяет вопросу планирования целую главу.

Таким образом, российское законодательство о государственных закупках проделало существенный путь в своем развитии, постепенно вбирая в себя новые институты, направленные на повышение эффективности, открытости и прозрачности процесса закупок. Думается, что многие из приведенных выше новелл, включая сам термин контрактная система, во многом были сделаны под влиянием положительного опыта контрактной системы США.

Кроме того, следует отметить, что Законом о контрактной системе были исправлены допущенные изъяны законодательной техники и правоприменения, проявившиеся в предыдущем Законе о государственных закупках. Например, был учтен пробел в правовом регулировании покупки объектов недвижимости для государственных нужд. Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации ранее указал, что купля-продажи недвижимого имущества не регламентирована законодательством о госзакупках.[[6]](#footnote-7) Новый Закон включил данную категорию сделок в сферу регулирования законодательства о контрактной системе.

«Родиной» контрактной системы принято считать США. Американское законодательство о государственных закупках также имеет длительную историю. Первый акт, регламентирующий федеральные закупки был принят в 1792 г.[[7]](#footnote-8) Описывая законодательство США о государственных закупках и о контрактной системе, следует отметить, что речь в настоящей работе пойдет именно о федеральной контрактной системе. США является федеративным государством с большой степенью автономии штатов. Регламентирует законодательство штатов и вопрос закупок для собственных нужд. В настоящей работе мы остановимся именно на федеральном законодательстве США о государственных закупках. Вместе с тем, законодательство штатов в вопросе закупок базируется на тех же принципах, что и закупки на федеральном уровне.[[8]](#footnote-9)

Законодательство о федеральных закупках США состоит из множества актов, их число растет в ходе развития контрактной системы. К числу принятых американским законодателем актов в данной области можно отнести Акты:

– «О закупке товаров производства США» (1933);

– «О типовых стандартах оплаты труда» (1936);

- О закупках объектов федеральной собственности и

услуг» (1949);

– «О достоверности данных при торговых переговорах»

(1962);

– «О Ведомстве по федеральной закупочной политике»

(1974);

– «О торговых соглашениях» (1979) – закон о закупках

за пределами США;

– «О конкуренции при контрактации» (1984).[[9]](#footnote-10)

Особое место в системе законодательства о государственных закупках США занимает Свод правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR), приведенный в разделе 48 Кодекса федеральных правил ([Code of Federal Regulations](http://en.wikipedia.org/wiki/Code_of_Federal_Regulations), CFR).

Как отмечает У.А. Бурханов «закупки, проводимые федеральными закупочными агентствами, регламентируются Сводом правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR), разработанным в 1984 г. (утвержденный Конгрессом) и описывающим все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления, заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR – соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупок».[[10]](#footnote-11)

FAR является результатом кодификации правил государственных закупок, ранее регламентированных множеством актов федеральных органов исполнительной власти США. На официальном интернет-сайте, посвященном FAR <http://www.acquisition.gov/far/> кодификация указана как основная цель разработки данного акта. FAR охватывает своим регулированием весь процесс заключения федеральных контрактов от установления общих принципов, до конкретных форм типовых контрактов. «Устанавливать дополнения к FAR на уровне отдельных учреждений и ведомств официально не рекомендовано, однако на практике почти все ключевые федеральные исполнительные органы уровня департаментов (министерств) США (и многие подведомственные им агентства) утвердили собственные дополнения к Федеральным закупочным правилам, которые зачастую содержат дополнительные ограничения и требования к исполнителям контрактов. Одним из наиболее известных дополнений к FAR являются Дополнения Департамента обороны США (Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS))».[[11]](#footnote-12) В российской правовой системе правовой режим закупок для нужд обороны также обособлен посредством отдельного правового акта – Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»

В целом, FAR является примером подробного кодифицированного акта в сфере государственных закупок – действующая редакция FAR насчитывает 1889 стр., разделена на 53 части, которые охватывают все сферы закупочного процесса: от общих принципов до стандартных форм контрактов.

Еще одной важной особенностью федеральной контрактной системы США является ее централизация. Упомянутым ранее Актом «О Ведомстве по федеральной закупочной политике» (1974), которым было учреждено Управление федеральной закупочной политикой (Office of Federal Procurement Policy). Выделение в структуре органов исполнительной власти отдельного органа, специализирующегося на закупочной деятельности, многими исследователями отмечается как успешный и полезный для заимствования опыт. В.Е. Белов, например, указывает на целесообразность заимствования опыта централизации системы госзаказа.[[12]](#footnote-13) Однако, реформа системы госзаказа, результатом которого стало принятие Закона о контрактной системе специализированного органа-закупщика не предусмотрела. Вместе с тем, заимствование данного института представляется весьма целесообразным, поскольку, во-первых, дифференцирует полномочия по проведению торгов от правомочий по принятию непосредственного решения о необходимости закупки, а, следовательно, минимизирует коррупционные риски связанные с аффилированностью подрядчика и должностных лиц органа-заказчика.

В целом, сравнивая правовое регулирование государственных закупок в России и США на текущий момент, можно сделать весьма необычный вывод: в США, стране общего права, для которого принятие кодифицированных актов в целом нехарактерно, вопрос государственных закупок детально регламентирован кодифицированным FAR, в то время как в России, стране континентального права, законодательство о государственных закупках некодифицировано. Закон о контрактной системе устанавливает общие принципы контрактной системы, однако существенная часть правового регулирования осуществляется подзаконными актами. Так, на текущий момент нормы Закона уже конкретизированы многими подзаконными актами, в том числе и в сфере планирования. Например, Правительством устанавливается Порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок для обеспечения федеральных нужд.

Следует отметить, что в отличие от контрактной системы США, функционирующей в течение длительного времени, контрактная система Российской Федерации в ее нынешнем виде только начинает формироваться, некоторые нормы Закона о контрактной системе, в частности почти вся глава, посвященная планированию, еще не вступили в законную силу. Поэтому можно говорить о том, что правовое поле в области государственных закупок в России еще будет расширяться. В том числе, Российский законодатель, очевидно, пошел по пути формирования библиотеки контрактов, что, бесспорно, можно считать важным достижением американского законодательства о государственных закупках, так как типовые формы контрактов снижают простор для административного усмотрения правоприменителя, а, следовательно, – коррупционные риски. Кроме того, кодификация американского законодательства стала результатом обобщения нормативных актов органов исполнительной власти, поэтому, большое количество отдельных подзаконных актов можно не считать на текущий момент существенным минусом. Представляется, что следующим шагом развития контрактной системы России должна стать кодификация законодательства о контрактной системе.

## Принципы функционирования и роль в экономике контрактных систем России и США

Согласно ст.6 Закона о контрактной системе «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок». Согласно ст.1.102 FAR его основными принципами являются:

1. Удовлетворение клиента стоимостью, качеством и сроками предоставления товарами или услугами, путем, например:
2. увеличения использования коммерческих товаров и услуг;
3. привлечения подрядчиков с превосходным послужным списком, либо демонстрирующих в текущий момент наилучшие возможности для исполнения контракта;
4. поддерживая конкуренцию.
5. Снижение административныхрасходоа
6. Честное, справедливое и открытое ведение бизнеса.
7. Достижение целей государственной политики.[[13]](#footnote-14)

В целом российский законодатель в Законе о контрактной системе декларирует сходные с американским законодателем принципы, то есть и Закон о контрактной системе и FAR направлены на защиту конкуренции и обеспечение эффективности государственных закупок.

Представляется, что помимо данных целей, контрактная система имеет и определенную макро задачу по управлению экономикой государства, о чем кратко было замечено в предыдущем разделе. То есть контрактная система является инструментом государственной финансовой политики. По мнению В.Е, Белова «мировой опыт убеждает в том, что роль государственного заказа как инструмента регулирования экономики в рыночных условиях хозяйствования достаточно велика. В экономической литературе особо отмечается необходимость развития отношений в сфере государственных заказов для стран с переходной экономикой, поскольку это способствует установлению пропорций социально-экономического развития, развитию конкуренции и научно-техническому прогрессу, содействует структурным сдвигам в производстве и созданию рыночной инфраструктуры».[[14]](#footnote-15)

Государственные закупки создают спрос на товары и услуги, а само государство является одним из крупнейших потребителей. Например, в пособии «Свод правил государственных закупок: часто задаваемые вопросы» (Federal Acquisition Regulation (FAR):Answers to Frequently Asked Questions) указано на то, что Федеральное правительство является крупнейшим покупателем товаров и услуг в мире,аорганы исполнительной власти — особенно Министерство обороны — делает большинство этих покупок.[[15]](#footnote-16)

Фактически государство может использовать инструменты государственного заказа в целях стимулирования определенных секторов экономики. То есть планирование в области государственных закупок во многом предполагает планирование экономического развития.

Российский законодатель в частности, в числе основных принципов контрактной системы продекларировал стимулирование инноваций. Именно институту планирования в реализации данного принципа отведена особая роль, на что в 2011 г. было обращено внимание в бюджетном послании Президента Российской Федерации: «за последние годы многократно пересматривались процедуры размещения заказов, но практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика. В малой степени используются возможности для стимулирования через систему закупок производства инновационной продукции».[[16]](#footnote-17)

Представляется, что такая расширенная целевая направленность отличает контрактную систему от простого регулирования государственных закупок. Например, В.Е. Белов давая характеристику контрактной системы США, высказывает следующую мысль: «Федеральная контрактная система США вместе с федеральным бюджетом, федеральной резервной системой, федеральной налоговой системой и государственной собственностью являются мощной базой, на которой строится широко разветвленный механизм государственного регулирования экономики».[[17]](#footnote-18)

То есть контрактная система имеет в определенной степени более широкую задачу, чем просто определить порядок вступления государства в частные правоотношения, контрактная система формирует отдельный рынок государственных контрактов, занимающий существенное место в экономике государства. Данную роль контрактной системы также отмечали Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П., связывая формирование контрактной системы с возрастанием роли государства в экономике.[[18]](#footnote-19)

На основании изложенного представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Правоотношения, возникающие при государственных закупках, имеют смешанную частно-публичную правовую природу. Частноправовые начала заключаются в том, что в договорных отношениях государство участвует на паритетных началах с другой стороной сделки, поэтому сами договорные отношения не требуют отдельной регламентации и регламентируются нормами частного права. Особое правовое регулирования требуется именно в сфере подготовки к вступлению в эти правоотношения, так как распоряжение публичными финансами является общественно значимым процессом.
2. Российское законодательство о государственных закупках претерпело за время существования Российской Федерации существенные изменения, постепенно расширяя сферу регламентации и внедряя новеллы направленные на повышение эффективности и открытости закупок и создании условий для свободной конкуренции.
3. Американское законодательство о государственных закупках прошло кодификацию, результатом чего стало принятие FAR – кодифицированного акта, подробно регламентирующего весь процесс государственных закупок, в том числе содержащего типовые формы контрактов. Контрактная система США оказала существенное влияние на принятие нового российского Закона о контрактной системе, однако контрактная система США регламентирована подробнее российской.
4. Также, Федеральная контрактная система США является более централизованной, так как в ней присутствует специализированный орган исполнительной власти, ответственный за закупки. Сохранение децентрализованного подхода к организации закупок представляется упущением.
5. Законодательство США и России декларирует сходные принципы контрактной системы.
6. Контрактная система является не только средством удовлетворения публичной потребности в товарах и услугах, но и инструментом управления экономикой.

#  Глава 2. Планирование государственных закупок

## 2.1. Регулирование планирования закупок в контрактной системе России

Институт планирования фактически является новеллой отечественного законодательства о государственных закупках. В Законе о контрактной системе данному вопросу посвящена отдельная глава – глава 2 Закона. Отдельное правовое регулирование установлено в отношении планирования в рамках оборонного заказа, которому посвящен отдельный Закон.

Старый Закон о госзакупках затрагивал вопрос планирования эпизодически – необходимость формирования планов-графиков размещения заказов и их опубликования устанавливалась в п.5.1 и п.7 ст.16 Закона. Дополнительная регламентация данного вопроса устанавливалась совместным приказом Министерства экономического развития и Федерального казначейства,[[19]](#footnote-20)которым устанавливалась типовая форма плана-графика. В целом, информация, включаемая в план график позволяла создать минимальное представление о существе предлагаемого контракта, но не о целесообразности предлагаемых условий. Так, план-график должен включать в себя номер заказа, наименование контракта, минимально необходимые требования к контракту, единицы измерения, количество (объем), ориентировочную цену, условия финансового обеспечения, сроки размещения заказа и исполнения контракта, способ размещения заказа.

Очевидно, подобные планы-графики задумывались в первую очередь для информационного обеспечения закупочной деятельности, то есть должны были позволить потенциальным поставщикам узнать о предстоящем контракте. Вместе с тем, в полной мере говорить о достижении данной цели нельзя. Планы-графики предусмотренные Законом о госзакупках публикуются на сайте <http://www.zakupki.gov.ru>, однако использовать план-график для получения сведений о конкретном заказе затруднительно, так как планы-графики не содержат сведений, необходимых для поиска конкретного размещенного заказа. При этом, сами планы-графики публикуются в различных электронных форматах.

Вместе с тем, правоприменительная практика показывает, что при необходимости заказчик имел возможность ограничить доступ к информации о госзакупках, размещенных на сайте, путем замены в размещаемых сведениях кириллических букв на идентичные в написании буквы латиницы, что исключало возможность использования поиска по наименованию заказа.[[20]](#footnote-21) Подобные возможности ограничения конкуренции могли нивелировать роль планов-графиков в информационном обеспечении закупок, так как из условий поиска позволяли узнать лишь наименование заказа.

Следует отметить, что планы-графики в виде, предусмотренном Законом о контрактной системе, указанную проблему так же не решают, так как на текущий момент отсутствует привязка идентификационного номера закупки, указываемого в плане-графикеи номером лота, указываемым на портале госзакупок при непосредственном проведении конкурса. В связи с этим, видится необходимым предусмотреть обязанность Заказчика обновлять публикуемые планы-графики закупок по мере размещения заказов, с указанием конкретных реквизитов размещенного заказа или (с учетом размещения планов-графиков в электронном виде) гиперссылок на конкретный заказ. Обеспечение доступности сведений о закупках в данном случае может быть достигнуто не столько чисто правовыми механизмами, сколько техническими. Например, введению в единой информационной системе, в которой по Закону о контрактной системе должны публиковаться планы-графики возможностью подписки на обновления, то есть об информировании о размещении заказа на основании плана-графика с внесением в него гиперссылки на сведения о размещенном заказе. Думается, что технически данную функцию предусмотреть несложно, например, возможность подписки успешно действует в информационной системе арбитражных судов <http://arbitr.ru/>. Таким образом, информационная роль планирования, представляется на текущий момент достигнутой не в полной мере.

Кроме того, представляется, что подготовка и размещение планов должно позволять оценить эффективность планирования. Закон о государственных закупках с такой задачой явно не справлялся, так как размещаемые планы-графики мотивацию обоснования необходимости закупки не содержали.

Действующий Закон предполагает более подробную регламентацию планирования, однако большая часть данных норм еще не вступила в силу: на момент написания настоящей работы из 8 статей Закона, посвященным планированию, вступили в силу только ст.22 «Начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», и ч.2, 5 и 6 ст.23 «Идентификационный код закупки, каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Закона. Остальные нормы главы 2 в силу не вступили. Вместе с тем, оценить потенциал не вступивших в силу норм возможно.

Так, субъектами планирования выступают государственные заказчики, то есть государственные органы, органы управления внебюджетным фондом, казенные учреждения либо корпорация «Росатом».

Действующий Закон предлагает двухуровневую систему планирования:

1. Долгосрочное планирование осуществляется путем формирования планов закупок (ст.17 Закона) Планы формируются на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.
2. Краткосрочное планирование осуществляется путем формирования планов-графиков (ст.21 Закона). План-график разрабатывается ежегодно на один год.

В первую очередь возникает вопрос оправданности и необходимости наличия такой системы. Очевидно, что планы закупок необходимы в первую очередь для учета в бюджетном процессе и ориентированы на планирование бюджетных расходов. Вместе с тем, долгосрочная перспектива планирования не дает возможности заранее предусмотреть приблизительные сроки размещения заказа с приемлемой точностью, и именно для этих целей возникает потребность в краткосрочном планировании. То есть в данном случае двухуровневую систему модно считать оправданной.

Как долгосрочное, так и краткосрочное планирование предполагает обоснование закупки. Обоснование предполагает установление соответствия планируемой закупки целям закупки, установленным законом. Согласно ст.13 Закона к таким целям относятся:

1) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;

2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, и реализации межгосударственных целевых программ;

3) выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов.[[21]](#footnote-22)

При формировании плана обоснованию подлежит предмет закупки, при формировании плана-графика – начальная (максимальная) цена контракта и порядок определения поставщика. Данная обоснованность проверяется в ходе мониторинга, аудита и контроля государственных закупок и может по результатам данных мероприятий быть признана необоснованной. Ч.7 ст.18 Закона предполагает осуществление более подробной регламентации процесса обоснования подзаконным актом Правительства. На текущий момент такой акт еще не принят. Очевидно, что от данного акта во многом будет зависеть весь результат планирования, поскольку именно от целесообразности осуществления закупочной процедуры зависит эффективность использования бюджетных ресурсов. Думается, что при подготовке такого акта могут быть использованы положения FAR, которые, как будет показано в следующем разделе,содержат обширный перечень критериев обоснования.

Кроме того, практический смысл обоснования закупок будет нивелирован в отсутствие системы контрольных мероприятий, позволяющих осуществлять ее проверку. П-п. 4-6 ст.18 Закона о контрактной системе создает предпосылки дляформирование таких рычагов контроля: «Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок в соответствии с настоящим Федеральным законом. По результатам мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. В случае признания планируемой закупки необоснованной органы контроля, указанные в пункте 3 части 1 статьи 99 настоящего Федерального закона, выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований настоящего Федерального закона, в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административныхправонарушениях». Вместе с тем, представляется, что предусмотренные в настоящий момент инструменты контроля не вполне позволяют осуществлять проверку обоснованности закупок.

Закон устанавливает 3 вида контрольных мероприятий: мониторинг (ст.97 Закона), аудит (ст.98) и контроль (гл. 5 Закона).

Проведение мониторинга по смыслу ч.4 ст.97 Закона должен осуществляться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, однако такой подзаконный акт на текущий момент не принят. Исходя из содержания ст.97, мониторинг должен осуществляться посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок посредством единой информационной системы. Результатом мониторинга должен стать сводный аналитический отчет уполномоченного органа (Министерство экономического развития Российской Федерации[[22]](#footnote-23)), размещенный в единой информационной системе.

Аудит в области государственных закупок на федеральной уровне осуществляется Счетной палатой, на уровне субъектов и местного самоуправления – контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований. Согласно ч.12 ст.14 Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» «аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами».[[23]](#footnote-24)

Контроль (гл.5) осуществляется в нескольких формах, которые можно по кругу субъектов контроля разделить на:

1. Контроль осуществляемый уполномоченными органами, к которым относятся: Федеральная антимонопольная служба и Рособоронзаказ (п.1 ч.1 ст.99), Федеральное казначейство (п.2 ч.1 ст.99), органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (на федеральном уровне - Росфиннадзор). Основным инструментом контроля в данном случае является проведение плановых и внеплановых проверок.
2. Ведомственный контроль (ст.100), то есть контроль, осуществляемый в отношении подведомственных заказчиков государственными органами, Государственной корпорацией «Росатом», органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами. На федеральном уровне порядок контроля установлен Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Анализ данного подзаконного акта позволяет сделать вывод, что предметом контроля является соблюдение формальных требований закона. Так, согласно п.5 утвержденных Постановлением Правил, внутренний контроль осуществляется посредством проверки оформления документов на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения, и внутренних стандартов; авторизации операций (действий по формированию документов, необходимых для выполнения внутренних бюджетных процедур); сверки данных; сбора и анализа информации о результатах выполнения внутренних бюджетных процедур.

Вместе с тем, одновременно с институтом внутреннего контроля, данным постановлением введен институт внутреннего аудита. К целям внутреннего финансового аудита пп. «в» п.29 Правил отнесено в том числе «подготовка предложений о повышении экономности и результативности использования средств федерального бюджета». То есть в целом данный институт может использоваться для оценки обоснованности закупки. Вместе с тем, исходя из п.46 Правил, внутренний финансовый аудит ориентирован в первую очередь на оценку бюджетной отчетности. Специальных инструментов, позволяющих оценить обоснованность государственной закупки данный подзаконный акт не содержит.

1. Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком (ст.101 Закона). Фактически, речь здесь идет не о контроле над процессом закупок, регламентированного нормами законодательства о контрактной системе, а о соблюдении подрядчиком его гражданско-правовых обязательств по контракту. В данном случае, представляется, что здесь законодатель допустил изъян юридической техники. Так, в рамках частных правоотношений заказчика и подрядчика, основанных на равенстве сторон термин контроль не вполне уместен, так как между сторонами отсутствуют отношения власти-подчинения. Во-вторых, наделение заказчика какими-либо полномочиями сверх предоставленных стороне сделки нормами ГК противоречило бы нормам Гражданского кодекса. Поэтому в данном случае ст.101 Закона о контрактной системе носит сугубо декларативный характер и не вносит какого-либо дополнительного полномочия на стороне Заказчика.
2. Общественный контроль (ст.102 Закона). Данный институт также является новеллой Закона о контрактной системе, направленной на повышение его прозрачности. Вместе с тем, представляется, что сама по себе ст.102 не вполной мере способствует внедрению института общественного контроля за осуществлением Закупок. Во-первых, по смыслу ч.1 ст.102 Закона субъектами общественного контроля являются граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц. Вместе с тем, права субъектов общественного контроля, приведенные в ч.3 ст.102 предоставляются только общественным объединениям и объединениям юридических лиц, то есть гражданин не наделен какими-либо дополнительными правами для осуществления контроля за государственными закупками. Во-вторых, сам характер данных прав во многом представляется декларативным ввиду отсутствия корреспондирующих обязанностей государственных органов. Так, общественные организации и объединения юридических лиц, согласно ч.3 ст.10 Закона вправе:

1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Большинство этих прав в целом могут осуществляться и без их установления в Законе: ничто не мешает любому лицу направить в государственный орган какие-либо предложения, либо сообщить о совершенном правонарушении. Потому, данные положения ввиду отсутствия прямоустановленной в законе обязанности государственного округа совершить конкретное действие (например, обязанность провести проверку на основании данных независимого мониторинга и т.п.) теряют практическое значение, а, следовательно, требуют доработки.

Заслуживающей внимание можно назвать задумку законодателя по наделению возможностью общественных организаций обращаться в суд. Так, например, ч.1 ст.105 Закона наделяет общественные организации правом обжалования (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. То есть, в данном случае можно констатировать попытку законодателя установить инструмент обращения общественной организации в защиту интересов третьего лица. В целом, такие инструменты для российского права не новы – например, в сфере интеллектуальных прав организации по управлению правами (например, Российское авторское общество) вправе обращаться в суд в защиту авторских прав третьих лиц в отсутствие отдельных договорных отношений с ними. Вместе с тем, в данном случае в ГК предусмотрен подробный механизм участия таких специальных субъектов в правоотношениях по защите интеллектуальных прав. В отношении общественных организаций, осуществляющих общественный контроль в сфере государственных закупок такой подробной регламентации нет.

Кроме того, по смыслу ст.198 АПК обращаться в суд с требованием об оспаривании ненормативного акта, признании незаконным действия (бездействия) должностного лица может то лицо, чье право нарушено. Если законодатель намерен дать возможность подобным общественным организациям выступать в защиту участников закупок, то такой механизм должен включать набор критериев, позволяющих наделить общественную организацию такими правами (по аналогии с аккредитацией организаций по управлению правами). В обратном случае, рассматриваемая норма в лучшем случае не будет работать, так как арбитражные суды не будут удовлетворять требования лица, чье право не нарушено, в худшем – ст.102 и ст.105 Закона о контрактной системе превратятся в источник массового злоупотребления правом и недобросовестной конкуренции.

В целом, можно сказать, что рассмотренные выше способы контроля преимущественно ориентированы на последующий контроль и не ориентированы на проверку обоснованности плана закупок в порядке текущего контроля.

Также, в целях текущего контроля обоснованности государственных закупок может быть использован механизм общественного обсуждения, предусмотренный ст.20 Закона. Следует отметить, что подзаконный акт Правительства, устанавливающий случаи обязательного общественного обсуждения на текущий момент не принят.Общественное обсуждение не было предусмотрено предыдущим Законом о госзакупках. «Однако практика такого обсуждения существует в системе госзаказа. Так, Правительство РФ в Письме от 02.08.2012 №АД-П13-4450 «О применении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд рублей» рекомендовало федеральным, региональным и муниципальным заказчикам проводить общественное обсуждение закупок на сумму свыше 1 млрд руб. В настоящее время общественное обсуждение таких закупок может осуществляться в два этапа в соответствии с разработанным Минэкономразвития России порядком, приведенным в названном Письме Правительства РФ».[[24]](#footnote-25)

Планы Закупок формируются в порядке, установленном ст.17 закона о контрактной системе и Постановлением Правительства РФ от 21.11.2013 N 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг».

План Закупок должен включать:

1) идентификационный код закупки;

2) цель осуществления закупки, включая описание ожидаемого результата в случае, если закупка включена в государственную (муниципальную программу);

3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки, которое может включать в себя позволяющие идентифицировать объект технические, эксплуатационные, качественные или функциональные характеристики;

4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки;

5) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;

6) обоснование закупки;

7) информацию о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);

8) информацию об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги.[[25]](#footnote-26)

Аналогичным образом подзаконным актом Правительства установлены и требования к формированию планов-графиков. Так, согласно ст.21 Закона о контрактной системе и Постановлению Правительства РФ от 21.11.2013 №1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг» план-график должен содержать:

1. идентификационный код закупки;
2. сведения об объекте закупки: наименование и описание;
3. начальную (максимальную) цену контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком;
4. при наличии – размер аванса (процентов);
5. планируемые платежи: на текущий финансовый период, на плановый период (первый и второй год), на последующие годы;
6. единицы измерения и объемы приобретаемых товаров или услуг с разбивкой по финансовым периодам;
7. планируемый срок/периодичность поставки товаров/выполнения работ/оказания услуг;
8. планируемый срок исполнения контракта;
9. способ выбора контрагента;
10. сведения о наличии/отсутствии преимуществ, предоставляемых в порядке ст.28 и 29 Закона о контрактной системе учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов;
11. сведения о проведении/непроведении закупки у субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций;
12. сведения о применении/неприменении национального режима при осуществлении закупок;
13. дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров/услуг/работ;
14. сведения о проведении обязательного общественного обсуждения;
15. сведения о банковском сопровождении контрактов;
16. обоснования внесения изменений;
17. наименование уполномоченного органа;
18. наименование совместного конкурса или аукциона.

Важной новеллой законодателя, направленной на эффективное планирование госзакупок является введение нормирования закупок (ст.19 Закона). Как отмечают А.Н. Борисов и Т.Н. Трефилова «суть нормирования видится в недопущении закупок таких товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши. Однако такие ключевые понятия, как «избыточные потребительские свойства» товаров, работ, услуг и «предметы роскоши», к сожалению, не определены, в связи с чем названные понятия являются оценочными категориями. В отношении предметов роскоши в ч. 2 комментируемой статьи сделана отсылка к законодательству РФ, но сведений о легальном толковании данного понятия на текущий момент нет. Вместе с тем положения комментируемой статьи предусматривают издание правовых актов (в том числе нормативных) о нормировании в сфере закупок, которыми должны быть детализированы требования к отдельным видам товаров, работ, услуг».[[26]](#footnote-27)

Фактически, данная норма имеет большой потенциал в обеспечении эффективного планирования государственных закупок, но будет ли он реализован, зависит от содержания будущего подзаконного акта Правительства. В случае, если такой акт будет иметь декларативный характер, либо же допускать двоякое толкование, обладать иными изъянами законодательной техники, то позитивное значение рассматриваемой нормы будет нивелировано.

Также в рамках регламентации планирования законодатель предусмотрел нормативное закрепление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Данный вопрос регламентирован ст.22 Закона о контрактной системе и Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 №567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». В Законе о контрактной системе закреплены методы определения цен, что должно повысить прозрачность и открытость планирования, так как предполагает осуществление ценообразования одним из пяти возможных способов:

1. Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Данный метод, приоритет которого закреплен ч.6 ст.22 Закона о контрактной системе предполагает установление цены контракта исходя из анализа рыночных цен идентичных (либо однородных) товаров, работ или услуг. Важным дополнением к установленному законом порядку применения метода является определенный приказом Минэкономразвития №567 порядок получения такой информации. В частности, п.3.7 Методических рекомендаций, утвержденных приказом, обязывает Заказчика для получения информации о ценах направить запросы не менее 5 поставщикам, разместить запрос ценовой информации в единой информационной системе и осуществить поиск в реестре контрактов. На основании полученной информации расчет начальной (максимальной) цены контракта осуществляется по формуле:

,

где:

 - НМЦК, определяемая методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

n - количество значений, используемых в расчете;

i - номер источника ценовой информации;

 - - цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером i, скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, определяемых в соответствии с пунктом 3.17 настоящих Рекомендаций.[[27]](#footnote-28)

2) Нормативный метод применяется в случае, если в порядке нормирования (ст.19 Закона о контрактной системе) установлена предельная цена для закупаемого товара, работы, услуги.

При нормативном методе цена определяется по формуле:

,

где:

 - НМЦК, определяемая нормативным методом;

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

 - предельная цена единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках нормирования в сфере закупок.[[28]](#footnote-29)

3) Тарифный метод применяется при закупке товаров, работ или услуг в рамках регулируемой деятельности. В данном случае цена определяется как произведение количества товара и установленной тарифом цены.

4) Проектно-сметный метод применяется при заключении контракта с единственным подрядчиком на выполнение работ строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами, установленными уполномоченным государственным органом, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства либо проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В данном случае цена контракта определена сметой.

5) Затратный метод применяется при невозможности использования иных методов. В данном случае цена контракта рассчитывается как сумма прямых и косвенных затрат и обычной для данной хозяйственной сферы прибыли.

В силу ч.16 ст.34 Закона о контрактной системе предусмотрена возможность подхода к ценообразованию с позиции стоимости жизненного цикла: «в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, заключается контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла)». Раздел VIII Методических рекомендаций Минэкономразвития предполагает применение к расчету стоимости жизненного цикла контракта описанные выше подходы. Следует отметить, что законодатель, предусматривает такой подход к определению цены как субсидиарный, применяемый только в определенных случаях. Перечень таких случаев определен Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 N 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла». В частности, контракт жизненного цикла применяется на заключение контракта:

1. на проектирование и строительство автомобильных дорог и дорожных сооружений;
2. на проектирование и строительство инфраструктуры портов;
3. на проектирование и строительство аэродромов;
4. на проектирование и строительство коммунальной инфраструктуры;
5. на проектирование и строительство объектов метрополитена, наземного электрического транспорта, внеуличного транспорта;
6. на проектирование и строительствообъектов железнодорожного транспорта общего пользования;
7. на проектирование и строительство уникальных объектов капитального строительства;
8. на закупку железнодорожного подвижного состава, внеуличного и городского наземного электрического транспорта;
9. на закупку воздушных, морских и речных судов.[[29]](#footnote-30)

Как будет показано в следующем разделе, контракты жизненного цикла предусмотрены и FAR, однако американский законодатель определил такой подход в качестве приоритетного.

Также хотелось бы обратить внимание на возможные последствия нарушения планов и планов графиков. Так, согласно ч.11 ст.21 Закона о контрактной системе закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены. Законом не предусмотрены последствия заключения контракта на заказ, не учтенный планом. Закон в ч.22 ст.34 предусматривает только одно основания признания контракта недействительным: «Контракт может быть признан судом недействительным[[30]](#footnote-31), в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта». То есть недействительность незапланированного контракта законом не предусмотрена.

Вместе с тем, кажется логичным, что в данном случае должны подлежать применению общие нормы ГК РФ, и такая сделка должна быть признана судом недействительной на основании ст.168 ГК как заключенная с нарушением закона. Хотя судебная практика по последствиям заключения не запланированных сделок отсутствует (данная норма вступает в силу только в 2016 г.), арбитражными судами выработана практика квалификации государственных контрактов, заключенных с нарушением установленных законом публичных процедур, как ничтожных.[[31]](#footnote-32)

Таким образом, исходя из практики арбитражных судов можно сделать вывод, что планирование является элементом публичного порядка проведения закупок и его несоблюдение влечет ничтожность заключенного контракта.

В целом, приведенный выше анализ положений Закона о контрактной системе и принятых в соответствии с ним подзаконных актов позволяет сделать выводы о преимуществах и недостатках правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации, хотя, безусловно, до принятия всех предусмотренных Законом подзаконных актов и до апробирования всех норм о планировании на практике, сделать однозначный вывод об эффективности планирования нельзя.

Говоря о положительных сторонах регламентации планирования нельзя не отметить, что отечественное законодательство сделало, существенны шаг вперед. Предыдущий Закон о государственных закупках вопрос планирования практически не затрагивал, фактически данный институт в его современном виде является новеллой законодательства. В правовое поле включено двухуровневое (долгосрочное и краткосрочное планирование), предполагающее в том числе обоснование затрат, с возможностью проверки данного обоснования в рамках контрольных мероприятий. Также, законодателем предусмотрено нормирование государственных закупок. Данный институт направлен на отсечение неэффективных закупок и возможно станет положительной новеллой, однако формирование законодательства о нормировании в настоящий момент не завершено, что не дает возможность оценить его потенциальное практическое значение. Также, Закон вводит методы ценообразования, с приоритетом метода сопоставимых рыночных цен, что должно способствовать адекватному расходованию бюджетных средств. Кроме того, в правовое поле Закона о контрактной системе введены инструменты общественного контроля, включая недоработанный пока институт обязательного общественного обсуждения. В совокупности с тем, что Закон предусматривает опубликования планов в единой информационной системе, можно констатировать, что новый закон привнес в сферу государственных закупок много новых инструментов, способных повысить эффективность закупок.

Вместе с тем, представляется возможным сделать следующие выводы, в том числе с рекомендациями по совершенствованию механизма планирования.

1. Нормы о планировании описывают фактически результат, к которому должен прийти заказчик в процессе планирования, а не сам процесс. Закон и подзаконные акты, регламентирующие порядок формирования планов и планов-графиков уделяют основное внимание форме планов и их содержанию. Порядок их формирования, в том числе и процедуры согласования, подробной регламентации не получили, в то время как, например, FAR, как будет показано в следующем разделе, уделяет данному аспекту планирования большое внимание.
2. Взаимосвязанным с предыдущим обстоятельством можно считать отсутствие механизмов текущего контроля планирования, осуществляемого непосредственно в процессе формирования плана. Конечно, новый Закон о контрактной системе существенно расширил сферу контроля, в том числе введя в правовое поле государственных закупок проведение аудита мониторинга (хотя последний пока не получил полной регламентации в подзаконном акте Правительства). Вместе с тем, данные инструменты в первую очередь ориентированы на последующий контроль в рамках проверок, то есть действенных средств профилактики неэффективного планирования Законом не установлено. Общественный контроль такую роль играть не может ввиду не вполне удовлетворительного качества регламентации данного процесса, выраженного, в том числе,в отсутствие у граждан, названных субъектами контроля, каких-либо прав на его осуществления и отсутствие регламентированного порядка установленных прав иными субъектами контроля.
3. Информативная роль планов-графиков может быть снижена за счет технических злоупотреблений заказчика в случае проявления коррупционного поведения, направленного на ограничение потенциальным подрядчикам доступа к информации о конкретной заявке, например, путем замены кириллических букв на латинские, что делает невозможным поиск заявки по названию, даже при наличии сведения о ней из плана-графика. Поэтому, предлагается принять следующие меры правового и технического характера: Во-первых, внести в текст плана-графика информацию о реквизитах заявки, заполняемой по мере размещения предусмотренных планом заказов, во-вторых, предусмотреть техническую возможность подписки на такие обновления в планах-графиках, в-третьих, предусмотреть технически установления гиперссылок с плана-графика на конкретные заказы по мере их размещения.
4. Последствия заключение контракта с нарушением процедур планирования Законом не регламентированы. Вместе с тем, исходя из практики рассмотрения споров об оспаривании контрактов, заключенных с нарушением публично-правовых требований к порядку их заключения, можно сделать вывод что такие сделки должны признаваться ничтожными.

## Регулирование процесса закупок в контрактной системе США

Как уже было описано в предыдущей главе, FAR, представляющий собой результат кодификации законодательства США о государственных закупках, подробно регламентирует весь процесс закупок от общих принципов до типовых форм контракта. Планирование в данном акте является начальным этапом процесса закупки, которому посвящен значительный по объему раздел 7, который и будет описан ниже в сравнении с российской контрактной системой, вцелью выявления перспективных для заимствования институтов.

Планирование, согласно ст.7.102 FAR осуществляется для:

1. закупки имущества в наибольшей степени удовлетворяющего нужды органа власти;
2. обеспечения полной и открытой конкуренции, а в случае невозможности обеспечения свободной и открытой конкуренции – обеспечения максимально возможного уровня конкуренции;
3. выбора контракта подходящего типа;
4. рассмотрения возможности использования уже существующих контрактов, перед заключением нового.

Отдельно следует обратить внимание на третью из озвученных целей планирования. Фактически, планирование в рамках FAR – процесс, результатом которого должен стать выбор конкретной типовой формы контракта, типология которых приведена в части 16 FAR. Указанная цель планирования неразрывно связана с использованием библиотеки контрактов,являющейся одним из основных достижением FAR, так как позволяет максимально снизить административное усмотрение должностного лица при составлении условий контракта. Данная направленность процесса планирования государственных закупок, как регламентированного процесса выбора конкретного договорного типа, представляется существенным достижением американского законодателя в области установления недискриминационного доступа к государственным закупкам.

Так, сами условия контракта, могут являться способом дискриминации и нарушения свободной конкуренции. В качестве примера использования условий контракта в целях ограничения конкуренции в российской практике, можно привести внедрение в государственный контракт на выполнение работ условия об обязательном согласовании кандидатуры субподрядчика с заказчиком. Учитывая, что большинство крупных строительных проектов неизбежно связаны с передачей части работ на выполнение субподрядчика, такое условие является коррупциогенным фактором, так как дает возможность представителю заказчика навязать конкретного субподрядчика в собственном интересе. В качестве примера спора о дискриминационном характере такого условия в государственном контракте можно привести арбитражное дело №А40-26382/11, в рамках которого Федеральный Арбитражный Суд Московского округа согласился с нижестоящими судами о недопустимости ограничения права выбора субподрядчика.[[32]](#footnote-33)

В рассматриваемом случае, дискриминационное условие контракта было оспорено в судебном порядке, однако библиотека контрактов дает возможность профилактики подобных нарушений за счет снижения административного усмотрения при составлении условий государственных контрактов до выбора из заранее определенных форм.

Очевидно, что отечественный законодатель намеревается использовать данный опыт, так как в Законе о контрактной системе упоминается «библиотека типовых контрактов» (в п.8 ч.3 ст. 4 и ч.11 ст.34 Закона). Следует отметить, что в отличие от FAR, где типовые условия контрактов приведены в самом его тексте и закреплены в данном едином акте, типология контрактов в российской контрактной системе на уровне закона или подзаконного акта не закрепляется. Согласно ч.11 ст.34 Закона «для осуществления заказчиками закупок федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают типовые контракты, типовые условия контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов. Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также случаи и условия их применения устанавливаются Правительством Российской Федерации».

Вместе с тем, данное обстоятельство не следует считать недостатком российского законодательства. Как уже было сказано ранее, FAR – результат кодификации ведомственных актов федеральных органов власти, то есть формирование библиотеки контрактов, также как и сейчас запланировано в российском законодательстве, осуществлялось снизу. Библиотека контрактов в США возникла на основании ведомственного нормотворчества. Соответственно для создания ее аналога в России, также потребуется формирование первичной ведомственной контрактной базы, уже на основании которой можно осуществлять кодификацию с учетом формируемой судебной практики. Формирование библиотеки контрактов сразу«сверху»скорее всего не позволило бы учесть в полной мере потребности всех государственных заказчиков, поэтому начало формирования библиотеки «снизу» видится разумным. Такой подход представляется оправданным на начальных этапах формирования контрактной системы, однако в дальнейшем, по результатам апробации конкретных типов контрактов и выявление их недостатков и преимуществ, должна быть произведена унификация библиотеки контрактов на уровне акта Правительства.

Общий порядок планирования государственных закупок описан в ст.7.104 FAR. Процесс планирования начинается с момента возникновения потребности в закупке, конкретный период в FAR императивно не установлен, но указано на предпочтительный период – начало финансового года. В начале процесса планирования государственный орган (в 7 разделе FAR употребляется термин «планировщик») формирует команду, состоящую из специалистов по всем существенным аспектам планирования, включая юристов, специалистов в области налогообложения и технического персонала. В случае, если контракт заключается в области проведения военной операции или направлен на обеспечение дипломатической/консульской миссии, то в команду может быть включен военный командир или глава дипломатической миссии. В первую очередь при планировании рассматриваются и обсуждаются предыдущие планы с тем же предметом, в случае необходимости, их содержание пересматривается и изменяется. Таким образом, при отсутствии необходимости внесения изменений для идентичных процедур закупок должны использоваться идентичные планы. Процесс планирования предполагает согласования со специалистами в области логистики.

Отдельно следует сказать, что уже на стадии планирования государственный контракт согласуется с контрактным офицером – специальным должностным лицом в области государственных закупок. Как отмечают С.Е. Прокофьев и М.А. Горбунцов, с 2003 г. в США такие служащие, чей статус подтверждается квалификационным сертификатом по результатам специальной подготовки, должны присутствовать были присутствовать в каждом ведомстве, и спектр их полномочий с данного момента был существенно расширен. «В настоящее время государственные представители обладают правом определять масштабы конкуренции, выбирать способы размещения заказов и тип государственного контракта, границы его цены, в том числе устанавливать премиальные коэффициенты, а также определять условия досрочного прекращения контракта».[[33]](#footnote-34) При этом выделяется три вида контрактных офицеров по принципу момента их участия в закупках: контрактный офицер, ответственный за размещение контракта; контрактный офицер, ответственный за сопровождение контракта; контрактный офицер, уполномоченный на расторжение контракта.

На стадии планирования контрактный офицер согласует план на предмет обеспечения свободной конкуренции. Представляется, что выделение служащих, ответственных за проведение контракта в отдельную группу и распределение ролей между участниками планирования и лицами, ответственными за размещение, сопровождение и расторжение контрактов позволяет снизить коррупционные риски, так как в данном случае принятие решение о размещении контракта и закупочные процедуры осуществляются разными лицами.

Следует отметить, что Закон о контрактной системе содержит задатки для формирования в России института аналогичного институту контрактного офицера. Так, в ст.38 Закона предусмотрено формирование заказчиком контрактной службы (необязательно на правах отдельного структурного подразделения) либо назначение контрактного управляющего. Вместе с тем, можно констатировать, что данные нормы российского законодательства сформулированы таким образом, что создание контрактной службы во много теряет свое значение.

Так, контрактная служба/контрактный управляющий по российскому Закону разрабатывает и размещает в единой информационной системе план и план-график, осуществляют подготовку и размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовку и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами, обеспечивают осуществление закупок, в том числе заключение контрактов, участвуют в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществляют подготовку материалов для выполнения претензионной работ, организуют в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участвуют в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществляет иные полномочия.

То есть контрактный управляющий/контрактная служба в России отвечает за планирование и сопровождение сделки. Вместе с тем, смысл формирования института контрактного офицера в США видится прежде всего в разграничении функций планирования и функций сопровождения контракта, в то время как в России они совмещены в одном лице. К тому же, выбор подрядчика осуществляет комиссия по осуществлению закупок. Закон не устанавливает запрета на совмещение полномочий контрактного управляющего (члена контрактной службы) и члена закупочной комиссии, то есть сама суть введения такого института – разделение полномочий по планированию контракта и его сопровождению, в российском случае может не быть достигнута. Таким образом, российский законодатель предусмотрел возможность совмещения функций по планированию и сопровождению контракта в одном лице и допустил участие этого лица в выборе поставщика, а следовательно, такой институт не может минимизировать коррупционные риски государственных закупок.

Кроме того, в американской практике сами контрактные офицера разделены на группы в зависимости от стадии контракта (заключение, исполнение, расторжение), то есть разделение функций в США больше. В третьих, контрактная служба/контрактный управляющий особого статуса не имеют, не подтверждают в обязательном порядке свою квалификацию сертификатом, а следовательно менее обособлены от остальной деятельности заказчика, что повышает коррупционный риск.

Также в процесс составления плана в США согласно FAR встроен инструмент поддержки малого бизнеса – ст.7.104 предполагает участие в планировании специалиста по малому бизнесу, который должен ставить в известность Управление по использованию малого бизнеса и бизнеса находящегося в невыгодном положении (Office of Smalland Disadvantaged Business Utilization, OSDBU) в случае если привлечение малого бизнеса в конкретной закупке невозможн/нецелесообразно. В задачу данного органа входит обеспечение участия всех выделенных в законодательстве категорий малого бизнеса в государственных контрактах в качестве подрядчиков или субподрядчиков.

Документарным выражением процесса планирования является составление письменного плана, требования к содержанию которого приведены в ст.7.105 FAR. Такой план должен включать в себя:

1. Предпосылки и цели закупки. Данный раздел включает в себя следующие подразделы:
2. Обоснование необходимости закупки. Здесь суммируется предыстория принятия решения о закупке, описываются возможные альтернативы, опыт предыдущих закупок.
3. Применимые условия, такие как, например, совместимость с программным обеспечением и т.п.
4. Затраты. В зависимости от конкретных целей, возможно установление трех подходов к определению затрат:
5. Стоимость жизненного цикла (Life-cyclecost) – приоритетный метод, так как отказ от его применения должен быть мотивирован. Сущность контракта жизненного цикла состоит в том, что в данном случае заказчик должен предусмотреть, все последующие затраты связанные с контрактом, включая последующие эксплуатационные издержки на содержание созданного имущества. Как отмечает П.Селезнев, «контрактная модель КЖЦ позволяет госзаказчику переложить все проектные, строительные и эксплуатационные риски на частную сторону, сконцентрироваться лишь на основных параметрах объекта и контроле достижения заданных параметров. Тем самым после ввода объекта в эксплуатацию бремя содержания полностью лежит на частной стороне. Объем текущих расходов зависит от того, насколько качественно исполнители выполнили работы по проектированию и строительству, то есть стимулируется повышение качества работ на всех стадиях проекта».[[34]](#footnote-35)

Применение контрактов жизненного цикла, видится перспективным в первую очередь для крупных инфраструктурных проектов. Правительством Российской Федерации, в отличии от американского законодателя, установлен закрытый перечень случаев, где может применяться данный инструмент. Представляется, что в данном случае в российской практике неоправданно сужен спектр возможности применения контракта жизненного цикла: в американской практике, приоритет данного подхода подразумевает необходимость обоснования отказа от контракта жизненного цикла, то есть, данный метод применяется в зависимости от необходимости и целесообразности его применения. В российской практике контракт жизненного цикла не может быть применен вне установленных Правительством случаев. При этом, при описании данных случаев Правительством использованы термины, допускающие различное толкование: например, что следует понимать под уникальным объектом капитального строительства? Думается, что в данном случае американское законодательство является более гибким и позволяет использовать данный инструмент исходя из практической потребности, при том, что для крупных проектов контракт жизненного цикла весьма удобен. В данном случае, усмотрение планировщика, с учетом установленных FAR процедур согласования видится оправданным.

1. Проектирование с учетом заданной стоимости (Design-to-cost), то есть определение цены исходя из проектного ограничения себестоимости.
2. Применение должной стоимости (application of should-cost). Данный способ при определении цены контракта основывается не на оценке предыдущих хозяйственных операций контрагента, а на оценке его текущего положения. В частности приданном методе определения плановой цены оценке подлежат прямые и косвенные затраты, которые должен будет понести контрагент, для выполнения контракта. Аналогом в российской практике является затратный метод.
3. Возможности или производительность, то есть качественные требования к необходимым товарам, работам или услугам.
4. Сроки поставки или исполнения.
5. Компромиссы (trade-offs), то есть ожидаемый компромисс между предлагаемыми условиями по цене, качеству и срокам.
6. Описание потенциальных рисков.
7. Способы оптимизации закупки, в том числе:
8. проведение предшествующих закупкам конференций и иных мероприятий, направленных на стимулирование производителей предлагать свои условия контракта, с последующей адаптацией контракта исходя из данных предложений;
9. выбор только необходимых и обоснованных с точки зрения стоимости предложений;
10. определение тех рекомендаций производителей, которые со временем должны стать общеобязательными.
11. План действий, данный раздел включает в себя следующие подразделы:
12. Источники, то есть то, за счет чего должен быть достигнут результат. Источникам посвящен раздел 8 FAR, в котором они описаны и установлены приоритеты их использования. В частности, для поставки товаров установлен следующие приоритетные источники: материальные запасы, излишки других органов власти, органы пенетрационной системы, товары из списка закупок у обществ слепых и инвалидов, оптовые поставщики (например, Управление тыла Министерства обороны), то есть в данном разделе описывается за счет каких контрагентов могут быть выполнены требования заказчика.
13. Конкуренция, то есть описание методов, посредством которых должна быть обеспечена конкуренция.
14. Выбор типа контракта. Представляется, что данный элемент плана является одной из важнейших особенностей и одним из важнейших достижений планирования по FAR. Так, планирование в США фактически представляет собой процесс, алгоритм которого определен нормативно, а результатом должен стать конкретный контракт. Набор стандартных типов контрактов, один из которых выбирается в ходе планирования позволяет, во-первых, минимизировать административное усмотрение служащих, а следовательно и коррупционные риски с ним связанные. Во-вторых, использовать удачно апробированные договорные формы и снизить трудозатраты на их повторное составление.
15. Процедуры выбора источника.
16. Рассмотрение закупки, то есть обоснование, почему в данном случае закупка будет эффективной
17. Бюджет планируемого контракта.
18. Описание товара/услуги, то есть обоснование выбора закупаемого товара/заказываемой услуги.
19. Приоритеты, отчисления и распределения, то есть распределение приоритетов в случае возникновения безотлагательных потребностей.
20. Заключение контракта или исполнение его Правительственным поставщиком – обоснование выбора закупки у негосударственного контрагента. Случаи выбора правительственного поставщика определены в подразделе 7.3 FAR. Например, в ст.7.301 указано, что поставщик не может привлекаться для осуществления неотъемлемых функций государства.
21. Неотъемлемые государственные функции, то есть в план должен соответствовать запрету на заключение контракта на выполнение неотъемлемых государственных функций, например, не может быть предметом контракта расследование преступлений или командование вооруженными силами.
22. Требование к управлению информацией, то есть, какая система менеджмента будет применяться для мониторинга контракта. По умолчанию должна применяться система Менеджмента заработанной стоимости (Earned Value Management System) – которая предполагает ежемесячное направление отчетов контрактному офицеру в порядке, установленном подразделом 34.2 FAR.
23. Сделай или купи (Make-or-Buy), то есть обоснование применение программы сделай или купи. Под данной программой имеется ввиду, что условия контракта предполагают часть работ, которые должны быть выполнены контрагентом лично (make), а часть, по которой может быть привлечен субподрядчик (buy). То есть данный раздел плана описывает возможности привлечения субподрядчика к исполнению условий контракта.
24. Проверка и оценка, то есть описание методов проверки каждой стадии выполнения контракта.
25. Описание закупки с позиции логистики.
26. Использование правительственной собственности, то есть описание порядка предоставления контрагенту правительственной собственности для исполнения контракта, если такая передача предполагается.
27. Использование правительственной информации.
28. Защита окружающей среды и энергосдережение, то есть описание условий по охране окружающей среды/энергосбережению, которые предполагаются к включению в контракт.
29. Вопросы безопасности, то есть планирование того, как контрактом будут урегулированы вопросы обеспечения, поддержания и проверки безопасности при исполнении контракта.
30. Порядок администрирования контракта.
31. Иные вопросы, то есть планирование тех вопросов, урегулирование которых предусмотрено другими правовыми актами, например, Акта об оборонном производстве (TheDefenseProductionAct).
32. Этапы закупочного цикла. Так, закупка согласно FAR предполагает: одобрение плана закупок, составление сметы, спецификаций и т.д.
33. Сведения об участниках планирования контракта, то есть сведения об исполнителях, указываемые обычно и в российском документообороте.

Изложенное выше краткое содержание плана говорит о крайне подробном регулировании, предлагаемом FAR, нормы которого описывают процесс планирования со стадии формирования рабочей группы, до составления подробного плана действий, и подготовки проекта контракта с использованием библиотеки контрактов. В следующем разделе хотелось бы остановиться на тех моментах, которые представляются интересными для заимствования в целях совершенствования российской контрактной системы.

## Перспективы использования опыта США в целях развития российской контрактной системы

В настоящий момент, положения Закона о контрактной системе о планировании закупок большей частью не вступили в силу, однако часть положений главы 2 Закона уже действуют.

Так, например, планы графики закупок уже размещаются на сайте государственных закупок. Также, планы-графики часто дублируются на сайтах органов власти.[[35]](#footnote-36)То есть, в настоящий момент институт планирования внедрен в единое информационное поле сайта государственных закупок. Вместе с тем, ввиду того, что значительная часть норм Закона о контрактной системе еще не действует, стоящие перед планированием государственных закупок цели в полной мере пока не выполнимы.

Так, планирование государственных закупок, в его текущем виде, осуществляемое путем размещение планов-графиков не может в полной мере обеспечить открытость и прозрачность государственных закупок, так как планы-графики не содержат обоснования необходимости закупки, ожидаемого результата и прочих существенно важных элементов, позволяющих оценить обоснованность и мотивацию государственного органа, которые будут входить в планы закупок, составляемые на три года.В связи с изложенным, в настоящий момент понять мотивацию государственного заказчика, а, следовательно, оценить законность и обоснованность закупки, по публикуемым планам-графикам нельзя

Оценить значение планирование в полной мере для целей повышения эффективности закупок до введения в действие норм об обосновании закупок: ст.18 Закона вступает в силу с 01.01.2015, разработка подзаконного акта, регламентирующего порядок обоснования запланирована на ноябрь 2014 года.[[36]](#footnote-37)

Также, публикуемые планы-графики не могут и в полной мере исполнять роль информационного обеспечения о готовящихся закупках для потенциальных подрядчиков. Так, поиск конкретного заказа на основании плана невозможен в настоящий момент. В связи с этим представляется целесообразным внедрение технической возможности подписки на информацию о размещаемых заказах на основании плана-графика и возможности обновления планов графиков и установления в них, по мере размещения заказов, гиперссылок на конкретный заказ.

Таким образом, для целей законодательства о государственных закупках, то есть для публично-правовой регламентации порядка вступления публично-правовых образований в гражданские правоотношения, уже вступившие в силу положения Закона о контрактной системе о планировании пока малополезны, и в большей степени не обеспечивают заключение наиболее эффективного контракта, а позволяют заблаговременно предусмотреть средства на него (что возможно было бы и без опубликования планов-графиков). Вступление в силу остальных положений главы 2 Закона и принятие в соответствие с ними подзаконных актов должны повысить практическую ценность планирования.

Тот факт, что планирование в его неполном, действующем в момент написания работы виде, имеет низкую практическую ценность подчеркивает и отсутствие споров, связанных с применением норм о планировании. Так, в базе СПС «Консультант плюс»[[37]](#footnote-38) приведен только один пример спора, разрешенного со ссылкой на нормы Закона о контрактной системе, регламентирующие планирование - Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2014 по делу N А42-6403/2013. При этом, анализ данного судебного акта говорит о том, что ссылка на п.8 ст.22 Закона о контрактной системе, приведена судом ошибочно. Так, предметом спора является взыскание неосновательного обогащение вследствие неверного выбора тарифа, возникшее в 2010-2011 гг., то есть к правоотношениям Закон не применим в принципе. Кроме того, истцом-заказчиком выступало закрытое акционерное общество, не являющееся государственным заказчиком по смыслу пп.5 ст.3 Закона. Впрочем, ссылка на Закон не имела в логике судебного акта существенного значения.

Таким образом, планирование предметом споров и разногласий на текущий момент не является. Вместе с тем, реализации использования планирования в целях контроля, очевидно, повлечет споры между контролирующими органами и государственными заказчиками.

В связи с изложенным, действующие нормы Закона о государственных закупках не позволяют оценить эффективность института на практике, так как данный институт только формируется.

Вместе с тем, прогнозировать возможные недостатки правоприменения и способы их устранения, в том числе путем использования зарубежного опыта, представляется возможным. Попытка такого анализа и была предпринята в настоящей работе.

Говоря о возможностях использования американского опыта для развития российской контрактной системы, следует отметить, что данный опыт, очевидно, уже рассматривался законодателем при разработке Закона о контрактной системе и во многом был использован. Собственно сам термин «контрактная система» происходит из американской правовой системы. Уже из приведенного описания порядка планирования государственных закупок в России и США видны многие очевидные примеры заимствования, в том числе сам институт планирования. Наглядная сравнительная характеристика положений Закона о контрактной системе (как в действующем на текущий момент объеме, так и с момента вступления в силу всей главы 2 Закона) и FAR приведены в Приложении в форме таблицы.

Поэтому, в данном разделе речь пойдет в первую очередь о тех нормах, которые, представляется, были безосновательно обделены вниманием законодателя при использовании зарубежного опыта.

При реформировании государственных закупок российский законодатель все же предпочел сохранить децентрализованную модель организации контрактной системы (хотя ст.26 предусматривает возможность централизации Закупок путем возложения Президентом или Правительством полномочий по планированию, выбору подрядчика и заключению контракта может быть возложено на специальные органы или учреждения). Однако, во-первых, пока таких подзаконных актов не принималось, а во-вторых, данный институт фактически заключается в делегировании полномочий заказчиков иному лицу, а не в создании специализированного органа по закупкам. В рамках контрактной системы РФ отсутствует единый уполномоченный орган, ответственный за выработку государственной политики в сфере закупок. Федеральная антимонопольная служба осуществляет сугубо контрольные полномочия и ее роль в управлении контрактной системой минимально. С учетом значимой роли государственных закупок в вопросах управления экономикой, формирование такого органа представляется возможным и целесообразным, так как именно такая централизация позволила сформировать и постоянно совершенствовать FAR. «Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за правоустановление и координацию процесса правоприменения при осуществлении государственных закупок в США, выработку направлений единой федеральной закупочной политики, процедур и правил (в том числе федеральных закупочных правил), направленных на экономичность, действенность и эффективность процессов закупок, является Ведомство по федеральной закупочной политике. Также в разработке и координации федеральных закупочных правил участвуют Федеральный совет по оборонным закупкам и Федеральный совет по гражданским закупкам, являющиеся высшими экспертноконсультационными органами в процессе формирования и модернизации FAR».[[38]](#footnote-39)

Кроме того, интересен для заимствования институт контрактных офицеров (сходный, но не идентичный институту контрактной службы, внедренный Законом о контрактной системе), принимающих участие, в процессе планирования, согласуя планы с точки зрения обеспечения конкуренции.В США сформирована отдельная категория служащих, проходящая специальную подготовку в лицензируемых образовательных учреждениях, выдающих сертификат, подтверждающий квалификацию контрактного офицера. Помимо привлекательности идеи унификации профессиональной подготовки служащих, отвечающих за сопровождение государственных контрактов, интересным видится идея разграничить процессы планирования закупки (контрактный офицер согласует лишь аспекты планирования, связанные с обеспечением конкуренции), и непосредственно заключение и исполнение контрактов, что находится в компетенции контрактного офицера. Отсутствие концентрации данных полномочий в одних руках снижает риски «подгонки контракта» под конкретное аффилированное лицо, хотя, разумеется, не снимает его.

Российский законодательпредусмотрел формирование аналогичного института контрактных управляющих/контрактной службы, но в российском случае отсутствует главная отличительная черта контрактного офицера – обособленность его деятельности по сопровождению контракта от деятельности по планированию (участие конкурсного офицера в планировании незначительно). Конечно, основной коррупционный риск связан с совмещением функции выбора подрядчика и планирования, что российский законодатель не установил, но и не запретил.На практике это может повлечь риск концентрации всех полномочий по госзакупкам в руках одного лица/группы. То есть, институт контрактного управляющего необходимо развить, путем обособления функций по планированию, сопровождению контрактов и выбора подрядчика.

Видится возможным для заимствования и регламентация работы группы, ответственной за планирование. В настоящий момент, подобные вопросы носят внутриведомственный характер и регламентируются внутренними актами соответствующих органов. Вместе с тем, установление единых требований позволило бы закрепить такие позитивные идеи как формирование групп для осуществления планирования с участием разнопрофильных специалистов и порядок согласования планирования. Порядок согласования, предусмотренный FAR, также используется в целях поддержки субъектов малого предпринимательства – планы должны согласовываться с OSDBU.

Представляется, что и в российской контрактной системе автономия государственных заказчиком могла бы быть частично ограничены в пользу участия в согласовании закупок специально уполномоченных субъектов в целях снижения коррупционных рисков.

Другой момент, на который хотелось бы обратить внимание при обсуждении возможностей заимствования – контракты жизненного цикла. Данный институт действительно был заимствован, однако приоритет его использования был изменен. Если FAR выделяет контракт жизненного цикла как приоритетный способ определения цены, то в России он носит субсидиарный характер и применяется в строго оговоренных случаях. Вместе с тем, данный контракт является достаточно удобным инструментом участия в гражданском обороте, фактически в рамках одного контракта позволяетурегулировать правоотношения,связанные с созданием/покупкой имущества и его дальнейшим обслуживанием. Поэтому, представляется целесообразным расширить сферу применения таких договорных форм, установив открытый перечень возможного применения таких типов контрактов, помимо закрытого перечня их обязательного использования.

Кроме того, как было показано в работе, FAR вводит вэтих целях мониторинга исполнения контрактов систему Earned Value Management System, допуская использование и альтернативных систем, предусматривающей в том числе, оценку действующего контракта на предмет достижения поставленных планом целей, что дает возможность его оперативного расторжения в случае очевидного недостижения запланированных результатов. Важно, что данные системы отчетности выбираются уже на стадии планирования. При этом,контроль осуществляет специальный субъект – контрактный офицер. Данный институт также видится перспективным для внедрения в российское законодательство.

Указанные примеры представляются возможными к оперативному заимствованию в краткосрочной перспективе. Кроме того, оценка опыта США позволяет наметить долгосрочные направления совершенствования Российской Контрактной системы.

Прежде всего, таким направлением является формирование библиотеки контрактов, позволяющей при планировании использовать готовые типы договоров. Естественно, создание библиотеки аналогичной FAR в краткосрочной перспективе невозможно, а, следовательно, планирование государственных закупок в данном вопросе в близлежащей перспективе не будет унифицировано, так как будет базироваться на договорной практике конкретных заказчиков.Однако,со временем представляется необходимым провести унификацию и систематизацию договорных форм с учетом правоприменительной практики и выявляемых изъянах конкретных договорных конструкций. В связи с изложенным, видится необходимым возложить на уполномоченный орган исполнительной власти (в отсутствие специального органа в российской системе органов исполнительной власти, такую функцию возможно возложить на ФАС РФ), по мониторингу типовых договоров различных заказчиков (что существенно облегчается за счет электронной системы) и споров, вытекающих из них, и унификации договорных конструкций.

Аналогичным образом можно сказать и про подробность регулирования института планирования. Так, нормы FAR описывают множество вопросов, которые должны быть разрешены в рамках планирования, и степень этой регламентации существенно подробнее, чем аналогичные требования российского законодательства (хотя регламентация данных вопросов и была существенно подробнее детализирована с принятием нового Закона о контрактной системе). В числе интересных для заимствования деталей планирования по FAR можно привести, например, оценку рисков, позволяющую в процессе планирования и при проверке плана более эффективно анализировать целесообразность закупки.

Фактически, все описанные требования к планированию, установленные FAR и приведенные выше, с одной стороны, - результат кодификации подзаконных актов, с другой – результат планомерного принятия различных актов Конгресса, устанавливающих дополнительные требования к планированию.Фактически, наиболее подробно процесс планирования имеет смысл регламентировать после формирования библиотеки контрактов и полной базы подзаконных актов, определяющих государственную политику в области планирования государственных закупок, так как основной задачей регламентации планирования является выстраивание алгоритма определение конкретной договорной формы для конкретной цели.

В связи с этим, в большей степени актуальным для развития российской контрактной системы представляется не точечное заимствование отдельных элементов, а создание условий для проведения кодификации подзаконных актов о закупках и унификации библиотеки контрактов. Осуществить такую кодификацию представляется возможным в перспективе нескольких лет, в течение которых можно исследовать и сравнить опыт организации закупок в условия нового закона у различных государственных заказчиков.

Наиболее приемлемым результатом представляется формирование единого акта Правительства, либо иного органа, которому такое полномочие будет делегировано, содержащего подробный алгоритм планирования государственных закупок, вплоть до выбора конкретного типа контракта.

# Заключение

Приведенный выше сравнительный анализ показал, что российский законодатель воспринял многое из опыта США при создании контрактной системы Российской Федерации, в том числе такой новеллой стала регламентация планирования закупок.Вместе с тем, в полной мере оценить эффективность внесенных в правовое поле России новелл на текущий момент нельзя, так как нормы о планировании еще не вступили в большинстве своем в силу и не проверены практикой в том виде, в каком они должны будут действовать, а сама контрактная система находится в стадии формирования, так как библиотека контрактов – основное достижение американского опыта – в России пока не создана, однако предпосылки ее возникновения уже закреплены на уровне Закона.

Уже введенные в действие нормы Закона, о контрактной системе посвященные планированию еще не имеют существенного правоприменительного значения, так как еще не применяются контролирующими органами для оспаривания контрактов, планы-графики интегрированы в единую информационную систему, но недостаточно информативны. По этой причине ожидать повышения эффективности государственных закупок по результатам планирования можно не ранее внедрения таких важных институтов как планы закупок (помимо действующих планов-графиков), обоснование и нормирование закупок.

Вместе с тем, уже на основании рассмотренных выше особенностей российской и американской контрактной системы можно определить те институты, которые видятся перспективными ко внедрению. В целом на основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

1. Предусмотрены Законом о контрактной системе планы-графики в полной мере не позволяют обеспечить открытый доступ к информации о государственных закупках потенциальным подрядчикам. Как показывает практика, доступ к информации о размещаемом заказе может быть ограничен недобросовестным представителем заказчика, например, путем подмены кириллических букв сходными латинскими при размещении заявки. Такое действие исключает возможность нахождения сведений о конкретном конкурсе с использованием поиска по названию. Для разрешения данной проблемы видится возможным предложить следующее: Во-первых, внести в текст плана графика информацию о реквизитах заявки, заполняемой по мере размещения предусмотренных планом заказов, во-вторых, предусмотреть техническую возможность подписки на такие обновления в планах-графиках, в-третьих, предусмотреть технически установления гиперссылок с плана-графика на конкретные заказы по мере их размещения.
2. Законом о контрактной системе не предусмотрены последствия заключения контрактов в нарушение процедуры планирования. Вместе с тем, представляется что в данном случае отдельная регламентация правовых последствий не является необходимой. Так, планирование представляет собой часть публично-правового порядка заключения контрактов и его несоблюдение влечет ничтожность заключенного контракта, как нарушающего требования закона, что дает возможность оспаривания таких контрактов на основании ст.168 ГК РФ. Вместе с тем, учитывая, что нормы о планировании еще не применялись судами, данный вывод является лишь предположением автора, сделанным на основании частно-публичной природы государственных контрактов (опосредующей применение к ним норм ГК РФ, в тот числе о недействительности сделок) и сложившейся практики арбитражных судов о признании государственных контрактов недействительными в случае нарушения публичной процедуры их заключения (то есть норм законодательства озакупках). Видится, что такая же логика должна касаться и планирования, в противном случае, смысл данного института будет нивелирован, так как контролирующие органы/потенциальные подрядчики не смогут обжаловать контракты, заключенные в нарушение плана. Тем не менее, при всей логичности распространения норм о недействительности сделок к госкантрактам, нарушающим процедуру планирования, в условиях судебной реформы прогнозировать развитие практики затруднительно.
3. Представляется удачной практика формирования в контрактной системе обособление функций по сопровождению контракта и передаче отдельному лицу, обладающему специальной квалификацией – контрактному офицеру. Данный шаг позволяет, унифицировать квалификационные требования к служащему, специализирующемуся на закупках, обособить планирование от заключения контрактов (контрактный офицер участвует в планировании лишь в части согласования вопросов обеспечения конкуренции) и возложить на него функции по контролю за исполнением контракта. Российский институт контрактной службы/контрактного управляющего предполагает совмещение данных функций и допускает участие контрактного управляющего/члена контрактной службы в процессе выбора подрядчика в составе комиссии по осуществлению закупок. Данное обстоятельство создает риски проявления коррупции, в связи с чем представляется уместным осуществить разделение полномочий по планированию госзакупок и сопровождению контракта по примеру США.
4. Представляется целесообразнымрасширить контрольные инструменты за счет использование методов текущего контроля, аналогичного Earned ValueManagement System. Данный инструмент в США дает контрактному офицеру возможность осуществлять мониторинг достижения поставленных при планировании задач в ходе исполнения контракта. Кроме того, процесс согласование планов, предусмотренный FAR, также можно считать средством превентивного контроля за эффективностью государственных закупок. Вопросы последующего контроля Закон о контрактной системе регламентирует достаточно подробно и предусматривает несколько механизмов его осуществления. Текущий контроль в сфере госзакупок действующим российским законодательством не регламентирован.
5. Перспективным направлением развития планирования видится расширение применения контрактов жизненного цикла, которые на текущий момент могут применяться лишь в строго оговоренных Правительством случаях. FAR предполагает более широкие возможности для его использования и указывает данный метод формирования цены как основной.
6. Удачным для заимствования опытом представляется включение в план описания рисков, так как в большей степени позволяет оценить целесообразность выбора в пользу размещения заказа. Особенно это актуально применительно к крупным инфраструктурным проектам.

Представляется, что предложенные меры позволят повысить эффективность планирования, так как на текущий момент данный институт не в полной мере позволяет снять коррупционные риски, связанные с возможностью неправомерного ограничения информации о проводимых закупках и с совмещением функций по планированию и исполнению контрактов в одних руках, не имеет инструментов текущего контроля направленного на профилактику нарушений закона, не в полной мере позволяет использовать инструмент жизненного цикла проекта, который потенциально применим к любым долгосрочным проектам, требующим не только передачи/создания заказчику какого-либо имущества, но и его последующего обслуживания. Представляется, что устранение данных факторов позволит повысить эффективность планирования государственных закупок.

Говоря о долгосрочных перспективах развития контрактной системы России, логичным следующим шагом представляется осуществление систематизации контрактного опыта отдельных заказчиков и последующая унификация библиотеки контрактов актом Правительства.

Кроме того, после унификации библиотеки контрактов процесс планирования может быть регламентирован более подробно и, в конечном счете, должен быть сведен к описанию алгоритма действий, приводящего к формированию конкретного контракта с использованием контрактной библиотеки.

То есть, резюмируя изложенное, на текущий момент планирование как институт, направленный на повышение эффективности государственных закупок не функционирует в полной мере. Говорить о повышении эффективности за счет планирования можно будет с введением норм об обосновании, нормировании закупок и о планах закупок. При условии надлежащей реализации данных положений Закона, можно прогнозировать повышение эффективности закупок за счет снижения коррупционных рисков, отсечения необоснованных закупок и повышения прозрачности данной деятельности. Представляется, что данные новеллы – основаны, в том числе на опыте США, однако потенциал для использования FAR до конца не исчерпан.

# Список использованной литературы

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ// «Российская газета», N 238-239, 08.12.1994;
3. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 N 14-ФЗ// «Российская газета», N 23, 06.02.1996, N 24, 07.02.1996, N 25, 08.02.1996, N 27, 10.02.1996;
4. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// «Российская газета», N 80, 12.04.2013;
5. Федеральный закон от 13.12.1994 N 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»// «Российская газета», N 247, 21.12.1994;
6. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»// «Российская газета», N 77, 10.04.2013
7. Указ Президента РФ от 07.08.1992 N 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»// «Российская газета», N 182, 14.08.1992;
8. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 16.06.2008, N 24, ст. 2867;
9. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 N 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»//«Собрание законодательства РФ», 17.02.2014, N 7, ст. 683;
10. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»//«Собрание законодательства РФ», 09.12.2013, N 49 (часть VII), ст. 6430;
11. Приказ Минэкономразвития России N 761, Казначейства России N 20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»// «Российская газета», N 38, 22.02.2012;
12. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»;
13. Федеральный закон от 06.05.1999 N 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу)// «Российская газета», N 91, 13.05.1999;
14. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу)// «Российская газета», N 163, 28.07.2005.
15. Проекты нормативных правовых актов:
16. Проект «Плана мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2014 год» (по состоянию на 25.02.2014)(подготовлен Минэкономразвития России)// СПС «Консультант плюс»
17. Научная литература
18. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. N 8;
19. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, Инфра-М, 2011// СПС «Консультант Плюс»
20. Пономарев В.В. Система государственных закупок в США // Конкурсные торги. 1998. N 13;
21. С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов. Процесс организации федеральных закупок в США//Финансы, 2012, №1;
22. У.А. Бурханов. Государственные закупки. Учебное пособие//Ташкент, 2010;
23. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования. М., 2002;
24. «КонсультантПлюс: Правовые новости. Специальный выпуск. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обзор изменений системы государственных закупок»;
25. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2013//СПС «Консультант Плюс»;
26. Д.М. Илюшин, В.В. Джужома. Ошибки плано-графиков//Госзаказ: управление, обеспечение, размещение, 2014, №35.
27. Иностранныеисточники
28. The Federal Acquisition Regulation (FAR);
29. Kate M. Manuel, L. Elaine Halchin, Erika K. Lunder, Erika K. Lunder (2012). The Federal Acquisition Regulation (FAR): Answers to Frequently Asked Questions, 2012.
30. Судебные акты
31. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.09.2012 №5128 по делу №А40-8156/2011// «Вестник ВАС РФ», 2013, N 1;
32. Определение ВАС РФ от 05.06.2013 N ВАС-6649/13 по делу N А19-16207/2012;
33. Определение ВАС РФ от 05.06.2013 N ВАС-6649/13 по делу N А19-16207/2012
34. Постановление ФАС Московского округа от 11.03.2012 по делу N А40-26382/11;
35. Постановление ФАС Московского округа от 17.09.2010 N КА-А40/10643-10-П по делу N А40-83499/09-149-493;
36. Постановление ФАС Московского округа от 15.06.2010 N КА-А40/5663-10 по делу N А40-116345/09-146-842;
37. Постановление ФАС Московского округа от 31.12.2009 N А40/14571-09 по делу N А40-83499/09-149-493;
38. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.12.2013 N 09АП-35487/2013 по делу N А40-74129/13;
39. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2014 по делу N А42-6403/2013.
40. Интернет источники

http://www.zakupki.gov.ru

<http://www.acquisition.gov/far/>;

Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования//http://baltictender.ru/federalnaya-kontraktnaya-sistema-ssha-sochetanie-gibkosti-i-regulirovaniya/

1. П. Селезнев. Договор запутался в законах: контракт жизненного цикла каждый трактует как хочет// <http://www.rg.ru/2014/03/04/cikl.html>;
2. <http://www.gks.ru>;
3. <http://www.rosminzdrav.ru>;
4. <http://www.minregion.ru>;
5. <http://www.udprf.ru>;
6. <http://www.fstrf.ru>;
7. <http://www.rosfinnadzor.ru>;
8. <http://www.rossvyaz.ru>;
9. <http://www.dumask.ru>.

# Приложение

|  |
| --- |
| Сравнительная таблица основных особенностей планирования по FAR и по Закону о контрактной системе |
| Показатель сравнения | Закон о контрактной системе | FAR | Пояснения |
| в действующей редакции | в полной редакции |
| Размещение планов | на сайте заказчика | в единой системе | в единой системе | Порядок и сроки ввода в эксплуатацию единой информационной системе в РФ планируется определить к июлю 2014 года[[39]](#footnote-40) |
| Дифференциация планов и планов-графиков | предусмотрено | предусмотрено | нет | Разделение планов и планов-графиков в Российской практике, представляется, обусловлено стремлением привязать планирование к бюджетному процессу, что в российских условиях можно считать обоснованным для удобства заложения в бюджет соответствующих расходов. С другой стороны, для оперативного удовлетворения конкретных нужд трехлетняя перспектива планирования не слишком удобна. Американский подход к планированию не имеет строгой привязки даже к началу финансового года и ориентирован на планирование конкретного контракта под конкретную задачу. |
| Содержание планов: |  |  |  |  |
| Обоснование | не внедрено | предусмотрено | предусмотрено |  |
| Цена | предусмотрено | предусмотрено | предусмотрено | При этом, FAR и Закон о контрактной системе по-разному расставляют приоритеты методов ценообразования: согласно FAR цена контракта по умолчанию определяется исходя из стоимости жизненного цикла, тогда как в РФ такой метод применяется только в отношении определенного Правительством круга контрактов. |
| Сроки исполнения | предусмотрено | предусмотрено | предусмотрено |  |
| Применимые условия (дополнительные требования к участникам) | не введено | предусмотрено | предусмотрено |  |
| Описание рисков | не предусмотрено  | не предусмотрено | предусмотрено | Представляется, что описание рисков позволяет в большей степени оценить целесообразность той или иной закупки на стадии планирования, и отсутствие оценки рисков в российской практике является упущением законодателя. |
| Качественные требования к предмету закупки (описание предмета закупки) | в текущем виде план график не позволяет определить качественные характеристики по описанию объекта | План предусматривает как наименование, так и описание предмета, но до введения планов в практику судить об информативности плана в данной области нельзя | Качественные характеристики товара/работы/услуги описываются при планировании |  |
| Компромиссы между ценой и качеством закупки | не предусмотрено | не предусмотрено | предусмотрено | Тот факт, что данный критерий не отражен в плане, не свидетельствует о том, что российский законодатель его не учел в принципе. Так, критерии выгодности контрактов должны быть отражены в конкурсной документации(ст.53 Закона о контрактной системе). Для потенциального поставщика данное различие несущественно, но для целей текущего контроля может играть роль. Так, критерии выбора победителя в США могут быть оценены уже на стадии планирования, в России – на стадии размещения заказа. |
| План действий (в том числе бюджет проекта, конкретный тип контракта и т.п.), то есть подробное описание реализации закупок (всего FAR предусматривает 22 показателя) | не предусмотрено | предусмотрено (менее подробно чем в FAR)  | предусмотрено(вплоть до выбора типа контракта ) | Так, трехгодичные планы по Закону о контрактной системе предполагают указание на способ выбора контрагента; сведения о проведении/не проведении закупки у субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций; сведения о наличии/отсутствии преимуществ, предоставляемых в учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов; сведение о применении национального режима закупок; сведения о банковском сопровождении; сведения о проведении общественного обсуждения. FAR в данном вопросе более подробен, но главным преимуществом представляется именно указание на конкретный тип контракта как неотъемлемая часть планирования. |

1. См.: Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. N 8. С. 39 - 44 [↑](#footnote-ref-2)
2. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, Инфра-М, 2011// СПС «Консультант Плюс» [↑](#footnote-ref-3)
3. Белов В.Е. Указ.соч. [↑](#footnote-ref-4)
4. См. абз. 4, абз. 5 п.2 Указа Президента РФ от 07.08.1992 N 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [↑](#footnote-ref-5)
5. См., например, Белов В.Е. указ соч. [↑](#footnote-ref-6)
6. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.09.2012 №5128 по делу №А40-8156/2011 [↑](#footnote-ref-7)
7. См. Белов В.Е. указ соч. [↑](#footnote-ref-8)
8. См.: Пономарев В.В. Система государственных закупок в США // Конкурсные торги. 1998. N 13. С. 35, 36. [↑](#footnote-ref-9)
9. См. С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов. Процесс организации федеральных

закупок в США//Финансы, 2012, №1, С. 62. [↑](#footnote-ref-10)
10. У.А. Бурханов. Государственные закупки. Учебное пособие//Ташкент, 2010, С. 25 [↑](#footnote-ref-11)
11. Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования//http://baltictender.ru/federalnaya-kontraktnaya-sistema-ssha-sochetanie-gibkosti-i-regulirovaniya/ [↑](#footnote-ref-12)
12. См. Белов В.Е. указ соч. [↑](#footnote-ref-13)
13. Здесь и далее текст FAR фар цитируется в переводе автора [↑](#footnote-ref-14)
14. Белов В.Е. указ соч. [↑](#footnote-ref-15)
15. Kate M. Manuel, L. Elaine Halchin, Erika K. Lunder, Erika K. Lunder (2012). The Federal Acquisition Regulation (FAR): Answers to Frequently Asked Questions// 2012http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42826.pdf [↑](#footnote-ref-16)
16. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011

"О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах" [↑](#footnote-ref-17)
17. Белов В.Е. указ соч. [↑](#footnote-ref-18)
18. См.: Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования. М., 2002. С. 859. [↑](#footnote-ref-19)
19. Приказ Минэкономразвития России N 761, Казначейства России N 20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» [↑](#footnote-ref-20)
20. См. например, Постановление ФАС Московского округа от 17.09.2010 N КА-А40/10643-10-П по делу N А40-83499/09-149-493; Постановление ФАС Московского округа от 15.06.2010 N КА-А40/5663-10 по делу N А40-116345/09-146-842; Постановление ФАС Московского округа от 31.12.2009 N А40/14571-09 по делу N А40-83499/09-149-493; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.12.2013 N 09АП-35487/2013 по делу N А40-74129/13 [↑](#footnote-ref-21)
21. См. ст.13 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [↑](#footnote-ref-22)
22. см. п.1 Постановления Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-23)
23. ч.12 ст.14 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-24)
24. «КонсультантПлюс: Правовые новости. Специальный выпуск

О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обзор изменений системы государственных закупок» [↑](#footnote-ref-25)
25. См. ст.17 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 N 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» [↑](#footnote-ref-26)
26. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2013//СПС «Консультант Плюс» [↑](#footnote-ref-27)
27. См. п.3.21 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утверждены Приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 №567 [↑](#footnote-ref-28)
28. См. тамже, п.4.2. [↑](#footnote-ref-29)
29. См. п.1 ПостановленияПравительства РФ от 28.11.2013 N 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» [↑](#footnote-ref-30)
30. Исходя из содержания нормы, речь идет о возможности признания контракта недействительным как оспоримой сделки. [↑](#footnote-ref-31)
31. См., например, Определение ВАС РФ от 05.06.2013 N ВАС-6649/13 по делу N А19-16207/2012; Определение ВАС РФ от 05.06.2013 N ВАС-6649/13 по делу N А19-16207/2012 [↑](#footnote-ref-32)
32. См. Постановление ФАС Московского округа от 11.03.2012 по делу N А40-26382/11 [↑](#footnote-ref-33)
33. См. С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов, указ.соч., С.62. [↑](#footnote-ref-34)
34. П. Селезнев. Договор запутался в законах: контракт жизненного цикла каждый трактует как хочет// http://www.rg.ru/2014/03/04/cikl.html [↑](#footnote-ref-35)
35. Например, на сайте Министерства здравоохранения <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/tenders/stranitsa-837>, Минрегиона<http://www.minregion.ru/uploads/attachment/2e4f83a2-a9ff-464a-97d2-b836f264feec.pdf>, Управления делами Президента <http://www.udprf.ru/sites/default/files/plan-grafik_upravleniya_delami_prezidenta_rossiyskoy_federacii_na_2014_god_s_izmeneniyami_29_aprelya_3.pdf>, Федеральной службы по тарифам <http://www.fstrf.ru/about/con/0>, Федеральной службы финансово-бюджетногонадзора <http://www.rosfinnadzor.ru/zakupki/plan-grafic/>, Федерального казначейства <http://www.roskazna.ru/plan-grafik-razmeshcheniya-zakazov/>, Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/finance/schedule/>, Федерального агентства связи <http://www.rossvyaz.ru/goszakaz/p113/>, сайте Думы Ставропольского края <http://www.dumask.ru/info/ob-yavleniya/zakupka-tovarov-uslug/plany-grafiki> и др. [↑](#footnote-ref-36)
36. См. Проект "Плана мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2014 год" (по состоянию на 25.02.2014) (подготовлен Минэкономразвития России)//СПС «Консультант плюс» [↑](#footnote-ref-37)
37. обзор проведен 14.05.2014 [↑](#footnote-ref-38)
38. См. С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов, указ.соч., С.63. [↑](#footnote-ref-39)
39. Проект "Плана мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2014 год" (по состоянию на 25.02.2014) (подготовлен Минэкономразвития России)//СПС «Консультант плюс» [↑](#footnote-ref-40)