

Мониторинг практики применения законодательства о контрактной системе и перспективы его совершенствования

Гаврилова Ю.А.*

Ключевые слова: показатели осуществления закупок, конкуренция, результативность, эффективность, экономия, способы определения поставщика, исполнение контракта, расторжение контракта, план-график, прогнозирование, государственная экономическая политика.

Аннотация. Статья посвящена недостаточно исследованному вопросу наблюдения за исполнением и оценки состояния законодательства о государственных закупках.

Методы исследования: формально-юридический, статистический, сравнительно-правовой.

В статье обосновывается необходимость переосмысления и детализации в сфере закупочной деятельности общепринятых критериев оценки качества законодательства, утвержденных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Данные критерии, предназначенные для оценки процесса государственных закупок, во-первых, обусловлены экономической природой закупок, связью с бюджетным процессом и не всегда отражают формально-юридическое содержание, во-вторых, производны от нормативно закрепленных принципов регулирования закупочных отношений, так как именно принципы определяют генеральную линию проверки, оценки и прогнозирования результатов исполнения бюджета по закупкам. Автор предлагает перечень критериев оценки в зависимости от принципов обеспечения конкуренции, результативности и эффективности закупок, имеющих наиболее важное значение в рамках предмета исследования.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-3-36-42

Важнейшей составной частью единой государственной экономической политики является институт государственных закупок, взаимодействующий с налоговым, бюджетным и гражданским законодательством. Правовая регламентация института государственных закупок осуществляется в рамках специального законодательства о контрактной системе. Несмотря на то, что основополагающий нормативный правовой акт данной сферы (далее — Закон)¹ содержит ряд общих положений о мониторинге государственных закупок, названный вид мониторинга исследован в научной литературе недостаточно полно и глубоко [8]. Отдельно об этом явлении крайне мало говорится в публичных выступлениях государственных деятелей. Изучение «закупочного» мониторинга, как правило, поглощается общими цифрами государственной экономической статистики, а его реальное состояние известно только специалистам из предусмотренного чч. 5—7 ст. 97 Закона Сводного аналитического отчета Минфина России о результатах ежегодного мониторинга в сфере закупок (далее — Сводный аналитический отчет).

Между тем анализ многочисленных изменений, внесенных в Закон на протяжении 5 лет его действия, не всегда позволяет увидеть причинно-следственную связь между указанными поправками и результатами монито-

ринга государственных закупок. К тому же следует учитывать, что мониторинг практики применения законодательства о контрактной системе неразрывно связан со всей сферой правоприменительной практики и поэтому не может рассматриваться обособленно от общего понятия мониторинга правоприменения. Данное обстоятельство также недостаточно принимается во внимание при разработке стратегии развития соответствующего законодательного института в парламенте и научно-исследовательских учреждениях.

Цель статьи — проанализировать основные тенденции практики применения законодательства о контрактной системе с точки зрения возможности использования в этой сфере общепризнанных показателей мониторинга правоприменения. С помощью формально-юридического, статистического и сравнительно-правового методов исследования изучаются законодательство, наиболее важные акты судебной практики, специальная научная литература, официальные доклады и аналитические материалы.

В соответствии с нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ в отечественной правовой системе проводится федеральный и региональный мониторинг правоприменения². Из анализа содержания этих нормативных документов следует, что

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

² Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930; Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприме-

* Гаврилова Юлия Александровна, кандидат юридических наук, доцент Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, Российская Федерация.

E-mail: gavrilo_ua@volsu.ru

мониторинг правоприменения имеет три основные цели и группы единых показателей:

- 1) перечень общих показателей;
- 2) перечень антикоррупционных показателей;
- 3) перечень технико-юридических показателей.

В настоящем исследовании берется за основу следующее определение: «мониторинг правоприменения — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по сбору, анализу, оценке информации о состоянии законодательства и практики его применения в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации посредством принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней власти» [5, с. 53, 54]. Приведенное определение формально уже по целям, но шире по субъектному составу.

Следует согласиться, что все упомянутые единые показатели мониторинга правоприменения в той или иной мере важны для совершенствования практики применения законодательства о контрактной системе. Например, необходимость принятия конкретизирующих нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ в сфере регулируемых контрактной системой отношений и в пределах установленной для них законом компетенции, выполнения международных обязательств РФ, соблюдения Конституции РФ, гарантированных ею прав и свобод человека и гражданина нашла свое отражение в ст. 2 Закона. Следует также согласиться с мнением, что зарубежный опыт не должен применяться в отечественной системе закупок автоматически [9].

Устранение коррупциогенных факторов, объективно присущих для экономической сферы, в которой осуществляются государственные закупки, достигается закреплением одной из целей регулирования: предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в сфере закупок (ч. 1 ст. 1 Закона).

И, наконец, для норм Закона постоянно требуется технико-юридическая диагностика отдельных формулировок, положений и статей, вызывающих затруднения в практике их применения. Чаще всего это связано с пробельностью правового регулирования вследствие развития экономических отношений, противоречивостью или ошибочностью языковых средств, наличием широкого усмотрения должностных лиц при совершении на основании Закона юридически значимых действий и т. п. В тесной связи с этими факторами находятся и такие единые показатели мониторинга, как количество и содержание обращений и разъяснений по вопросам применения Закона, процент их удовлетворения уполномоченными органами или судами, статистика правонарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

Между тем официальные правила осуществления мониторинга разрешают применение дополнительных

показателей, вводимых нормативными правовыми актами федеральных и региональных государственных органов. И, к сожалению, такие специальные показатели мониторинга, которые отражали бы существо и специфику складывающихся отношений в сфере закупок, практически отсутствуют, что следует признать неудовлетворительным. Сведения и данные, на которые опирается Минфин России в Сводном аналитическом отчете, имеют пока в большей мере служебный, технический характер. Они представлены как индикаторы измерения общей экономической ситуации в контрактной системе с позиции того, в какой степени они влияют на макроэкономическую ситуацию в стране. При исследовании правовых аспектов проблемы необходимы критический анализ и нормативное закрепление соответствующих дополнительных показателей.

Каковыми же должны быть специальные показатели мониторинга практики применения законодательства о контрактной системе? Думается, что при ответе на этот вопрос необходимо исходить из законодательно предусмотренных принципов контрактной системы (ст. 6—12 Закона). Но непосредственное регулятивное значение этих принципов для разработки таких показателей может отличаться в силу разных обстоятельств.

Например, принцип единства контрактной системы (ст. 11 Закона) выступает общей предпосылкой для всего отраслевого регулирования в контрактной системе и распространяет действие на все этапы процесса закупок, следовательно, непосредственно вывести из него какие-либо показатели — задача трудновыполнимая.

Принцип стимулирования инноваций (ст. 10 Закона) служит основанием для предоставления преференций самому государственному или муниципальному заказчику: государственной поддержки, некоторого отступления при проведении процедур закупок от общих правил и т. д. Объем закупок инновационной продукции по сравнению с т. н. «обычной» продукцией может быть показателем выполнения целей научно-технологического развития РФ на уровне правительственной политики, но, думается, использование его лишь в качестве статистического показателя, не обязательного для заказчика, само по себе не стимулирует его к закупкам современной продукции.

Из принципа профессионализма заказчика (ст. 9 Закона) теоретически можно вывести показатель уровня образования и квалификации должностных лиц, проводящих закупки заказчика. Вероятность отклонения от него может связываться с приемом на работу новых сотрудников, которые еще не прошли обучение (переобучение) по профессиональным образовательным программам. Однако это опять имеет значение для соответствия самого Заказчика требованиям закона при проверке контрольным органом, но не для совершенствования законодательства о контрактной системе.

То же самое можно сказать и о принципе открытости и прозрачности информации в контрактной системе (ст. 7 Закона). Уровень открытости данных в Законе высокий, но еще не доведен до максимума [14, с. 71]. Можно, конечно, анализировать в процессе контрольной деятельности допустимый интервал времени, когда единая

нения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.08.2011, № 35, ст. 5081.

информационная система, электронная площадка не работоспособны или доступ к ним ограничен, наличие кибератак и время их устранения. Тем не менее, это в большей степени вопрос технической защищенности и информационной безопасности при проведении торгов, который характеризует соответствие информационных систем и их администраторов требованиям закона, но не практику его применения³.

Следовательно, для работы со специальными показателями мониторинга государственных закупок наибольшее практическое значение имеют два принципа: обеспечения конкуренции (ст. 8 Закона) и результативности и эффективности государственных закупок (ст. 12 Закона). Именно по вопросам их толкования и применения складывается основная судебная практика, и идут научные дискуссии. Причем выработать консолидированный вариант решения сложно, в частности, из-за неоднозначности юридической и экономической трактовки конкуренции, эффективности, экономичности и иных ценностей.

Закон установил, что конкуренция должна быть добросовестной и обеспечивается с помощью равного доступа участников контрактной системы к участию в закупках в целях выявления лучших условий по цене и (или) другим критериям. Запрещается именно необоснованное сокращение количества участников закупки.

Из законодательно закрепленных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) исключительно по цене он определяется в электронном аукционе и электронном запросе котировок; по цене, качеству работ и срокам их выполнения, квалификации участника и некоторым др. критериям в совокупности — в электронном конкурсе; по наилучшим требованиям к товару (работе, услуге) — в электронном запросе предложений. Электронный конкурс с ограниченным участием и двухэтапный электронный конкурс отличаются особенностями проведения процедуры с учетом единых конкурсных критериев оценки заявок (ст. 24 Закона).

Н. В. Нестерович правильно подметил, что если методика оценки деятельности заказчика со стороны вышестоящего ведомства долгое время зависела от величины экономии бюджетных средств, то заказчику трудно было воздержаться от соблазна завышения базовой цены закупки. При изучении статистики не учитывалось то обстоятельство, что на эффективность государственных закупок влияет не только (а во многих случаях и не столько) снижение закупочных цен, но и уровень затрат на проведение самих закупочных процедур: трудовых, материальных и финансовых, технических, а увеличение затратности закупочной деятельности является неизбежным следствием чрезмерной децентрализации закупок. Отсюда, полагает автор, стандартная рыночная система сама по себе не гарантирует полной эффективности государственных закупок, а нужно действенное расширение конкурентного поля [10, с. 59, 60, 62].

³ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 882 «Об утверждении Правил мониторинга доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок, электронной площадки» // Собрание законодательства РФ, 06.08.2018, № 32 (Часть II), ст. 5341.

От чрезмерной «аукционизации» всех закупок предостерегают И. В. Березинец и А. Е. Иванов. Авторы указывают, что в 2010—2013 годах использование линейного правила оценки ценовых предложений конкурсантов без порога приводило к двум противоположным стратегиям участника: отказу понижать цену либо к агрессивному демпингу, что повышало вероятность неисполнения условий контракта по цене. Изменение этого правила на оценку заявки по наибольшему (наименьшему) предложению ввело свои ограничения, но эффективность последней методики зависит от того, насколько заказчик защитил себя в конкурсной документации от демпинга со стороны участника [4, с. 45].

К. И. Головшинский и М. С. Турчан провели исследование эффективности использования различных способов закупок и пришли к выводу, что некоторые способы закупок, введенные в контрактной системе, оказались крайне эффективными по показателям конкурентности, экономии бюджетных средств. Например, двухэтапный конкурс по показателям эффективности проявил себя одним из лучших (0,93 балла). На втором месте — запрос котировок (0,79 баллов), и только на третьем — наиболее популярный по частоте использования электронный аукцион (0,68 баллов), худшие показатели имеет лишь запрос предложений (0,43 балла). Соотношение же различных показателей мониторинга у каждого способа закупки отличается: в целом авторами изучены такие показатели, как среднее количество участников закупки, средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК) и доля расторгнутых контрактов [6, с. 64, 70, 71].

Здесь видно, что мониторинг государственных закупок не сводится только к подсчету их экономичности, а связан с поиском реальных рычагов воздействия конкуренции на рыночную среду. В такой стране, как Российская Федерация, важно не только эффективно исполнить каждый отдельный контракт, но и эффективно управлять закупочным процессом. Необходимы грамотно продуманная централизация закупок, опережающее обеспечение их конечных результатов и целей на ранних стадиях планирования, единство подходов и методов контроля в контрактной системе. Перестроить «управленческую машину», много лет работающую не на конечный результат, а на формальные отчеты о проведении закупок или освоенные суммы бюджетных средств — непростая задача, но стандартизация технических заданий и применение типовых условий участия в закупке обеспечивают конкуренцию [7, с. 70, 71].

Сходные доводы можно найти в судебной практике. Арбитражный суд кассационной инстанции оставил без удовлетворения кассационную жалобу учреждения здравоохранения, а обжалованное последним постановление арбитражного суда апелляционной инстанции, которым отменено решение арбитражного суда первой инстанции, — без изменения по следующим основаниям.

Арбитражный суд апелляционной инстанции правомерно признал, что в государственном реестре одно лекарственное средство в виде концентрата по двум торговым наименованиям может поставить только один правообладатель — Эбеве Фарма Гес.м.б.Х. Нфг. КГ,

Австрия, а это же лекарственное средство в виде лиофилизата могут поставить восемь организаций.

В этой связи апелляционный суд установил, что положения аукционной документации «заточены» только под одного производителя, что является нарушением закона. В данном случае у двух организаций (ГУП Чувашской Республики «ФАРМАЦИЯ» Минздрава Чувашии, ООО «Восточно-Европейская компания») возникли затруднения с поставкой данной лекарственной формы для участия в электронном аукционе.

В пункте 2 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2017, отмечено, что «включение заказчиком в аукционную документацию требований к закупаемому товару, которые свидетельствуют о его конкретном производителе, в отсутствие специфики использования такого товара является нарушением положений статьи 33 Закона»⁴.

В Сводном аналитическом отчете применяются такие индикаторы, как количество и суммарная стоимость размещенных извещений об осуществлении закупки, а также количество и суммарная стоимость заключенных контрактов. Представляется, что эти методы оценки могут относиться к показателям мониторинга «конкурентности» закупки лишь косвенно и не всегда.

Извещение о закупке формируется на основании определенной позиции плана-графика, а планы-графики — не могут выходить за пределы утвержденных ежегодных лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов заказчика (ч. ч. 2, 5 и 6 ст. 16 Закона). По общему правилу каждая состоявшаяся закупка приводит к заключению контракта по этой позиции плана-графика.

Уменьшение объема размещенных извещений по сравнению с планом-графиком показывает, что Заказчик неправильно планирует и не полностью расходует выделенные ему бюджетные средства, действует экономически нецелесообразно, неэффективно. Увеличение же объема размещенных извещений по сравнению с планом-графиком возможно, например, когда закупка признана несостоявшейся и заказчик вынужден прибегать к повторному проведению закупки тем же способом или другим способом либо к заключению государственного контракта с единственным поставщиком (чч. 3—5 ст. 55.1 Закона).

Следует также принимать во внимание объявление новой закупки после отмены результатов предыдущей закупки на основании предписания антимонопольного органа. Размещение нескольких извещений для исполнения одной позиции плана-графика с учетом результатов обжалования и контроля может свидетельствовать об уровне соблюдения принципа обеспечения конкуренции при осуществлении соответствующей закупки притом, что эффективность закупки может

формально даже не затрагиваться. Наконец, в ряде случаев несостоявшаяся (аннулированная) закупка может вообще не привести к заключению контракта по соответствующей позиции, если в план-график заказчиком внесены изменения и денежные средства направлены на другие цели.

И в этой части более глубоко вникнуть в проблему помогает градация объема и стоимости размещенных извещений, заключенных контрактов:

- › в разрезе способов определения поставщика;
- › по уровню заказчика (бюджета);
- › по организационно-правовой форме заказчика;
- › в разбивке по разделам ОКПД 2⁵, поскольку в план-график включается идентификационный код закупки (п. 1 ч. 2 ст. 16 Закона) и т. п.⁶

В данном случае классификация извещений по способам определения поставщика более всего характеризует уровень конкуренции в связи с их природой и особенностями, а иные иллюстрируют не столько показатели закупки, сколько детали территориального планирования бюджета, отраслевого распределения бюджетных ресурсов, объем финансового обеспечения, в частности, при закупках крупнейшими заказчиками и пр.

В связи с этим представляется, что ключевыми специальными показателями мониторинга государственных закупок с точки зрения принципа обеспечения конкуренции могут стать следующие (в абсолютных цифрах и процентах):

количество и вид объявленных процедур с учетом изложенной выше специфики каждого способа определения победителя;

среднее количество поданных заявок в расчете на каждый отдельный способ закупки;

размер снижения НМЦК.

Не менее сложная ситуация складывается, кроме принципа обеспечения конкуренции, также с принципом результативности и эффективности государственных закупок.

Отметим, что ст. 34 Бюджетного кодекса РФ устанавливает, что эффективными являются два способа поведения участника бюджетного процесса: 1) достижение заданных результатов с помощью минимального количества денежных средств; 2) достижение наилучшего результата с помощью фиксированного размера средств. В ст. 12 Закона указано только на достижение запланированных результатов. Экономия (снижение цены) в результате произведенных государственных закупок де-юре перестала быть определяющим критерием эффективности по Закону, но в Бюджетном кодексе РФ

⁵ Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст «Об утверждении Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (далее — ОКПД 2). [Электронный ресурс]. СПС «Консультант Плюс».

⁶ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/>.

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22 февраля 2018 г. № Ф06-30001/2018 по делу № А55-9653/2017. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

де-юре продолжает считаться, что порождает основное противоречие.

Следует подчеркнуть, что в то же время в научных публикациях отсутствуют какие-либо общепринятые стандарты эффективной закупки. Многие ведущие эксперты по-разному понимают термин «эффективная закупка». И. В. Бегтин, Р. Ю. Чепкасов полагают, что эффективность закупки — это своевременно и в полном объеме исполненный контракт, результативность исполнения обязательств по контракту (причем обеими сторонами), для Г. А. Суходольского — это соответствие закупки целям и потребностям заказчика. А. В. Ткаченко считает, что это конкуренция, измеренная числом участников (для аукционов) или числом допущенных заявок (для конкурсов и котировок), хотя автор признает и роль исполнения контракта, которое сложно оценить. Аудитор Счетной Палаты РФ М. С. Рохмистров указывает на все эти критерии в совокупности. Н. В. Еременко призывает при «определении эффективности учитывать, кроме цены, многофакторность процессов закупок, а также специфику различных групп закупаемой продукции» [12].

О. А. Беляева приводит конкретные примеры состоявшейся неэффективной закупки:

- 1) существовала объективная «возможность закупки идентичных или однородных товаров (работ, услуг) по меньшей цене либо закупки товаров (работ, услуг) с более высокими характеристиками по такой же или меньшей цене»;
- 2) имущество, приобретенное за адекватную цену, не используется по прямому назначению в течение длительного времени;
- 3) негативное влияние конкретной закупки на общую систему финансово-хозяйственной деятельности заказчика;
- 4) наличие избыточных потребительских свойств у приобретаемых объектов закупки [3, с. 47, 48].

В современном бюджетном процессе России стало уделяться больше внимания мониторингу эффективности закупок, так как бюджетные ассигнования выделяются в числе прочего на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 69 Бюджетного кодекса РФ). Получатели бюджетных средств обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов (п. 1 ст. 73 Бюджетного кодекса РФ).

По мнению З. Н. Бедоевой, «сегодня можно говорить о появлении еще одного вида мониторинга в финансовой сфере, который только начинает зарождаться — бюджетный мониторинг, осуществляемый Федеральным казначейством». Его особенность — в наличии казначейского сопровождения бюджета, когда органы Федерального казначейства осуществляют функции проверки законности и обоснованности расходования средств бюджета сплошным методом на всех этапах бюджетного процесса. Автор делает вывод, что «бюджетный мониторинг представляет собой форму осуществления текущего внутреннего государственного бюджетного контроля, заключающуюся в комплексном, систематическом наблюдении за детальностью подконтрольных субъектов, направленном на сбор, анализ и оценку ин-

формации об их деятельности в целях своевременного реагирования и минимизации рисков: необоснованного планирования расходов, не достижения запланированных показателей, неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного контракта, завышения цен или срыва исполнения по нему обязательств, неэффективного использования средств из бюджета, сговора участников закупки и т. д.» [1, с. 49, 51].

К сожалению, Закон не идет по пути, описанному автором, так как мониторинг в сфере закупок не является частью контрольной деятельности, организационно отделен от контроля в сфере закупок, а закупка может быть признана необоснованной лишь в процессе аудита и контроля, но не в результате мониторинга (ч. 5 ст. 18 Закона). И все-таки мониторинг со стороны Федерального казначейства тоже нуждается в унификации методики, принципов и подходов в его проведении [2, с. 81].

Н. А. Поветкина ставит интересный вопрос о двойственной сущности государственных контрактов в бюджетном процессе. С точки зрения публичного права, государственный контракт — это правовая основа для бережного отношения и правильного расходования бюджетных средств, для достижения какого-либо социально значимого финансового результата. С точки зрения частного права, государственный контракт — это дополнительный барьер, ограничивающий частный интерес участника контрактной системы, так как ему приходится соблюдать массу не всегда выгодных, но обязательных для него требований, связанных с получением средств бюджета. Можно согласиться с мнением автора, что в современной сфере отечественных государственных закупок доминирует и, наверное, должна доминировать публичная составляющая, которая и выражается в принципе эффективного использования бюджета по строго установленным правилам [11, с. 31].

В судебной практике поддерживается подход Закона о праве заказчика самостоятельно формировать качественные (технические, функциональные) характеристики товара, работы или услуги, при котором допустимо установление определенных конкурентных преимуществ одних участников закупок перед другими, но при условии, что это ведет к соблюдению основополагающего принципа эффективности и результативности состоявшейся закупки.

В передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано, так как предшествующие суды учли, что целью аукциона ввиду очевидных потребностей инвалидов является получение товаров (подгузников и абсорбирующих белья) одновременно. Суды пришли к выводу, что, объединяя в одну закупку подгузники (детские и взрослые) и абсорбирующее белье, заказчик руководствовался принципом эффективного расходования бюджетных средств путем построения оптимального плана закупок, не нарушая при этом принципа конкуренции⁷.

Арбитражный суд кассационной инстанции оставил без удовлетворения кассационную жалобу ФАС

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 30 октября 2017 г. № 309-КГ17-15137 по делу № А71-10132/2016. [Электронный ресурс]. СПС «Консультант Плюс».

России, а оспоренные судебные акты первой и апелляционной инстанций — без изменения, по следующим причинам.

Судами предшествующих инстанций правильно установлено, что включение в лот всех региональных и межмуниципальных дорог Челябинской области не может рассматриваться как ограничение, поскольку в ведении заказчика находятся все дороги Челябинской области. Перечень работ входит в единую категорию — содержание автомобильных дорог, и раздробление лота невозможно с учетом единого неделимого объекта закупки.

Согласно правовой позиции, выраженной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.12.2010 № 11017/10, «основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов».

По данному делу антимонопольным органом не представлено доказательств, что условие закупки об объединении в один лот работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Челябинской области является нарушением Закона, в том числе включено в аукционную документацию под конкретного участника⁸.

Если, как отмечено выше, понимать под эффективностью осуществления закупки результативность исполнения контракта всеми сторонами, то наибольший удельный вес, конечно, будут иметь такие показатели мониторинга эффективности закупки, как количество надлежащим образом исполненных контрактов и количество расторгнутых контрактов. В целом можно рассматривать их в качестве конкретизации общепризнанных показателей мониторинга правоприменения: количество обращений, общее число удовлетворенных обращений, количество случаев привлечения к ответственности.

Поэтому в первом случае (исполнение контрактов) необходимо разделять вопросы исполнения контракта без применения и с применением штрафных санкций, учитывать затраты времени, которые заказчик понес на ведение претензионной и судебной работы. Во втором случае (расторжение контрактов) перспективным представляется исследовать причинную связь, например, между расторжением контракта и выбранным способом закупки со стороны заказчика, между расторжением контракта и виновным поведением сторон, расторжением контракта вследствие непреодолимой силы. Между тем относительно высокий процент расторгнутых контрактов говорит сам за себя, т. е. что закупка на каком-либо этапе её организации имела проблемы, тре-

бующие анализа причин снижения (отсутствия) её реальной эффективности.

И в связи с тем, что из результатов исполнения государственных контрактов получателями бюджетных средств суммируется процесс исполнения бюджета по расходам (ст. 219 Бюджетного кодекса РФ), важно выделять не только эффективность выполнения каждого контракта, но и эффективность расходования лимитов бюджетных обязательств в целом. В Сводном аналитическом отчете за 2018 год использовались показатели количества позиций в планах закупок и объема финансового обеспечения в планах закупок, которые по смыслу были ближе к общим вопросам исполнения бюджета. Однако поскольку в ходе последних изменений в Закон планы закупок исключаются⁹, полагаем целесообразным вернуться к более простым и понятным показателям, которые содержались в Сводном аналитическом отчете за 2017 год: сведения о плановой и фактической реализации планов-графиков¹⁰.

В связи с изложенными аспектами ключевыми специальными показателями мониторинга государственных закупок с точки зрения принципа результативности и эффективности осуществления закупок могут стать следующие (в абсолютных цифрах и процентах):

- 1) доля исполненных контрактов от общего числа заключенных контрактов с применением/без применения неустоек, штрафов, пеней;
- 2) доля расторгнутых контрактов от общего числа заключенных контрактов;
- 3) объем фактически осуществленных закупок от общего объема закупок, предусмотренных планом-графиком.

Представленные показатели мониторинга государственных закупок не являются абсолютными и исчерпывающими, могут уточняться, детализироваться применительно к отдельным сферам мониторинга и предмету закупок.

В заключение хотелось бы отметить, что перспективы совершенствования мониторинга практики применения законодательства о контрактной системе связаны с реальным внедрением в практику государственной работы юридического прогнозирования. В. И. Радченко правильно отмечает, что мониторинг может и должен во многих случаях сопровождаться авторскими прогнозами развития законодательства, включающими и общие рекомендации, и конкретные меры совершенствования правового регулирования: проект нормативного правового акта, концепции развития законодательства и т. п. Автор пишет, что «мониторинг выявляет недостат-

⁹ Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 06.05.2019, № 18, ст. 2195.

¹⁰ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2017 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/>.

⁸ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06 июня 2019 г. № Ф05-4329/2019 по делу № А40-131623/18. [Электронный ресурс]. СПС Консультант Плюс.

ки правового регулирования, прогноз позволяет найти наиболее оптимальные пути их преодоления» [13, с. 25].

В свете сказанного актуальным представляется также профессионализация законотворческого процесса, где ключевую роль играет наличие высокого уровня знаний и опыта разработчиков законопроектов. По мнению В. Б. Ястребова, «нужна качественно новая, более оперативная система разработки проектов законодательных актов, установление разумных, но максимально

коротких сроков промежуточных процедур, сокращение до минимума числа инстанций, от которых требуется получение отзывов, замечаний, разного рода согласования, визирования и т. д.» [15, с. 18].

Изложенные соображения позволяют утверждать, что мониторинг правоприменения в сфере регулирования контрактной системы нуждается в дальнейшем изучении для разработки специализированных показателей оценки его качественного состояния.

Литература

1. Бедоева З. Н. Бюджетный мониторинг: правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4. С. 47—51.
2. Белогурова Е. Б. Мониторинг осуществления Федеральным казначейством контрольных полномочий в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2018. № 52. С. 72—81.
3. Беляева О. А. Оценка эффективности публичных закупок: современные проблемы // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2018. № 51. С. 44—49.
4. Березинец И. В., Иванов А. Е. О политике регулирования электронного аукциона и практике регулирования конкурсной процедуры // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 50. С. 36—45.
5. Герасимов А. В. Мониторинг правоприменения: поиск понятийного (терминологического) единства // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4. С. 52—54.
6. Головшинский К. И., Турчан М. С. Мониторинг практики использования способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 48—71.
7. Гутова Н. В. Проблемные вопросы эффективного управления // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 39. С. 64—71.
8. Илюшин Д. М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 12—13.
9. Кузнецов К. В. Зарубежный опыт: сложности при использовании в российских реалиях // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 35. С. 10—13.
10. Нестерович Н. В. Эффективность государственных закупок: Экономика должна быть // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 40. С. 56—63.
11. Поветкина Н. А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3. С. 27—31.
12. Показатели эффективности. Возможности контроля. Комментарии экспертов: М. С. Рохмистров, Г. А. Сухадольский, И. В. Бегтин, Н. В. Еременко, Р. Ю. Чепкасов, А. В. Ткаченко // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. № 39. С. 3—11.
13. Радченко В. И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 21—31.
14. Смирнов С. О. Качество информации в системе государственного заказа — пути решения проблем // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 60—71.
15. Ястребов В. Б. Оперативный мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (правовой и организационный аспекты) // Мониторинг правоприменения. 2014. № 3. С. 12—18.

Рецензент: *Давыдова Марина Леонидовна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет», г. Волгоград, Россия. E-mail: davidovavlg@gmail.ru*

