

# АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СТРУКТУРЕ ФМБА РОССИИ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ  
КОНТРАКТНОЙ СЛУЖБЫ,  
НАЧАЛЬНИК ИНСПЕКЦИИ  
ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК  
ФМБА РОССИИ

Артем Сергеевич Вилкин



## ВВЕДЕНИЕ

В данной статье анализируется и обобщается первый опыт работы в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе). Статья посвящена процессу организации работы государственных заказчиков (на примере Федерального медико-биологического агентства) в условиях перехода на контрактную систему, который был осуществлен с 1 января 2014 года, а именно ведомственным актам, принимаемым в данной сфере, а также соответствующим структурам, которые создаются (могут быть созданы) государственными заказчиками.

Как было отмечено выше, с 1 января 2014 года заказчики осуществляют переход на контрактную систему. При этом в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе потребовалось принять ряд ведомственных актов, которые призваны упорядочить и систематизировать процесс осуществления закупок товаров, работ, услуг заказчиками на всех стадиях. К таким актам можно отнести положение о контрактной службе, должностной регламент контрактного управляющего, положение о комиссии по осуществлению закупок, а также иные документы (положения, регламенты), которые в той или иной мере затрагивают процесс осуществле-

ния закупок (положение о приемке товаров, работ, услуг, регламент осуществления ведомственного контроля в сфере закупок и многие другие). Вполне очевидно, что при разработке данных документов и внедрении их в деятельности заказчиков возникает немало сложностей, тем более что нормы Закона о контрактной системе претерпевают изменения.

## СОЗДАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СЛУЖБЫ.

### ПОЛОЖЕНИЕ О КОНТРАКТНОЙ СЛУЖБЕ

Контрактная служба является прямым следствием реализации одного из принципов контрактной системы – профессионализма заказчика. Казалось бы, с контрактной службой ситуация наиболее понятна, поскольку в данном случае приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 года №631 утверждено Типовое положение (регламент) о контрактной службе. Вместе с тем при практическом применении положений действующего законодательства заказчики сталкиваются с рядом сложностей. Рассмотрим более детально некоторые из них.

### ПРОБЛЕМА ВЫБОРА

В соответствии с нормами части 1 статьи 38 Закона о контрактной системе заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн рублей, создают контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). Таким образом, заказчику предоставлено право выбора – создать отдельное структурное подразделение «контрактная служба» либо наделить дополнительными полномочиями существующие штатные единицы. В первом случае ряд заказчиков может столкнуться с определенными трудностями, особенно в том случае, если увеличение штатных единиц является затруднительным и требует процедуры согласования (для многих государственных заказчиков ситуация обстоит именно

так). Кроме того, помимо изменения штатного расписания увеличится фонд оплаты труда, потребуется решить организационные вопросы, связанные с подбором соответствующего персонала, выделением помещения, материально-техническим оснащением и т.д. Во втором (наиболее оптимальном в данное время) варианте заказчик создает контрактную службу без образования специального структурного подразделения. Такой вариант возможно реализовать путем наделения имеющихся сотрудников и структурных подразделений полномочиями, непосредственно связанными с реализацией норм Закона о контрактной системе. В этом случае принципиально важным будет наличие максимально детализированного регламентирующего документа, поскольку контрактная служба без образования обособленного структурного подразделения является своего рода надструктурным образованием в организационно-штатной системе заказчика, в связи с чем требуется глубокая проработка вопросов функционального взаимодействия сотрудников, которые будут заниматься выполнением как своих непосредственных должностных обязанностей, так и тех, которые вытекают из статуса контрактной службы. Таким образом, в положении о контрактной службе следует максимально подробно прописать порядок взаимодействия сотрудников, составляющих контрактную службу, особое внимание уделив распределению функций и полномочий, срокам выполнения тех или иных задач, разграничению сфер ответственности<sup>1</sup>. Об этом аспекте поговорим более подробно в следующем разделе.

#### ПРОБЛЕМА ФУНКЦИОНАЛЬНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Часть 4 статьи 38 Закона о контрактной системе устанавливает функционал контрактной службы. «Контрактная служба, контрактный управляющий осуществляют следующие функции и полномочия:

- 1) разрабатывают план закупок, осуществляют подготовку изменений для внесения в план закупок, размещают в единой информационной системе план закупок и внесенные в него изменения (норма вступает в силу с 1 января 2015 года);
- 2) разрабатывают план-график, осуществляют подготовку изменений для внесения в план-график, размещают в единой информационной системе план-график и внесенные в него изменения (норма вступает в силу с 1 января 2015 года);
- 3) 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;
- 4) обеспечивают осуществление закупок, в том числе заключение контрактов;

5) участвуют в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществляют подготовку материалов для выполнения претензионно-исковой работы;

6) 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;

7) осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом».

Как видим, функционал контрактной службы достаточно широк. Более того, перечень полномочий является открытым, что не исключает возможности выполнения контрактной службой иных функций и полномочий. При этом следует помнить, что в соответствии с Законом о контрактной системе закупка завершается моментом исполнения контракта, соответственно, сотрудники контрактной службы посредством последовательных согласованных действий осуществляют проведение и контроль каждой конкретной закупки. Ошибочно считать, что контрактная служба отвечает только за правовое сопровождение закупки (по этой причине очень часто функции контрактного управляющего либо контрактной службы выполняет юрист либо юридическая служба соответственно). В данном случае наиболее эффективной для организации контрактной службы, на наш взгляд, будет структура, которая объединит в себе сотрудников тех структурных подразделений, которые так или иначе участвуют в процессе осуществления закупки (что касается ФМБА России, то реализована как раз данная модель). Так, например, весьма целесообразно включать в состав контрактной службы представителей структурных подразделений заказчика, формирующих его потребности. Имеются в виду хозяйственно-бытовые службы, подразделения, непосредственно выполняющие основные функции Агентства, и др. В обязательном порядке стоит включить в состав контрактной службы планово-экономические подразделения заказчика. Более того, наиболее эффективно наделить такие подразделения полномочиями по планированию закупок (включая формирование плана-графика, его изменение и постоянную актуализацию). В полном объеме функции по планированию станут обязательными для контрактной службы уже с 1 января 2015 года, соответственно, переход к ним лучше закрепить в положениях о контрактной службе заблаговременно. Опыт подведомственных организаций ФМБА России показывает, что зачастую (особенно это касается случаев, когда назначается контрактный управляющий) заказчики без должного внимания относятся к формированию и ведению планов-графиков. Проблема становится более очевидной при изучении факти-

<sup>1</sup> Следует отметить, что данные тезисы в полной мере относятся и к должностному регламенту контрактного управляющего.



ческих результатов исполнения контракта, которые иногда не совпадают с запланированными показателями ни по одному параметру. В целях минимизации рисков, которые могут последовать при недолжном внимании заказчика к осуществляемым закупкам (имеем в виду прежде всего размытые и неопределенные границы ответственности и функционал контрактной службы), заказчикам следует детально описать в соответствующем регламентирующем акте весь процесс осуществления закупки, начиная с момента формирования потребности. В положении о контрактной службе ФМБА России, утвержденном руководителем Агентства 11 апреля 2014 года, последовательно установлен принцип полного взаимодействия в рамках контрактной службы. Любой ее сотрудник осуществляет свою функцию исключительно во взаимодействии с другим, что позволяет им более тесно взаимодействовать друг с другом, избегая при этом тех ошибок, которые могли бы быть допущены, например, при формировании плана-графика лицом, которому данный функционал априори не свойственен. Также в качестве примера можно привести приказ Департамента здравоохранения города Москвы от 4 марта 2014 года, в соответствии с которым создана контрактная служба и утвержден ее персональный состав, а кроме того, утверждены положение о контрактной службе департамента и регламент организации закупок товаров, работ, услуг.

Далее в положении о контрактной службе следует максимально подробно прописать функционал каждого подразделения (сотрудника), входящего в состав контрактной службы. Согласно уже упомянутому Типовому положению (регламенту) о контрактной службе устанавливаются общие функции контрактной службы и приводится их расшифровка (пункты 11–15 Типового положения (регламента) о контрактной службе). На практике воспроизводство положений правового акта безотносительно к конкретной штатной структуре заказчика может привести к тому, что обязанности и ответственность сотрудников будут размыты, что, в свою очередь, может привести к ситуации саботажа отдельного этапа или закупки в целом.

Говоря о положении о контрактной службе ФМБА России следует отметить, что в данном документе отражен функционал каждого отдела, входящего в контрактную службу, то есть отделы наделены четким набором полномочий, который не дублирует функции и полномочия иных отделов.

#### РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СРОКОВ И ЗОН ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ

Также не стоит недооценивать такой немаловажный вопрос, как сроки. В данном случае следует

указать, в течение какого периода времени документ должен находиться в работе того или иного подразделения (у того или иного сотрудника). Четкая регламентация сроков позволит структурировать и упорядочить как осуществление конкретной закупки, так и процесс в целом.

Безусловно, важен и вопрос ответственности сотрудников контрактной службы. Полагаем, что он тесно связан с ранее рассмотренным вопросом разграничения функционала сотрудников, в связи с чем детального освещения не требует. Однако в положении о контрактной службе данный вопрос должен быть подробно урегулирован, с тем чтобы каждый сотрудник контрактной службы понимал и осознавал степень своего участия в процессе осуществления закупок.

Иными словами, представляется, что наиболее работоспособной будет именно та контрактная служба, сотрудники которой максимально взаимодействуют друг с другом, функционал и зона ответственности которых детально регламентированы. Без сомнения, вопросы построения эффективной контрактной службы, в полной мере отвечающей принципу профессионализма, тесно связаны с вопросами менеджмента, поскольку прежде всего следует построить некую управленческую модель применительно к конкретному заказчику. Зачастую у заказчиков (в особенности у заказчиков, штат которых весьма незначителен) отсутствуют соответствующие ресурсы, что сказывается на закупочной деятельности в целом. Однако можно говорить о том, что на сегодняшний день сформировалась определенная практика осуществления закупок теми или иными заказчиками, сформирован определенный опыт применения Закона о контрактной системе. Кроме того, в справочно-правовых системах, а также иных общедоступных источниках появилось достаточно большое количество ведомственных актов по рассматриваемому вопросу, в связи с чем у заказчиков имеется реальная возможность изучить успешный опыт и привнести его в свою деятельность по осуществлению закупок.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной статье рассмотрены лишь некоторые вопросы создания и деятельности контрактной службы. В условиях изменения законодательства о контрактной системе перед контрактной службой, вероятно, возникнут новые задачи и трудности, успешное преодоление которых в том числе будет зависеть от качественной проработки регламентирующих документов.