

ЭКОНОМИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ НАУЧНОЙ И ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОСОБЕННОСТИ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 44-ФЗ ОТ 5 АПРЕЛЯ 2013 Г. «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

М.С. Попов, директор департамента Минобрнауки РФ, канд. пед. наук,
Popov-ms@mon.gov.ru

В.П. Баранова, советник отдела Минобрнауки РФ, канд. экон. наук, *baranova@mon.gov.ru*

В современных условиях развития российской экономики приоритетным направлением является повышение эффективности системы государственных закупок за счет совершенствования методов проведения государственных закупок в том числе с учетом вступления в силу Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Проанализированы особенности и практика реализации Закона о контрактной системе, организационные механизмы внедрения Закона о контрактной системе на федеральном уровне на примере Минобрнауки России. Представлена обобщенная характеристика действующих нормативных правовых актов Минобрнауки России, особенности и проблемы внедрения механизма контрактной системы на федеральном уровне и проанализирован цикл закупок на примере отдельного ведомства.

Ключевые слова: Контрактная система, прогнозирование, планирование закупок, способы закупок в контрактной системе, функции и полномочия контрактной службы, цикл закупок в рамках контрактной системы РФ, ведомственный контроль.

SPECIFIC FEATURES AND PRACTICE OF THE IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW NO. 44-FZ DATED APRIL 5, 2013 «ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE PROCUREMENT OF GOODS, WORKS, SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS» AT THE FEDERAL LEVEL

M.S. Popov, Head of Department, RF Ministry of Education and Science,
Doctor of Pedagogical Sciences, *Popov-ms@mon.gov.ru*

V.P. Baranova, Advisor of Department, RF Ministry of Education and Science,
Doctor of Economics, *baranova@mon.gov.ru*

In modern conditions of development of the Russian economy, the priority is to increase the efficiency of the public procurement system by improving methods of procurement including taking into account the entry into force of the Federal law dated April 05, 2013 No. 44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs». The Article analyzes the features and practices of the implementation of the Law on the contract system, institutional mechanisms for the implementation of the Law on the contract system at the Federal level, for example the Ministry of Education and Science. The article presents a generalized description of normative legal acts of the Russian Ministry of Education and Science of RF, peculiarities and problems of implementation of the contract system at the Federal level and analyzes the procurement cycle on the example of a separate Ministry.

Keywords: contract system, forecasting, procurement planning, methods of procurement in the contract system, the contract service, functions and powers of contract service, the cycle of procurement under the contract system of the Russian Federation, departmental control.

В Бюджетном послании о бюджетной политике в 2012–2014 гг. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что «требуется кардинальной перестройки система государственных закупок. Следует сформировать механизмы, гарантирующие надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов и надежный мониторинг их исполнения». На приоритетное направление использования инновационного потенциала государственных закупок указано также в Распоряжении Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»: «Необходимо сформировать в Российской Федерации комплексную федеральную контрактную систему, включающую не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов. Указанная система позволит осуществлять средне- и долгосрочное планирование государственных закупок и информировать предпринимательский сектор о прогнозируемой потребности в инновационной продукции, которая будет востребована в рамках перспективного государственного заказа» [1, ст. 216].

С января 2014 г. вступили в силу нормы Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон).

Важнейшим концептуальным новшеством является подход, по которому законодательному регулированию подлежат следующие отношения:

1. Прогнозирование государственных нужд в товарах, работах и услугах.
2. Планирование обеспечения государственных и муниципальных нужд.
3. Осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд.
4. Контроль соблюдения законодательства при размещении государственного (муниципального) заказа.
5. Аудит выполнения государственного (муниципального) контракта.

По состоянию на сентябрь 2014 г. уже накоплен значительный опыт применения данного Закона как на федеральном, так и на региональном уровнях [2–10].

В данной статье проанализирован накопленный опыт на федеральном уровне в рамках деятельности федерального органа исполнительной власти – Министерства образования и науки РФ (далее – Министерство).

Целями деятельности Министерства являются:

- обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения;
- обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики в квалифицированных кадрах;
- создание условий для развития непрерывного образования;
- формирование условий для активного включения детей, обучающихся в экономическую, социально-политическую и культурную жизнь, развития и эффективного использования научно-технического потенциала;
- развитие науки и технологий;
- реализация проектов и программ федерального уровня в областях образования и науки.

Работа Министерства направлена на выработку государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, модернизации научной сферы, образовательной сре-

ды как основ социальной мобильности населения и базиса для развития стабильной экономики.

Работа по подготовке и внедрению контрактной системы была начата в Минобрнауки России в период 2012–2013 гг.

Следует отметить, что система госзаказа в Министерстве включает:

- структурное обеспечение;
- нормативно-правовое обеспечение;
- современные автоматизированные системы мониторинга госзаказа и хода реализации проектов и программ;
- систему контроля бюджетных обязательств;
- финансово-экономическое обеспечение;
- заключение государственных контрактов.

Рассмотрим некоторые локальные нормативные правовые акты в области внедрения контрактной системы подробнее.

Органы государственной власти, участвующие в управлении и контроле внедрения контрактной системы в сфере закупок на федеральном уровне представлены на рис. 1.



Рис. 1. Органы государственной власти, участвующие в управлении и контроле внедрения контрактной системы в сфере закупок на федеральном уровне

Основным органом управления в Министерстве стала соответствующая Контрактная служба, действующая в рамках Закона. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 6 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Положения о контрактной службе Министерства образования и науки Российской Федерации» (далее – Приказ Минобрнауки России № 89) утверждены состав работников Министерства, осуществляющих функции и полномочия Контрактной службы Министерства, состав работников, выполняющих конкретные полномочия в рамках Контрактной службы Министерства и Положение о Контрактной службе Минобрнауки России.

Контрактная служба Минобрнауки России создана в целях обеспечения норм Закона, в частности в целях планирования и осуществления Министерством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – закупки).

В Приказе Минобрнауки России № 89 прописаны функциональные обязанности контрактной службы, ее полномочия и особенности руководства этой службой, которые в полной мере соответствуют требованиям Закона и учитывают специфику осуществляемой Министерством деятельности.

Кроме того, дополнительно в соответствии с нормами Закона и приказа Минобрнауки России от 24 января 2014 г. № 41 «О Положении о конкурсных, аукционных, котировочных

комиссиях, комиссиях по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений и единых комиссиях Министерства образования и науки Российской Федерации по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» утверждено соответственно Положение о конкурсных, аукционных, котировочных комиссиях, комиссиях по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений и единых комиссиях Министерства образования и науки РФ по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – Положение о комиссиях), которое устанавливает цели создания и задачи Комиссий, особенности порядка формирования и требования к составу Комиссий, правила и обязанности Комиссий и их членов, требования к порядку работы Комиссий, требования к порядку проведения заседаний Комиссий, ответственность членов Комиссий.

Основным документом, которым регламентируется практическая закупочная деятельность, стало Распоряжение Минобрнауки России от 8 апреля 2014 г. №Р-37 «Об организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации работы по закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в рамках реализации мероприятий федеральных целевых и ведомственных программ, государственных программ Российской Федерации, государственным заказчиком – координатором и государственным заказчиком которых является Министерство образования и науки Российской Федерации». Данным документом утверждены:

- порядок организации работы по закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в рамках реализации мероприятий федеральных целевых и ведомственных программ, государственных программ Российской Федерации, государственным заказчиком – координатором и государственным заказчиком которых является Минобрнауки России, включая порядок планирования закупок товаров, работ, услуг;
- порядок определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); порядок представления интересов Министерства в Федеральной антимонопольной службе;
- порядок заключения и исполнения государственных контрактов;
- порядок приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;
- порядок представления ежеквартальной отчетности, включая типовые формы;
- ответственность должностных лиц.

Указанный документ комплексно регламентирует весь комплекс закупок.

Кроме того, в рамках крупных программ действуют утвержденные ранее порядки и регламенты приемки, включая типовые формы.

В целом цикл закупок Минобрнауки России в рамках контрактной системы РФ (рис. 2.) полностью включает планирование, подготовку к размещению информации о заказах, подготовку и учет сведений о контрактах, регистрацию и ведение реестра контрактов, исполнение бюджетных обязательств, управление исполнением контрактов, мониторинг и анализ закупочной деятельности.

Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» дополнительно проработан вопрос установления требований к проведению Министерством процедур ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд и в соответствии с приказом Минобрнауки России от 23 апреля 2014 г. № 398 «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» утвержден Регламент проведения Министерством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, включая порядок организации и проведения проверок заказчиков, подведомственных Министерству в части

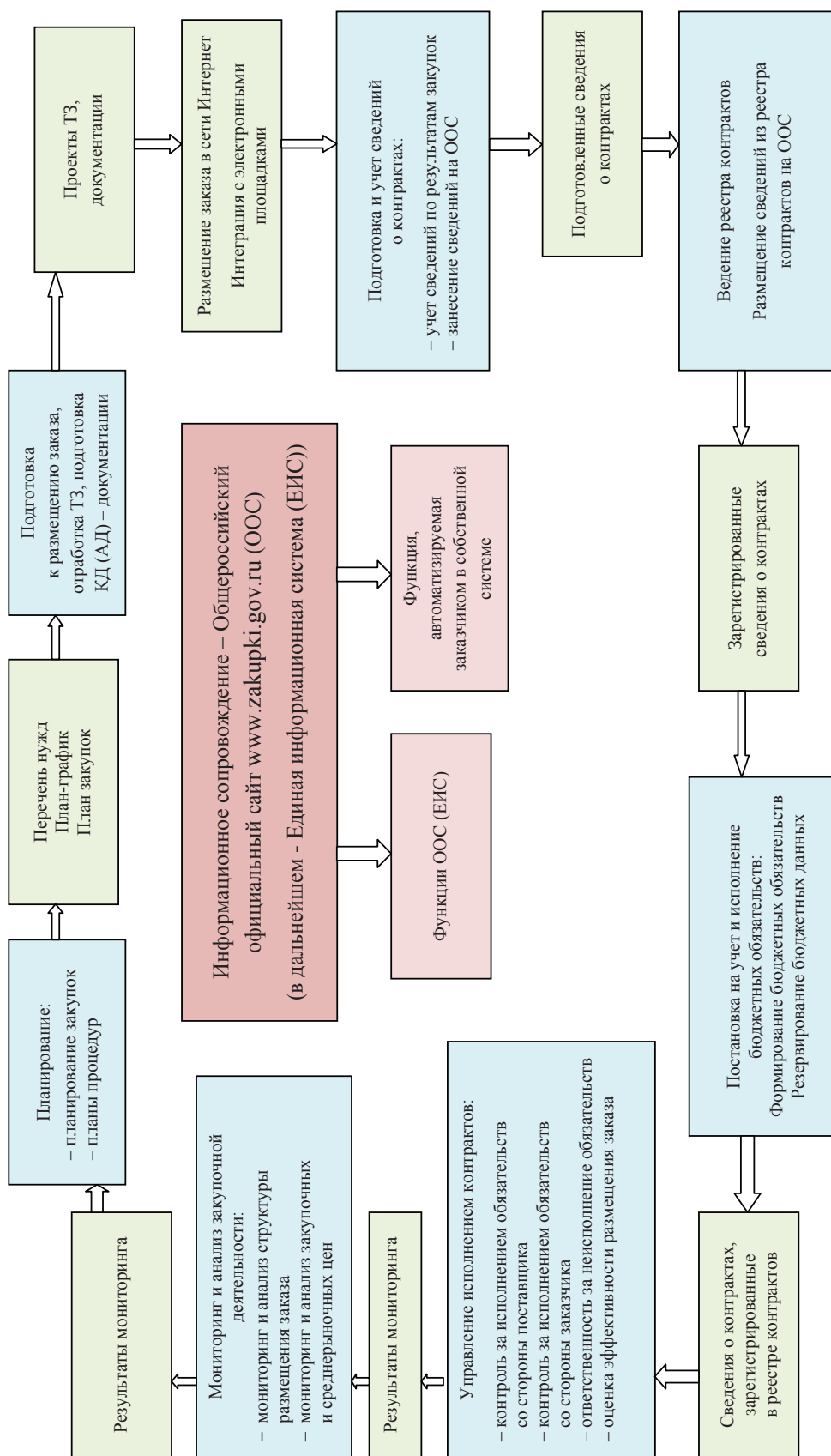


Рис. 2. Цикл закупок Минобрнауки России в рамках контрактной системы Российской Федерации

закупок и их соответствия законодательству РФ в сфере Контрактной системы. При этом предметом ведомственного контроля является соблюдение заказчиками, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами и уполномоченными учреждениями, законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Отдельно следует рассмотреть работу по организации взаимодействия в рамках ч. 6 ст. 15 Закона в случае, если в соответствии с Бюджетным кодексом РФ или иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, являющиеся государственными или муниципальными заказчиками, свои полномочия на осуществление закупок передают на безвозмездной основе на основании договоров (соглашений) бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям. Такие учреждения, унитарные предприятия в пределах переданных полномочий осуществляют в лице указанных органов закупки товаров, работ, услуг в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, которые регулируют деятельность государственного и муниципального заказчиков.

В связи с указанными правоотношениями в Министерстве был издан Приказ Минобрнауки России от 31 января 2014 г. № 77 «Об организации работы по реализации в Министерстве образования и науки Российской Федерации в 2014 году федеральной адресной инвестиционной программы в части объектов капитального строительства государственной собственности Российской Федерации», которым утвержден Регламент организации работ по реализации в Министерстве в 2014 г. бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ и соответствующая инструкция по работе на Общероссийском официальном сайте (на сайте www.zakupki.gov.ru) (далее – ООС). Этим документом определен порядок передачи полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов от лица Минобрнауки России, утверждены форма соглашения о передаче полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов от лица Минобрнауки России, формы отчета о реализации мероприятий, плана-графика реализации мероприятий и другие документы.

По состоянию на сентябрь 2014 г. поступило более 130 запросов от подведомственных организаций для соответствующей регистрации в Единой информационной системе (далее – ЕИС), и все эти запросы были в установленном порядке обработаны и большая часть подтверждена. Данные запросы, поступившие на рассмотрение, включали копии соглашений между Министерством и подведомственными организациями, внутренние документы организаций по взаимодействию на ООС с помощью электронных подписей, включая роли и полномочия сотрудников по пользованию электронной подписью, планы-графики закупок, утвержденные данными организациями в рамках переданных полномочий и в соответствии с указанными ранее соглашениями, а также соответствующие документы о полномочиях.

С учетом подтверждения указанных запросов данные организации могут осуществлять и осуществляют закупки от имени Министерства в личном кабинете Минобрнауки России в ЕИС. Таким образом в полном объеме выполняются требования части 6 статьи 15 Закона.

В целом схема организации работы Минобрнауки России в области закупок на ООС представлена на рис 2. Данная работа в комплексе соответствует требованиям Закона и в целом законодательства РФ в области Контрактной системы. В дальнейшем при запуске ЕИС работа на ООС будет являться основным функциональным механизмом.

Вместе с тем на сегодняшний день есть и некоторые текущие вопросы, требующие дополнительной проработки. В частности, в соответствии с действующим Законом и с Регламентом работы ООС не в полной мере проработаны технические особенности разме-

шения планов-графиков подведомственными организациями, а также не в полной мере регламентирован порядок размещения сведений по результатам реализации контрактов, отчетности по контрактам.

В заключение следует отметить, что практика внедрения механизма контрактной системы в Минобрнауки России способствует улучшению прозрачности как отдельных процедур, так и в целом всего цикла государственных закупок. Данный механизм повышает эффективность реализации бюджетных средств в рамках программ и проектов в области образования и науки с последовательным улучшением этапов планирования, эффективного управления циклом закупок, контроля, анализа и мониторинга. Вместе с тем Минобрнауки России ведет планомерную работу в процессе внедрения механизма Контрактной системы, направленную на анализ действующей практики, взаимодействие с контролирующими органами и техническими службами, развитие и совершенствование данного механизма в перспективе.

Список литературы

1. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. Ст. 216.
2. Казанцев Д. Госзакупки: открытые и подконтрольные // ЭЖ-Юрист. 2011. № 42. С. 1–7.
3. Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20. С. 26–29.
4. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011. 304 с.
5. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 296 с.
6. Мирзанурова Н.М. Государственные и муниципальные заказы: расходование бюджетных средств // Законность. 2010. № 7. С. 38–41.
7. Экономика: Толковый словарь: Англо-русский / Блэк Дж. М. Инфра-М., 2000.
8. Набиуллина Э.С. Федеральная контрактная система должна решить острые проблемы, накопившиеся в сфере госзакупок // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2011. № 25. С. 4–5.
9. Замышляев Д.В., Задорожнюк Е.И. Проблемы эффективности и неправомерности использования бюджетных средств в сфере размещения государственных заказов // Финансовое право. 2009. № 9. С. 11–15.
10. Наумова В.В. Ценообразование в сфере государственных закупок: учеб. пособие. М., 2010. 156 с.
11. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» / СПС Консультант Плюс.
12. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / СПС Консультант Плюс.
13. Приказы Минобрнауки России.

References

1. (2012) *Ob utverzhdenii Strategii innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 № 2227-r. Sobranie zakonodatel'stva RF* [On Approval of the strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 08.12.2011 № 2227-r. Collected Legislation of the Russian Federation], no. 18. p. 216.
2. Kazantsev D. (2011) *Goszakupki: otkrytye i podkontrol'nye* [Public procurement: open and controlled]. *EZh-Yurist* [EJ Lawyers], no. 42. pp. 1–7.
3. Yarullin S.M. (2010) *Istoriya vozniknoveniya i razvitiya gosudarstvennogo zakaza v Rossii* [History and development of the state order in Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], no 20, pp. 26–29.

4. Belov V.E. (2011) *Postavka tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie* [Supply of goods, works and services for state needs: legal regulation]. *Norma* [Norma]. Moscow, 304 p.
5. Andreeva L.V. (2009) *Zakupki tovarov dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie* [Purchases of goods for the federal government needs: legal regulation]. *Volters Kluver* [Wolters Kluwer]. Moscow, 296 p.
6. Mirzanurova N.M. (2010) *Gosudarstvennye i munitsipal'nye zakazy: raskhodovanie byudzhetykh sredstv* [State and municipal orders, budget spending]. *Zakonnost'* [Law], no. 7, pp. 38–41.
7. (2000) *Ekonomika: Tolkovyy slovar': Anglo-russkiy. Blek Dzh.* [Economy: Glossary: Anglo-Russian. J. Black]. *Infra-M* [Infra-M]. Moscow.
8. Nabiullina E.S. (2011) *Federal'naya kontrakt'naya sistema dolzhna reshit' ostrye problemy, nakopivshiesya v sfere goszakupok. GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie* [Federal contract system should solve the acute problems that have accumulated in the field of public procurement. GOSZAKAZ (State Order): management, placement, maintenance], no. 25, pp. 4–5.
9. Zamyshlyayev D.V., Zadorozhnyuk E.I. (2009) *Problemy effektivnosti i nepravomernosti ispol'zovaniya byudzhetykh sredstv sfere razmeshcheniya gosudarstvennykh zakazov* [Problems of Efficiency and misuse of budget funds sphere, placement of state orders]. *Finansovoe pravo* [Financial Law], no 9, pp. 11–15.
10. Naumov V.V. (2010) *Tsenoobrazovanie v sfere gosudarstvennykh zakupok: ucheb. posobie* [Pricing in public procurement: studies. Study book]. Moscow, 156 p.
11. *Federal'nyy zakon ot 21.07.2005 № 94-FZ «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [The Federal Law of 21.07.2005 № 94-FZ «On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs»]. *SPS Konsul'tant Plyus* [ATP Consultant Plus].
12. *Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 g. № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [The Federal Law of 05.04.2013, № 44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs»]. *SPS Konsul'tant Plyus* [ATP Consultant Plus].
13. *Prikazy Minobrnauki Rossii* [Orders of the Ministry of Education and Science of RF].