

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации»

Студент

Ю.И. Салахова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок в российской федерации	9
1.1 Правовые основы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок.....	9
1.2 Правовой статус участников контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.....	18
Глава 2 Реализация регулирующей функции в системе государственных и муниципальных закупок.....	35
2.1 Планирование, мониторинг и аудит государственных и муниципальных закупок.....	35
2.2 Контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок	42
2.3 Ответственность за нарушения норм права, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок.....	49
Глава 3 Практика и вопросы совершенствования механизма организации государственных и муниципальных закупок.....	59
3.1 Аналитический обзор административной практики в сфере государственных и муниципальных закупок.....	59
3.2 Противодействие коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок.....	69
Заключение	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	86

Введение

Актуальность исследования.

Государственные и муниципальные закупки являются одной из востребованных конструкций современной экономико-правовой системы Российской Федерации, развитие которых является одним из ключевых направлений повышения эффективности государственного и муниципального управления.

Принятие в 2013 году, ныне действующего Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», внесло новые элементы регулирования государственных и муниципальных закупок. В частности, были определены базовые принципы функционирования контрактной системы в сфере закупок, предусмотрена необходимость повышения профессионального уровня заказчика. В современных условиях цифровизации всех сфер общественных отношений, Всемирный банк положительно оценил единую информационную систему закупок, являющуюся той цифровой платформой, которая аккумулирует весь контент сферы закупок товаров работ и услуг в соответствии с действующим законодательством, регулирующим порядок расходования бюджетных средств. Данная цифровая платформа эффективно связана с рядом электронных торговых площадок, реализующих функционал проведения непосредственно электронных торгов.

Однако, несмотря на достигнутые положительные результаты за период действия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» следует отметить и наличие организационных и правовых пробелов в регулировании контрактной системы.

Среди основных рисков эксперты отмечают затягивание процессов закупок, сложности для заказчиков в понимании механизмов регулирования (в частности в силу большого объема правового регулирования подзаконными

актами), несоразмерность информационного и кадрового обеспечения. Кроме того, можно выделить следующие проблемы, требующие своего решения:

во-первых, сложным является вопрос относительно баланса между государственным контролем и вмешательством;

во-вторых, широкие границы в отношении государственных и муниципальных закупок имеет коррупция;

в-третьих, не является совершенным и сам процесс осуществления закупок. Так, на подготовительном этапе актуальным являются вопросы отсутствия оценки потребности и неэффективного планирования бюджета закупок, объективные критерии выбора победителя, неправильный расчет сроков торговли. Непосредственно в процессе осуществления торгов обнаруживается несогласованность доступа к закупочной информации, отсутствует доступ к информации о выборе победителя, отсутствует конкуренция, наличествует конфликт интересов. На заключительном этапе обнаруживается недостаточный контроль за исполнением заключенного контракта, непрозрачность выбора, отсутствует проверка и контроль над системой оплаты.

Таким образом, обозначенные и другие проблемы правового регулирования государственных и муниципальных закупок обуславливают актуальность и важность темы настоящей магистерской диссертации – «Проблемы правового регулирования государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации».

Степень разработанности темы.

Вопросы государственных и муниципальных закупок активно исследуются как экономистами, так и юристами. Экономистами разработана теория контрактной экономики [86-90], обладающая достаточной новизной принципов и стратегическим потенциалом.

Проблемы государственных и муниципальных закупок исследуются в рамках гражданского, административного, финансового, предпринимательского и других отраслей права. Так, цивилисты

рассматривают вопросы гражданско-правовой защиты прав участников в сфере закупок [11], нормативные проблемы и особенности осуществления государственных закупок [89] и др. Областью научных интересов ученых являются также: административно-правовой и трудо-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок [16], вопросы действия законодательства о контрактной системе во времени, [29] правила проведения закупок [86], ответственность за нарушение порядка осуществления закупок [68], коррупция и конфликт интересов в сфере государственных и муниципальных закупок [3; 4; 13; 15], цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок [84] и др.

Цель исследования – провести комплексный научно-теоретический анализ правового регулирования государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть правовые основы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок;
- 2) проанализировать правовой статус участников контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок;
- 3) исследовать планирование, мониторинг и аудит государственных и муниципальных закупок как одну из регулирующих функций системы закупок;
- 4) выявить особенности контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок;
- 5) рассмотреть ответственность за нарушения норм права, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок;
- 6) провести аналитический обзор административной практики в сфере государственных и муниципальных закупок;
- 7) наметить основные пути совершенствования правового и административного механизма организации государственных и муниципальных закупок.

Объектом исследования являются общественные отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования составляют нормы действующего законодательства, регулирующие государственные и муниципальные закупки в Российской Федерации.

Теоретическая основа исследования представлена трудами следующих ученых: О.А. Беляевой, Н.А. Бобровой, В.В. Ванина, А.В. Гапанович, П.П. Кабытова, А.Н. Литвиненко, О.В. Локота, Т.Н. Рахманина, Е.А. Цатурян, М.В. Шмелевой и др.

Нормативно-правовую основу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральные законы «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие закупки в сфере государственных и муниципальных нужд.

Методологическая основа исследования. Тема магистерской диссертации предполагает необходимость использования комплекса методов научного познания. При написании применялись: диалектический метод познания, методы объективного и всестороннего анализа, системный и формально-логические методы исследования.

Практическая значимость магистерской диссертации заключается в возможности применения полученных результатов как в учебной деятельности при изучении курса «Административное право», так и в правоприменительной практике при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Научная новизна магистерской диссертации заключена в положениях, выносимых на защиту.

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

- при возникновении конкуренции норм Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и установлении приоритета их применения, следует исходить из того, что в части порядка заключения, изменения или расторжения контракта применяться должны нормы гражданского законодательства, так как Закон, являясь специальным, может только конкретизировать общие нормы гражданского права, но не противоречить им. Если же специальные правила в иных законах не противоречат ГК РФ, обладающему перед ними приоритетом, то такие правила подлежат применению к соответствующим отношениям. ГК РФ должен содержать прямой запрет на применение специальных правил, противоречащих или не соответствующих его положениям, прямо исключая возможность установления иных предписаний. Для решения обозначенной проблемы необходимо внести изменения в ГК РФ и применять его как основной, с учетом сложившихся отношений в процессе правоприменения Федерального закона № 44-ФЗ;

- за нарушения при формировании плана-графика закупок штрафуют ответственных должностных лиц. Вместе с тем необходимо учесть, что согласно ч. 9 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ можно внести изменения в план-график за один день: до заключения контракта с единственным поставщиком по ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ; размещения в ЕИС извещения о закупке; направления приглашения принять участие в закрытой закупке. Исключением являются случаи, когда изменения в план-график вносятся не позднее дня, когда направлен запрос о предоставлении котировок в соответствии со ст. 82 Федерального закона № 44-ФЗ, или дня, когда заключен контракт с единственным поставщиком по п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Представляется, что в этой ситуации применить ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ нельзя, в связи с чем требуется изменить указанную норму КоАП РФ. Минфин России необходимо подготовить разъяснения по вопросам правоприменения;

- в ходе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, заказчики сталкиваются с рядом проблем, решить которые необходимо с учетом сложившейся правоприменительной практики, анализа деятельности контрольных и надзорных органов по вопросам исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а именно органы местного самоуправления, осуществляющие отдельные полномочия заказчиков, а также полномочия главных распорядителей средств бюджета наделить дополнительными полномочиями;

- в целях повышения эффективности противодействия коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок установить требования о повышенной профессиональной квалификации государственных и муниципальных служащих, задействованных в проведение закупок товаров, работ, услуг и повысить меры юридической ответственности административного и дисциплинарного характера.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемых источников.

Глава 1 Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок в российской федерации

1.1 Правовые основы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок

Впервые сфера закупок получила свое законодательное регулирование в начале 90-х годов XX столетия. В периодизации нормативно-правового регулирования сферы государственных и муниципальных закупок можно выделить шесть этапов [24, с. 65]:

- первый этап (1991-1994 гг.) – устанавливаются принципы, порядок формирования, размещения и исполнения заказов на контрактной основе;
- второй этап (1994-1997 гг.) – формируется рыночная система государственных закупок;
- третий этап (1997-1999 гг.) – заказ на закупку товаров размещается посредством проведения торгов;
- четвертый (1999-2005 гг.) и пятый (2005-2014 гг.) этапы – устанавливаются антимонопольные требования к проведению торгов;
- шестой этап (2014 г. – по настоящее время) – с момента принятия ныне действующего Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) [75] государственные и муниципальные закупки приобретают вид целостного процесса, за которым осуществляются различные виды контроля, вводится планирование закупок.

Однако в настоящее время, законодательство в сфере контрактной системы закупок не является застывшим явлением и находится в состоянии постоянного развития. Связано это с тем, что государство, учитывая масштабы государственных закупок, пытается использовать их в качестве эффективного инструмента воздействия на экономику.

В целом правовое регулирование в рамках формируемой контрактной системы носит комплексный характер, что прямо вытекает из ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ применительно к его месту в системе действующего законодательства. Здесь отмечается, что положения закона относятся к отраслям законодательства – «гражданское право», «административное право», «финансовое право».

В целом речь идет о создании системы не только с позиции упорядочения гражданско-правовых отношений, связанных с заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов, но административных правоотношений по государственному (муниципальному) управлению в рамках контрактной системы. Сюда же относятся финансовые (бюджетные) правоотношения, в которых поставка товаров (выполнение работ, оказание услуг) для публичных нужд рассматривается в качестве важнейшего института. О неразрывной связи данного института с бюджетной сферой свидетельствуют положения рассматриваемого Федерального закона.

Федеральный закон № 44-ФЗ можно рассмотреть с позиции правовой культуры. Надо признать, что сам закон и та правовая среда, которую он призван формировать, являясь, по сути, рамочным или базовым законом, не отличается простотой правового регулирования. Это приводит к повышению уровня коррупционных рисков, учет которых необходим в соответствии с требованиями ст. 9 Конвенции ООН против коррупции [20]. А как показывает анализ результатов исследований специалистов ОЭСР, простое, доступное для понимания и имеющее внятное методическое обеспеченное национальное законодательство является ключевым драйвером развития и повышения эффективности государственных закупок. При таких обстоятельствах одним из важнейших требований должно быть его освоение всеми субъектами контрактной системы, позволяющее в полной мере с правовых позиций оценивать обстоятельства, связанные с принятием решений при организации трудовой деятельности в избранной сфере [25, с. 116].

Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством контрактной системы закупок осуществляется на основе соответствующих положений Конституции РФ [21], Гражданского кодекса РФ (§ 4 главы 30) [12], Бюджетного кодекса РФ (ст. 72) [6], а так же включает другие федеральные законы, регулирующие данную сферу общественных отношений, к числу которых можно отнести Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [19], Федеральный закон «О защите конкуренции» [78] и др. Кроме того, действующая российской нормативная правовая база по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд включает нормативные правовые документы и разъясняющие документы ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию контрактной системы, а также документы других ведомств (включая нормативно-правовые акты и разъясняющие документы), применимые в сфере контрактной системы. При этом нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать Федеральному закону № 44-ФЗ.

Центральное место в законодательстве РФ о контрактной системе в сфере закупок, осуществляемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, отводится Федеральному закону № 44-ФЗ. Наряду с положениями, определяющими место и сферу применения Закона, его первая глава содержит набор положений общеправового, концептуального характера, включая установление целей закупок и принципов функционирования контрактной системы закупок, основ ее информационного и документационного обеспечения, особенности осуществления закупок, в том числе в связи с применением национального режима, а также терминологический аппарат.

Следует обратить внимание на то, что переход от создания элементов контрактной системы в виде конкурентных процедур до ее развертывания в

полном объеме сложен и противоречив, во многом отягчается российской спецификой переходного периода. В условиях непрерывных институциональных изменений в экономике России контрактные отношения субъектов экономики выступают индикатором ее развития и резервом для повышения ее эффективности. В рамках проводимой работы по мониторингу контрактной системы Минэкономразвития России на постоянной основе ведет работу по рассмотрению и подготовке ответов на обращения граждан и юридических лиц.

Многие базовые начала правового регулирования государственных и муниципальных закупок заложены в ГК РФ. При этом, по справедливому замечанию Е.А. Цатурян, правовое регулирование отношений по размещению заказов сочетает в себе как частноправовые, так и публично-правовые начала [82, с. 32]. Кроме того, система нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных закупок закладывает конкуренцию трех федеральных законов, обладающих формально одинаковой юридической силой. Это Федеральный закон № 44-ФЗ, ГК РФ и БК РФ.

В связи с чем, в науке сложилось мнение, что «существующая система источников правового регулирования отношений в сфере публичных закупок не гармонизирована» [7, с. 12].

Действительно, и в п. 2 ст. 3 ГК РФ и в ст. 2 БК РФ содержатся положения о собственном приоритете перед прочими федеральными законами. Это дает повод некоторым ученым утверждать, что размещение заказа для государственных и муниципальных нужд имеет под собой бюджетно-правовую основу [81].

По справедливому замечанию А.В. Винницкого правильно вести речь о том, что правовое регулирование государственных и муниципальных закупок является сферой комплексного правового регулирования, в котором задействованы отрасли административного, финансового (бюджетного) и гражданского права [8, с. 87]. Однако возникает вопрос о «субординации» кодексов и их соотношении с другими законами [65, с. 30]. В сфере

государственных закупок актуальным является вопрос коллизии ГК РФ и Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, ГК РФ устанавливает приоритет кодекса при регулировании отношений по поставкам товаров для нужд публичных образований, что по мнению некоторых авторов представляется неверным, так как нормы специальных законов имеют приоритет перед нормами ГК РФ [9, с. 40].

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о выработке единой позиции по вопросу о приоритете норм ГК РФ по отношению к Федеральному закону № 44-ФЗ.

В Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 14.03.2016 г. № Ф05-20049/15 по делу № А41-29146/2015 отмечено, что отношения сторон регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ, нормы которого, в том числе и об ответственности за нарушение обязательств, являются специальными по отношению к нормам ГК РФ [39].

Аналогичная точка зрения изложена в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2016 г. № Ф06-10222/16 по делу № А49-9838/2015: требования Федерального закона № 44-ФЗ являются специальными по отношению к общим нормам ГК РФ о договорах. Следовательно, отказ судов в удовлетворении части исковых требований со ссылкой на общие нормы ГК РФ не свидетельствует о неправильном применении апелляционным судом норм материального права [40].

Согласно указанным выше правовым позициям ГК РФ закрепляет основные принципы института подряда, поставки, оказания услуг для публичных нужд, при этом Федеральный закон № 44-ФЗ является специальным нормативным правовым актом по сравнению с ГК РФ.

Таким образом, Федеральный закон № 44-ФЗ должен быть специальным по отношению к ГК РФ, соответствовать его положениям и не вступать с ним в противоречия.

Однако до введения в действие Федерального закона № 44-ФЗ существовала иная точка зрения по данному вопросу и исходила из того, что специальный закон не имеет приоритет перед ГК РФ [51].

Возникает вопрос: в какой степени Федеральный закон № 44-ФЗ основывается на положениях ГК РФ?

По мнению А.В. Гапанович, нормы § 4 гл. 30, § 5 гл. 37 ГК РФ позволяют утверждать, что Закон о размещении заказов призван регулировать лишь организационные мероприятия, проводимые государственным (муниципальным) заказчиком по выбору контрагента по контракту, т.е. процедуру, предшествующую его заключению, а существо госконтракта, порядок его заключения, изменения и расторжения не входят в сферу регулирования названного Закона [10, с. 24].

М.А. Занина убедительно доказывает, что коллизия норм ГК РФ и Закона № 94-ФЗ, регулирующих рассматриваемые правоотношения, имеет все характерные признаки коллизии норм права [14].

Несмотря на то, что данное мнение основывалась на анализе норм ГК РФ и норм Закона № 94-ФЗ, выводы, сделанные по итогам исследования, актуальны и применимы к действующему законодательству.

Поэтому, решая вопрос о приоритете применения тех или иных предписаний ГК РФ и Федерального закона № 44-ФЗ, нельзя забывать о п. 2 ст. 3 ГК РФ, который устанавливает, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ, т.е. выражается явное верховенство и приоритет ГК РФ над иными федеральными законами, особенно над теми, которые прямо им предусмотрены. При несоответствии тех или иных правовых норм положениям ГК РФ они не подлежат применению.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что в случае противоречия норм Федерального закона № 44-ФЗ ГК РФ в части порядка заключения, изменения или расторжения, то применяться должны нормы гражданского законодательства, так как указанный Закон, являясь специальным, может

только конкретизировать общие нормы гражданского права, но не противоречить им.

Если же специальные правила в иных законах не противоречат ГК РФ, обладающему перед ними приоритетом, то такие правила подлежат применению к соответствующим отношениям. Несоответствие ГК РФ специальных правил должно прямо следовать из содержания тех или иных норм: ГК РФ должен содержать прямой запрет либо исключать возможность установления других предписаний. В ином случае установление иных правовых норм является допустимым.

Решить обозначенную проблему можно посредством внесения изменений в ГК РФ и применять его как основной, с учетом норм Федерального закона № 44-ФЗ.

БК РФ регулируют отношения в сфере закупок как прямым, так и косвенным образом, в связи с чем, для определения порядка регулирования необходимо руководствоваться не только нормами специального закона, но и нормами, которые определяют общие вопросы расходования бюджетных средств, к которым относится гл. 10 раздела части II БК РФ. БК РФ конкретизирует статус денежных средств в ч. 2 ст. 161, а в ст. 72 определено, что закупки для государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок с учетом положений норм данного Кодекса. Статья 73 БК РФ обязует получателей бюджетных средств вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Государственные и муниципальные закупки регулируются административным, финансовым и предпринимательским законодательством.

В целом система нормативных правовых актов о закупках является многоуровневой.

Основным в сфере регулирования государственных и муниципальных закупок является Федеральный закон № 44-ФЗ. Данный Закон наделяет субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления

полномочиями контролировать в установленных пределах соблюдение законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части размещения средств региональных и местных бюджетов соответственно.

Разработка принципиально нового закона была необходима в связи с тем, что комплекс проблем в российской сфере закупок невозможно решить в рамках внесения изменений в действующее законодательство РФ в сфере государственных закупок. Данный Закон учитывает не только имеющийся опыт осуществления государственных и муниципальных закупок, но и международную практику, в том числе основные положения модельного законодательства Комиссии ООН по праву международной торговли [25, с. 118].

Федеральный закон № 44-ФЗ проведение государственных и муниципальных закупок регулирует комплексно посредством регламентации всего закупочного цикла, включающего планирование, прогнозирование нужд заказчика, формирование и осуществление закупки, исполнение и приемку работ, мониторинг, аудит и контроль.

Если говорить о субъектах Российской Федерации, то Федеральный закон № 44-ФЗ построен таким образом, что для его применения не требуется большого количества региональных нормативных актов. Такое количество подзаконных актов говорит о том, что, создавая или санкционируя правовую норму, государство непосредственно заинтересовано в получении того результата, на достижение которого направлена каждая норма.

При этом, накоплена обширная судебная практика рассмотрения споров, касающихся осуществления закупок и исполнения договорных обязательств. На регулирование правоотношений в сфере закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ определенное влияние оказывает правоприменительная практика, которая складывается в условиях реформирования судебной системы.

Анализ правового регулирования государственных и муниципальных закупок показал, что тенденции развития правового регулирования

государственных закупок направлены на открытость и рациональное использование бюджетных средств. В целом взят курс на формирование конкурсной, эффективной и прозрачной системы осуществления государственных (муниципальных) закупок, заключения государственных (муниципальных) контрактов.

Однако в связи с существующими пробелами и проблемами в Федеральном законе № 44-ФЗ, практика применения законодательства о контрактной системе формируется прецедентным образом, а законодательство в сфере закупок по сей день продолжает развиваться. При этом развитие Федерального закона № 44-ФЗ означает не просто совершенствование отдельных правил закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а кардинальные изменения всей системы закупок публично-правовых образований.

Так же следует обратить внимание на то, что наряду с Федеральным законом № 44-ФЗ, нормы, регламентирующие порядок проведения торгов, содержатся в Федеральном законе «О защите конкуренции». Так, современное российское законодательство содержит нормы, устанавливающие различные запреты в отношении неправомерного поведения при организации и проведении торгов (ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции»). Помимо торгов запреты распространяются на другие конкурентные способы заключения договоров. В соответствии с ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» запрещается координация организаторами торгов или заказчиками деятельности их участников, создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах, нарушение порядка определения победителя торгов, участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах.

Применительно к сфере закупок ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает дополнительные требования касающиеся: осуществления закупок; поведения участников закупки в процессе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); особенностей отбора финансовых организаций.

Вместе с тем, как свидетельствует российский и зарубежный опыт, практическая реализация положений законодательства о контрактной системе в сфере закупок нередко сопряжена с различными неправомерными действиями их организаторов и участников, направленными на нарушение общих основополагающих начал состязательности и добросовестного поведения при проведении торгов.

1.2 Правовой статус участников контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок

Понятие участника контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок сформулировано в п. 4 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ, из содержания которого следуют требования к субъектам гражданского оборота, которые могут быть участниками закупки: «любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) [27] перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя».

Укрупненная классификация элементов контрактной системы позволяет выделить такие группы, как участники закупок - представители Заказчика, участники-представители поставщика, органы, исполняющие функции контроля, эксперты и элементы единой информационной системы.

В целом система осуществления закупок в Российской Федерации включает следующих участников:

1. Участники от Заказчика:

- уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, специализированная организация;
- Комиссия по определению поставщиков, Контрактная служба, Контрактный управляющий, Приемочная комиссия.

2. Участники от поставщика:

- юридические лица, индивидуальные предпринимателя, физические лица, специализированная организация.

3. Контроль (аудит):

- государственный (муниципальный): Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований, органы управления; контрольные органы в сфере закупок; органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля; органы ведомственного контроля в сфере закупок; ФОИВ (ОИВ СФ) по регулированию в КС); Счетная Палата РФ, КСО субъектов РФ, КСП МО;
- общественный: граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц.

4. Единая информационная система:

- электронная площадка (оператор);
- специализированная электронная площадка (оператор).

5. Эксперты:

- физические лица;
- экспертные организации [25, с. 24].

Понятие государственного заказчика дано в п. 5 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которому, в качестве таковых могут выступать:

- государственные органы, в том числе федеральные органы власти и госорганы субъекта;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;

- государственные казенные учреждения.

Кроме того, государственными заказчиками могут быть еще Роскосмос и Росатом, но они как госкорпорации могут закупать еще и по правилам Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) [76].

Государственные заказчики при закупках действуют от имени Российской Федерации или ее субъектов для удовлетворения государственных нужд.

Муниципальными заказчиками могут выступать (п. 6 ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ):

- муниципальные органы;
- муниципальные казенные учреждения.

Они действуют от имени муниципального образования и закупают для муниципальных нужд.

Осуществление информационного, организационного и документационного сопровождение каждой процедуры закупки и иных требований в соответствии с действующим законодательством обеспечивает контрактная служба либо контрактный управляющий. Так, контрактным управляющим можно назначить только работника заказчика (ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ). Контрактный управляющий должен иметь высшее или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок (ч. 6 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ). Дополнительное профессиональное образование (повышение квалификации) в сфере закупок рекомендовано пройти в объеме не менее 108 часов [31]. Однако, по мнению Минобрнауки России, допустим и минимальный срок обучения - 16 часов для специалиста, в том числе контрактного управляющего [58].

Для обеспечения определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик создает комиссию по осуществлению закупок [59].

Уполномоченный орган, уполномоченное учреждение создаются в целях централизации закупок и осуществляют полномочия на определение

поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями. Кроме того, если условием предоставления из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, является централизация закупок, финансовое обеспечение которых частично или полностью осуществляется за счет таких трансфертов, Правительство РФ вправе наделить уполномоченный орган, уполномоченное учреждение полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных заказчиков, действующих от имени субъекта РФ, муниципальных заказчиков, соответствующих бюджетных учреждений.

Понятие специализированной организации в нормативно-правовых актах РФ впервые было установлено в ГК РФ. Здесь специализированная организация рассматривается в качестве одного из организаторов торгов. Гражданский кодекс РФ (ст. 447–448) оперирует терминами «организатор торгов», «организатор конкурса», «организатор аукциона».

Статус организатора торгов специализированная организация получает путем заключения договора со вторым организатором торгов – заказчиком - и выступает от его имени или от своего имени. Федеральный закон № 44-ФЗ также определил статус специализированной организации, ее основные права и возможные обязанности. Выбор специализированной организации осуществляется заказчиком в соответствии с Законом.

Под специализированной организацией понимается юридическое лицо, которое оказывает заказчикам услуги по проведению процедур закупок. Это, как правило, квалифицированные специалисты в области государственных и корпоративных закупок. Любой заказчик вправе передать специализированной организации выполнение отдельных функций по определению поставщика конкурентными способами (ч. 1 ст. 40 Федерального закона № 44-ФЗ).

Специализированная организация действует от имени Заказчика, однако, права и обязанности в результате ее действий возникают у Заказчика. Специализированные организации обычно привлекаются, когда не хватает кадровых или временных ресурсов, что позволяет эффективнее организовать процесс закупок (ч. 3 ст. 40 Федерального закона № 44-ФЗ).

Кроме того, можно заключить контракт на оказание услуг со специализированной организацией для проведения конкретной процедуры, либо для проведения отдельных видов закупок (по способу определения поставщика, цене, объекту закупки), либо на определенный период - например год. Важно отметить, что специализированная организация не может стать участником закупки, которая находится у нее в работе (ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 44-ФЗ).

В Федеральном законе № 44-ФЗ устанавливается контроль над соблюдением законодательства о контрактной системе, в том числе и специализированной организацией. Так, плановые и внеплановые проверки уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок органом могут осуществляться и в отношении специализированной организации. Специализированная организация не может быть участником закупки, в рамках которой эта организация осуществляет функции от имени заказчика.

Участниками закупок являются представители поставщика (подрядчика, исполнителя). По общему правилу принять участие в процедуре определения контрагента в качестве претендента на заключение контракта вправе любое лицо, участие может быть ограничено только в случаях, предусмотренных законом.

Учитывая современные тенденции, участникам российской контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд необходимо уже сейчас учитывать последствия трансформации Интернет-пространства и создание новых форм ценностей, расширение состава и количества участников в рассмотренной системе отношений. Наблюдаемые в настоящее время процессы подтверждают, что исторически сложившиеся

рыночные бизнес-модели подвергаются реорганизации, меняется модель формирования добавочной стоимости, сокращаются экономические эффекты посредничества. Однако происходящие процессы цифровизации не изменят всю систему экономических отношений полностью, они трансформируют часть процессов, переведя их в IT-сферу, создадут новые направления развития, при этом сфера материального производства никоим образом не аннулируется. Поэтому участникам закупок необходимо проводить анализ необходимости процессов диджитализации и перевода бизнес-процессов на цифровые платформы, учитывая тенденции к сращиванию производства, сферы услуг, социальных и телекоммуникационных сетей, модернизацию рынка производных финансовых инструментов.

Среди элементов контрактной системы особо следует выделить органы координации и контроля. Контроль в сфере закупок состоит из двух направлений: государственный (муниципальный) контроль (аудит) и общественный.

К органам, наделенным полномочиями по осуществлению государственного (муниципального) контроля (аудита) можно отнести: федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок; орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Общественный контроль вправе осуществлять граждане и общественные объединения, а также объединения юридических лиц.

Ввиду удобства участия и организации торгов, проводимых в электронном виде, электронные площадки получили быстрое развитие и с каждым годом выставляется все больше лотов и закупок.

Оператор электронной площадки - непубличное хозяйственное общество, в уставном капитале которого иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам принадлежит не более чем двадцать пять процентов долей (акций) такого общества и которое владеет электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно-

аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование, а также соответствует требованиям и включено в утвержденный Правительством РФ перечень операторов электронных площадок [63].

Постановлением Правительства РФ утверждены Правила взаимодействия участника закупки и оператора электронной площадки [46] в следующих случаях:

- при направлении участником закупки, аккредитованным на электронной площадке, оператору электронной площадки электронных документов (или их копий), предусмотренных перечнем Правительства РФ;
- при рассмотрении ОЭП данных документов.

Для предоставления обеспечения заявки и расчетов с оператором электронных площадок участникам закупок необходимо заранее открывать счета в специальных кредитных организациях. Операторы электронных площадок в свою очередь, заключают с данными банками соответствующие договоры, что регламентировано ч. 4,7 ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ, а также Постановлением Правительства РФ от 10.05.2018 г. № 564 [44].

В соответствии с нормативными документами размер платы, которая устанавливается для участника, определяется следующим образом. Предельный размер платы устанавливается в 1% начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), но при этом не может составлять более 5 000 руб. без учета НДС. Если закупка проводится для субъектов малого предпринимательства или социально ориентированных некоммерческих организаций, в этом случае размер платы для участника не может составлять более 1% НМЦК и превышать сумму 2 000 руб.

С 1 июля 2018 года в системе закупок товаров работ и услуг появился еще один субъект, названный оператором специализированной электронной площадки, - российское юридическое лицо, которое владеет специализированной электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами, обеспечивает ее

функционирование, а также соответствует установленным в соответствии с пп. 1 и 3 ч. 2 ст. 24.1 закона требованиям и включено в утвержденный Правительством РФ перечень операторов специализированных электронных площадок, согласно распоряжения Правительства РФ от 12 июля 2018 г. № 1447-р.

Операторы специализированных электронных площадок призваны обеспечить дальнейшую цифровизацию закупочных процедур, предоставляя поле и инструментарий для проведения введенных с 1 июля 2018 года электронных закупок.

Федеральный закон № 44-ФЗ установил основные требования к экспертам и экспертным организациям, а также условия и случаи их привлечения.

В силу п. 15 ст. 3 данного Закона эксперт, экспертная организация - это обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных ФЗ о контрактной системе [28, с. 256].

Эксперты несут всю полноту ответственности за проведенную экспертизу и ее результаты. Так административная ответственность для указанных лиц установлена в виде штрафа от 30 тыс. до 50 тыс. руб. для физлиц и от 100 тыс. до 150 тыс. руб. для юридических лиц. Экспертов также могут отстранить от закупок на срок от шести месяцев до года.

Итак, участником закупки может быть любое юридическое лицо или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве

индивидуального предпринимателя с учетом условий, определяемых действующим законодательством.

В ЕИС должны зарегистрироваться новые участники закупок и те, у кого до конца аккредитации на площадке осталось три месяца, в противном случае такие участники не смогут подавать заявки.

Регистрация в ЕИС стала обязательной для всех с 1 января 2020 года. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.12.2018 г. № 1752 [50], для того чтобы зарегистрироваться в ЕИС, уполномоченное лицо участника сначала проходит регистрацию, идентификацию и аутентификацию в ЕСИА. Действия уполномоченных лиц в ЕИС осуществляются с применением усиленной квалифицированной электронной подписи. Далее участник формирует в ЕИС информацию и документы для реестра по перечню (п. п. 5, 6 Правил регистрации). Для большинства участников основная информация отобразится в ЕИС автоматически, но произойдет это после того, как уполномоченное лицо участника укажет ИНН и код причины постановки на учет в налоговом органе. Участник закупки считается зарегистрированным в ЕИС с 00.00 часов по московскому времени дня, следующего за днем осуществления вышеперечисленных действий. Казначейство включит сведения в реестр не позднее одного рабочего дня, следующего за днем внесения информации и документов в ЕИС. В случае изменения информации или документов, которые участник вносил в ЕИС самостоятельно, он должен отобразить это в ЕИС.

В ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ появился п. 6.1, в котором уточняется, что в Единой информационной системе (ЕИС) с 1 января 2019 года федеральное казначейство ведет Единый реестр участников закупок. Реестр представляет собой совокупность сведений об ИП, юридических лицах, которые участвуют в закупочных процедурах. Если сведения об участнике отсутствуют в реестре, он не сможет подать заявку на участие. При этом попасть в реестр можно только после прохождения регистрации в ЕИС.

С 1 января по 31 декабря 2019 года аккредитованные ранее на электронных площадках участники закупок обязаны пройти регистрацию в ЕИС. После 31.12.2019 не прошедшие регистрацию в ЕИС лица подать заявку на участие в закупках не смогут. С 1 января 2019 года утратила силу ст. 61 Закона 44-ФЗ, которая устанавливает порядок аккредитации на электронной площадке, поскольку вводится обязательная регистрация в ЕИС участников закупочных процедур.

Регистрация участника закупки в ЕИС и аккредитация участника закупки на электронной площадке осуществляются сроком на три года. Плюс от регистрации в ЕИС в том, что не придется проходить аккредитацию на каждой площадке, регистрироваться на всех электронных площадках и тратить время на взаимодействие с каждой площадкой в отдельности. Для прохождения аккредитации на всех электронных площадках будет достаточно пройти регистрацию в ЕИС.

Регистрация и аккредитация участников закупок бесплатна. Порядок регистрации участников закупок в ЕИС определяет правительство. Операторы электронных площадок не позднее 1 рабочего дня после регистрации в ЕИС должны аккредитовать участника на электронной площадке.

В аккредитации могут и отказать. Причин может быть несколько: собран не полный пакет документов или предоставлены не те документы, что требовались. Отказ в регистрации также будет производиться оператором площадки для всех участников-офшорных компаний.

Требования к участникам закупки подразделяются на три базовые группы: единые, факультативные и дополнительные.

Единые требования к участникам предъявляются при проведении любой конкурентной процедуры закупки, и их также можно ранжировать на две группы:

- общие требования, предъявляемые к участникам независимо от предмета закупки и статуса участника;

- специальные требования, предъявляемые только некоторым участникам (юридическим лицам) или к некоторым предметам закупки (исключительные права, лицензия и т.п.) [25, с. 57].

Факультативные требования являются правом заказчика и могут не устанавливаться в документации о закупке.

Дополнительные требования к участникам предъявляются к участникам только ряда конкретных процедур.

При осуществлении закупки заказчик устанавливает ко всем ее участникам единые требования, предусмотренные ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ. К ним относятся следующие:

1. Соответствие требованиям, установленным законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Специальное требование предъявляется к самим участникам, а не к поставляемому им предмету закупки. Заказчик устанавливает данное требование, если предмет закупки относится к деятельности, требующей:

- наличия лицензии;
- обязательной аккредитации (к примеру - техосмотр транспортных средств (ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [72]);

- членства в СРО самого участника закупки либо его работников. (к примеру – для оценочной или кадастровой деятельности (ст. ст. 4, 15.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [80], ст. ст. 29, 32, 33 Федерального закона «О кадастровой деятельности» [77]).

В документации и извещении данные требования устанавливаются через включение исчерпывающего перечня документов, подтверждающих соответствие участника данному требованию. К примеру, «участники закупки должны иметь лицензию на осуществление образовательной деятельности». При обязательном лицензировании определенных видов деятельности

поставщик обязан предоставить копию выданной ему лицензии (достоверную информацию о наличии лицензии). Статья 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [73] определяет перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии. При этом правоприменительная практика показывает, что право оказывать услуги без лицензии участник должен также обосновать в заявке [50]. И несмотря на то, что участник может в некоторых случаях иметь право осуществлять деятельность без лицензии, он должен представить в составе заявки нормативно-правовое обоснование возможности оказать услуги без требуемой лицензии. Также, анализ судебной практики показывает, что нельзя устанавливать требования:

- к сроку действия лицензии,
- о наличии у участника лицензии на вид деятельности, необходимый для исполнения контракта, если он не лицензируется.

Каковы действия заказчика по данному пункту? Заказчику необходимо проверить относится ли объект закупки к деятельности, требующей:

- наличия лицензии;
- обязательной аккредитации. Например, такой деятельностью является техосмотр транспортных средств;
- членства в СРО самого участника закупки либо его работников.

После - включить исчерпывающий перечень документов, которые подтверждают соответствие участника данному требованию. Так, от участника требуется наличие лицензии, то нужно указать, какая именно лицензия у него должна быть, например, лицензия на осуществление образовательной деятельности.

Как установить это требование в документации и извещении: если в объект закупки входят как лицензируемые, так и нелицензируемые виды деятельности, требовать от участника закупки лицензию нельзя. Исключение – те случаи, когда объект закупки включает в себя технологически и функционально связанные виды деятельности, только часть которых требует

наличие лицензии. В этой ситуации можно потребовать лицензию, не разбивая закупку на лоты. При проведении конкурса (в т. ч. в ЭФ), аукциона или запроса предложений в ЭФ, то в документации нужно установить обязанность участника представить копии соответствующих документов в составе заявки

2. Непроведение ликвидации участника закупки - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки - юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства.

Участник в составе заявки предоставляет сведения (декларирует) о том, что в отношении него не проводится ликвидация в соответствии с нормами Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» [16], ст. 61 «Ликвидация юридического лица» ГК РФ и иными нормативно-правовыми актами.

3. Неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном КоАП, на дату подачи заявки на участие в закупке. Участник в составе заявки предоставляет сведения (декларирует) о том, что в отношении него не проводится данный вид административного наказания.

4. Отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ за прошедший календарный год, размер которых превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период.

Также участник закупки считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности. Участник в составе заявки предоставляет сведения (декларирует) о том, что у него вышеуказанная задолженность отсутствует. Следует знать, что заказчик не вправе требовать в рамках данного пункта, отсутствия у участника долгов по арендным платежам. Арендная плата не установлена законодательством о налогах и сборах, и не относится к обязательным платежам в бюджетную систему России. Таким

образом, требование об отсутствии задолженности по обязательным платежам не распространяется на участников, имеющих долги по договорам аренды.

5. Отсутствие у участника закупки судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291.1 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) [71], а также неприменение в отношении участника наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Норма определяет условия участия для участника закупки - физического лица, для юридических лиц выделены следующие: руководитель юридического лица, члены коллегиального исполнительного органа, лицо, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главный бухгалтер юридического лица. Отдельно оговорено, что исключение составляют лица, у которых такая судимость погашена или снята. При определении соответствия участника данному требованию принимается во внимание наличие факта лишения лица права заниматься деятельностью, связанной с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, которые являются объектом закупки.

Обязательна также декларация участником информации о неприменении в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определённой деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации.

Участник, в составе заявки, предоставляет сведения (декларирует) об отсутствии у него вышеуказанных видов наказания. При этом закон дает возможность указать в заявке, что судимости не было у руководителя или у главного бухгалтера.

6. Участник закупки - юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ.

7. Обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты.

8. Отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов. Важно учитывать, что отсутствие конфликта интересов должно быть состоянием длящимся, с момента подачи участником заявки на участие и до момента выявления победителя.

9. Участник закупки не является офшорной компанией. В настоящее время участником закупки не может стать юридическое лицо, которое зарегистрировано в офшорной зоне. Перечень государств, относящихся к офшорным зонам, установлен в соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ. Таким образом, если юридическое лицо зарегистрировано в государстве и на территории из Перечня, установленного Приказом Минфина России [60], компания не может участвовать в закупке товаров для государственных и муниципальных нужд. С 13 августа 2015 года операторы электронных площадок прекратили аккредитацию офшорных компаний. И комиссия по определению поставщика при выявлении места регистрации юридического лица в офшорной зоне из Перечня, установленного Приказом Минфина России № 108н, такое лицо просто не допускает к дальнейшей процедуре.

Если участник окажется зарегистрированным в указанных запрещенных зонах, то он признается не соответствующим условиям закупки.

10. Отсутствие у участника закупки ограничений для участия в закупках, установленных законодательством Российской Федерации. У законодателя появляется возможность установления таких ограничений, как это имело место в отношении турецких компаний. Данные требования к участникам должны предъявляться при проведении любой конкурентной процедуры. Следует отметить некоторые разночтения, которые, несомненно, будут корректироваться в ближайшее время. Так, на данный момент закон допускает подачу участником электронной конкурентной процедуры разных деклараций соответствия новому требованию. Подавая заявку на электронный конкурс,

участник данной закупки должен предоставить декларацию о соответствии требованиям п. п. 3 - 9, 11 ч. 1 ст. 31, как указано в п. 3 ч. 6 ст. 54.4. А при подаче заявки на участие в прочих видах конкурентных электронных процедур (электронный запрос котировок, электронный запрос предложений, электронный аукцион), декларация должна содержать указание только на соответствие участника закупки п. п. 3 - 9 ч. 1 ст. 31.

Дополнительные требования к участникам закупки устанавливаются при одновременном соблюдении двух условий (ч. 2 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ):

- а) выбирается определенный способ определения поставщика (конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс или аукцион);
- б) объект закупки имеет техническую сложность, а также носит инновационный, высокотехнологичный или специализированный характер.

Выводы по первой главе магистерской диссертации.

1. Законодательство в сфере контрактной системы закупок не является застывшим явлением и находится в состоянии постоянного развития. Связано это с тем, что государство, учитывая масштабы государственных закупок, пытается использовать их в качестве эффективного инструмента воздействия на экономику.

В целом правовое регулирование в рамках формируемой контрактной системы носит комплексный характер. Центральное место в законодательстве РФ о контрактной системе в сфере закупок отводится Федеральному закону № 44-ФЗ. При этом, многие базовые начала правового регулирования государственных и муниципальных закупок заложены в ГК РФ. В случае противоречия норм Федерального закона № 44-ФЗ ГК РФ в части порядка заключения, изменения или расторжения, применяться должны нормы гражданского законодательства, так как указанный Закон, являясь специальным, может только конкретизировать общие нормы гражданского права, но не противоречить им.

2. Изложенное позволяет выделить следующие особенности административно-правового статуса участников контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Во-первых, все они имеют общие цели органов государственной власти и местного самоуправления, а также других субъектов, наделенных отдельными публичными полномочиями в сфере контрактной закупки для государственных и муниципальных нужд. Различия в правовом положении предопределены спецификой осуществляемых ими функций.

Во-вторых, объем гражданской правоспособности заказчика определяется нормами административного права, определяющими его компетенцию.

Глава 2 Реализация регулирующей функции в системе государственных и муниципальных закупок

2.1 Планирование, мониторинг и аудит государственных и муниципальных закупок

Государственное регулирование социально-экономических процессов в последние годы находит все большее отражение в формировании системы среднесрочного и стратегического планирования. И сама контрактная система подразумевает единый цикл при реализации закупочной политики. Заказчик начинает его с определения потребностей, затем проводится их градация в соответствии с существующими нормами, ограничениями и критериями предельных значений. Далее заказчиком реализуются мероприятия по экономическому обоснованию каждой позиции, формируется план (план закупок и план-график). Только после их утверждения и опубликования у заказчика есть право проводить процедуры публичных закупок, выбирать поставщиков и заключать контракты [25, с. 19].

В целом закупочная деятельность заказчика начинается с планирования, и законодатель установил, что заказчики обязаны придерживаться жестких правил, исключающих приобретение товаров с излишними потребительскими свойствами.

Согласно ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ при планировании закупок на 2020 год необходимо составлять план-график. Его форма и порядок заполнения утверждены новым Постановлением Правительства РФ от 30.09.2019 г. № 1279 (далее - Порядок № 1279) [49].

Следует заметить, что особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» [81].

План-график закупок составляется в форме электронного документа (за исключением случая, когда закупки осуществляются для обеспечения

федеральных нужд, сведения о которых составляют государственную тайну) и утверждается усиленной квалифицированной электронной подписью (п. 3 Порядка № 1279).

Федеральный заказчик формирует проект плана-графика закупок:

- в процессе составления и рассмотрения проекта закона (решения) о федеральном бюджете (п. 6 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ);

- согласно обоснованиям (расчетам) плановых сметных показателей, формируемых при составлении проекта бюджетной сметы таких заказчиков как получателей бюджетных средств в соответствии с БК РФ (п. 9 Порядка № 1279).

Федеральный заказчик составляет план-график на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Если срок осуществления планируемой закупки превышает этот срок, в план-график включается информация о такой закупке на весь срок ее осуществления (п. 5 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ).

План-график включает информацию о закупках (п. 7 Порядка № 1279):

- извещения об осуществлении которых планируется разместить, приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в которых планируется направить в очередном финансовом году и (или) плановом периоде;

- у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контракты с которыми планируются к заключению в течение очередного финансового года и (или) планового периода [66, с. 51].

План-график закупок утверждается федеральным заказчиком в течение 10 рабочих дней со дня, следующего за днем доведения до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств (пп. «а» п. 12 Порядка № 1279).

План-график составляется по утвержденной форме в виде электронного документа. Госзаказчики, действующие от имени РФ, федеральные бюджетные

учреждения, а также иные лица, которые формируют план-график на основании пп. «а» - «д» п. 2 Порядка № 1279, делают это через систему «Электронный бюджет». Остальные заказчики формируют план-график непосредственно в ЕИС или через региональные (муниципальные) информационные системы (п. п. 3, 19, 20 Порядка № 1279).

Чтобы сформировать план-график, нужно изменить утвержденные показатели плана-графика на очередной финансовый год и первый год планового периода, а также дополнить план-график показателями по второму плановому году (п. 6 Порядка № 1279).

Утвержденный план-график размещается в ЕИС при помощи функционала системы «Электронный бюджет», самой ЕИС или региональной (муниципальной) информационной системы. Одновременно с этим план-график автоматически направляется на контроль. Если у контролирующего органа нет замечаний, то план-график публикуется в ЕИС в течение одного рабочего дня с даты его направления для размещения в ЕИС, если есть - после их устранения и прохождения повторного контроля (п. п. 14, 15 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.12.2015 г. № 1367 [45]).

Изменения в план-график вносятся путем размещения в ЕИС новой редакции такого плана с указанием даты внесения изменений. Дата внесения изменений - дата их утверждения (п. 24 Порядка № 1279).

Изменить план-график может потребоваться в следующих случаях (ч. 8 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 22 Порядка № 1279):

- изменились установленные в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ требования к закупаемым товарам (работам, услугам), в том числе в части предельной цены и (или) нормативных затрат;
- изменились доведенные до заказчика лимиты бюджетных обязательств, показатели планов (программ) ФХД, решение и (или) соглашение о предоставлении субсидий;

- нужно реализовать решение, принятое заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки (например, отменить закупку);

- необходимо использовать экономию, полученную при проведении закупки;

- нужно уточнить информацию об объекте закупки;

- нужно выполнить предписание органов контроля, указанных в ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, по состоянию на 1 января 2019 г. за 2019 год в единой информационной системе муниципальными заказчиками городского округа Тольятти была размещена информация о планировании 19 158 закупок общим объемом 10 067 525,8 тыс. рублей. В течение года в планы-графики заказчиками вносились изменения. Среднее число изменений составило 28,2 [67].

Значительное количество изменений в планы-графики связано было как с требованием законодательства о необходимости корректировки плана-графика закупок при использовании экономии, полученной по результатам проведения конкурентных процедур, так и недостаточной проработанностью процесса планирования закупок заказчиками. Кроме того, к увеличению количества вносимых изменений приводило наличие в отчетном периоде двух плановых документов, содержащих большое количество показателей (кодов по различным классификаторам, сроков и т.д.), требующих взаимной увязки и соответствия с бюджетным законодательством.

В план-график администрации изменения вносились 44 раза в течение года. При этом в ряде случаев органами администрации неоднократно переносились сроки осуществления закупок, либо закупки включались в план-график накануне необходимого срока начала выполнения работ, оказания услуг, без учета длительности процедуры, предшествующей заключению контракта: В результате сроки исполнения контрактов по таким закупкам

сокращались, что ставило под угрозу их выполнение в срок, с надлежащим качеством [67].

Отмечены были случаи недоисполнения плана-графика закупок, при этом корректировка плана-графика при этом не была произведена.

Наиболее крупным заказчиком является администрация городского округа Тольятти. В связи наличием в плане-графике этого заказчика большого количества закупок, стоимость которых превышает 20 млн. руб., возможность проведения специальных закупок для СМП и СОНКО ограничена.

Следует отметить, что в извещениях о проведении 4 аукционов на общую сумму 706 918 тыс. руб., размещенных Главным управлением организации торгов Самарской области (заказчик – администрация г.о. Тольятти в лице департамента дорожного хозяйства и транспорта), не было установлено требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СОНКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО, не смотря на то, что в плане-графике администрации установление такого требования предусматривалось. Таким образом, размер преимуществ, предоставляемых заказчиком СМП и СОНКО, снизился на 106 918,8 тыс. руб. [67].

На этапе проведения экспертизы планов-графиков заказчиков осуществлялся контроль за соответствием начальных (максимальных) цен товаров, работ, услуг, в том числе проверка на их соответствие референтным ценам (ценам на аналогичные товары, работы, услуги, сложившиеся по результатам проведенных другими заказчиками торгов) или фактическим ценам, по которым заказчиком поставлялись товары, оказывались услуги, выполнялись работы надлежащего качества в предыдущем периоде [67].

Функционирование контрактной системы необходимо постоянно отслеживать с целью идентификации рисков и выработки своевременных управленческих решений. Инструментом, позволяющим это сделать, является мониторинг закупок, представляющий собой систему наблюдений посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении

закупок, в т.ч. для целей совершенствования законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [1, с. 44].

Предмет мониторинга закупок – это процесс осуществления закупок.

Объект мониторинга закупок - обоснованность закупок; исполнение процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя); исполнение контракта (включая проведение экспертизы, приемки, подготовку отчета); изменение или расторжение контракта; реализация плана и плана-графика закупок; достижение целей закупок.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что мониторинг закупок возможен не только как совокупность мер слежения, оценки и анализа закупочной деятельности заказчиков со стороны органов власти, но и гражданского общества - участников закупок, граждан РФ, общественных объединений и организаций. Во исполнение требований о прозрачности закупок, мониторинг закупок осуществляется с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации.

Мониторингом закупок всех без исключения заказчиков занимается Минфин России. Он проводится по данным из ЕИС, а также данным, поступающим от Казначейства и ФАС России. Заказчику при этом ничего делать не нужно, мониторинг проводится без его участия. Орган мониторинга - Минфин России - самостоятельно собирает, обобщает, систематизирует и оценивает информацию о закупках. Мониторинг ведется в отношении всех заказчиков по Правилам, утвержденным Правительством РФ [42].

Мониторингу подлежит информация, содержащаяся в ЕИС (ч. 3, 4 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ). Он осуществляется на постоянной основе, при этом собирается, обобщается, систематизируется и оценивается как информация, содержащаяся в ЕИС, так и, например, поступающая благодаря взаимодействию с Казначейством и ФАС России (п. п. 3, 7 Правил).

Итог мониторинга - сводный аналитический отчет - публикуется в ЕИС до 30 мая года, следующего за отчетным, а также направляется в Правительство РФ (ч. 5 - 7 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 3 Требований).

Кроме Минфина России, мониторинг на региональном уровне могут вести органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления на основании актов, принятых в их регионе (ч. 8 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ).

Аудит в сфере закупок - разновидность внешнего государственного аудита, в ходе его могут быть проведены как экспертно-аналитические мероприятия, участие заказчика в которых минимально (например, анализ имеющейся информации), так и контрольные мероприятия, которые могут включать в себя выездные проверки и ревизии (ч. 12 ст. 14, ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» [74], ч. 3 ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ).

При подготовке к аналитическим либо контрольным мероприятиям аудиторы анализируют размещенную заказчиком в ЕИС информацию, но, кроме того, могут направлять заказчику запросы. Реагировать на поступившие запросы вы обязаны, исполняя их в указанные должностными лицами сроки (ст. 25 ФЗ «О Счетной палате РФ»).

Аудит в сфере закупок может быть проведен Счетной палатой как в виде отдельного мероприятия, так и в рамках другой проводимой проверки. Проверять могут как все закупки, так и определенную группу закупок, например, за определенный период или определенных товаров.

Аудит затрагивает все этапы закупочной деятельности: от планирования до результатов исполнения контракта (ч. 3 ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ). Анализируется система организации закупок в целом, а также эффективность расходов на основании фактического использования результатов исполнения контрактов.

По итогам аудитором составляется отчет, в котором должны быть отражены сведения о причинах выявленных отклонений, нарушений и недостатков, а также предложения, направленные на их устранение.

Если будут выявлены нарушения, требующие безотлагательного пресечения, с отчетом аудиторы выдают представление с конкретными

требованиями о принятии мер (ч. 1 ст. 26 ФЗ «О Счетной палате РФ»). Однако на практике некоторые суды не признают у аудиторов наличие полномочий выдавать обязательные для исполнения предписания [37]. Однако такие полномочия контрольно-счетных органов прямо предусмотрены ФЗ «О Счетной палате РФ».

Таким образом, контрактная система подразумевает единый цикл при реализации закупочной политики. Заказчик начинает его с определения потребностей, затем проводится их градация в соответствии с существующими нормами, ограничениями и критериями предельных значений. Далее заказчиком реализуются мероприятия по экономическому обоснованию каждой позиции, формируется план. Функционирование контрактной системы необходимо постоянно отслеживать с целью идентификации рисков и выработки своевременных управленческих решений. Инструментом, позволяющим это сделать, является мониторинг закупок. В ходе аудита могут быть проведены как экспертно-аналитические мероприятия, участие заказчика в которых минимально, так и контрольные мероприятия, которые могут включать в себя выездные проверки и ревизии.

2.2 Контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок

Сложность процедур механизма государственных закупок, множество процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) требуют надлежащей организации и проработки вопросов контроля над исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, определения системного подхода к проведению проверок и приоритетов в осуществлении надзора, типизации нарушений и обозначения способов их устранения.

В целом, контрольную деятельность в рамках контрактной системы можно классифицировать на контроль внешний по отношению к заказчику,

внутренний и общественный. Внешний государственный контроль осуществляют:

- контрольный орган в сфере закупок;
- финансовые органы;
- органы финансового контроля.

Внутренний контроль включает самоконтроль заказчика своей деятельности относительно исполнения контракта и реализацией требований о привлечении преферентов из числа СМП, а также ведомственный контроль деятельности заказчика.

В зависимости от оснований осуществления контрольных мероприятий контроль осуществляется в форме плановых или внеплановых проверок в отношении субъектов контроля соответствующего уровня.

Таким образом, допускается два варианта проверок: плановые и внеплановые. По способу проверки различают - документальные и выездные проверки. Это означает, что и плановые и внеплановые проверки могут иметь форму либо выездной проверки, либо документальной. Основное отличие состоит в том, что при документальной проверке для проверки запрашиваются документы, а при проведении выездной проверки проверяющие выезжают по месту нахождения проверяемого. При этом при проведении как плановых, так и внеплановых проверок не подлежат контролю результаты оценки заявок участников закупок.

В отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, операторов электронной площадки плановые проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз в 6 месяцев.

Основным контрольным органом является ФАС России. Служба проводит плановые проверки всей закупочной деятельности и проверки поступившей информации о конкретных нарушениях. В регионах такой

контроль осуществляют также уполномоченные органы власти субъекта РФ и местного самоуправления. Соблюдение финансовых ограничений и соответствие бюджетному законодательству контролируют Казначейство России и региональные финансовые органы. Вышестоящие органы заказчика осуществляют ведомственный контроль.

Так, внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют (ч. 9 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ):

- на федеральном уровне - Федеральное казначейство;
- на уровне субъекта РФ - орган государственного финансового контроля субъекта либо уполномоченное должностное лицо органа исполнительной власти субъекта;
- на уровне муниципалитета - орган муниципального финансового контроля либо должностное лицо местной администрации [18].

Закупки в рамках гособоронзаказа, а также закупки для федеральных нужд, сведения о которых составляют государственную тайну, проверяет ФАС России (ч. 10 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 2 Постановления Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 728 [46]). Предмет проверки таких закупок, в том числе на этапе планирования, определен в п. п. 1 - 7 ч. 10 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Контроль в отношении операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок проводит только ФАС России (ч. 4 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 2 Постановления Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 728).

Проверки определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целом проводит ФАС России, контрольные органы в сфере закупок субъектов РФ, муниципальные контрольные органы в сфере закупок (ч. 3 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

Федеральное казначейство проводит проверки также в отношении закупок субъектов РФ и муниципальных закупок, которые частично или полностью проводятся за счет целевых средств из федерального бюджета.

Муниципальных заказчиков и других субъектов контроля могут проверять органы исполнительной власти субъекта РФ на основании соглашений между субъектом РФ и муниципальными образованиями, находящимися на его территории (ч. 3.1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

В случае, предусмотренном ч. 27.1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, закупки заказчиков субъектов РФ и муниципальных заказчиков, могут перепроверить должностные лица Федерального казначейства.

Практика реализации закона о контрактной системе через систему контроля привела к созданию Межведомственного совета по контролю и аудиту в сфере закупок при Министерстве экономического развития Российской Федерации. Это консультативный орган, образованным в целях соблюдения принципа единства контрактной системы в том числе выработки предложений по определению единых принципов и подходов осуществления контроля и аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд органами контроля и органами аудита в сфере закупок, а также единой методологии контроля и аудита в сфере закупок. Совет действует на основании Приказа Министерства экономического развития РФ «О Межведомственном совете по контролю и аудиту в сфере закупок при Министерстве экономического развития Российской Федерации» [61].

Совет по контролю и аудиту в сфере закупок:

- рассматривает результаты оценки эффективности контроля в сфере закупок в соответствии с методикой оценки эффективности контроля в сфере закупок;
- рассматривает предложения по оптимизации деятельности органов контроля и аудита в сфере закупок и дает рекомендации по совершенствованию этой деятельности;
- экспертная оценка проектов нормативных правовых актов о совершенствовании законодательства о контрактной системе в части контроля и аудита в сфере закупок;

- выработка предложений по внесению изменений в законодательство о контрактной системе в сфере закупок в части контроля и аудита в сфере закупок.

Следует учитывать, что перечень информации, которую можно запросить в рамках общественного контроля, не ограничен [30]. Единственное исключение – государственная тайна.

За 2019 год департаментом экономического развития г. Тольятти было проведено 8 плановых проверок, в результате которых осуществлялась сплошная проверка всех документов, касающихся закупочной деятельности заказчиков, и 12 внеплановых проверок.

По результатам проведения внеплановых проверок было выдано 2 предписания об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок (МП БО городского округа Тольятти Баня №1, МБУДО СДЮСШОР №10 «Олимп»). Предписания заказчиками были исполнены [67].

В рамках осуществления возложенных на департамент экономического развития контрольных функций было рассмотрено 162 обращения о согласовании возможности заключения контрактов по результатам несостоявшихся процедур закупок. Все обращения были согласованы.

Также за 2019 год департамент экономического развития рассмотрел 9 уведомлений о заключении контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании п. 6 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, на 1 января 2020 г. было согласовано 92 проекта муниципальных контрактов на соответствие законодательству о контрактной системе в сфере закупок.

В рамках предварительного контроля департамент экономического развития рассмотрел 511 документаций об открытом аукционе в электронной форме и открытом конкурсе в электронной форме, из них 312 документаций (61%) возвращены на доработку в связи с наличием значительных нарушений

или имели замечания, которые требовалось устранить до объявления процедуры.

Всего в 2019 году в ходе проведения контрольных мероприятий было выявлено 1 740 нарушений, в том числе в рамках предварительного контроля при согласовании документаций о закупке до опубликования извещения - 1066 нарушений, при согласовании проектов контрактов - 334 нарушения, при проведении плановых и внеплановых проверок - 340 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок [67].

Нарушения, выявленные в рамках предварительного контроля, были устранены заказчиками до опубликования извещений и документаций о закупке согласно направленным департаментом экономического развития замечаниям.

В результате проводимого мониторинга документов по осуществлению закупок заказчиков городского округа Тольятти, а также внеплановых проверок соблюдения заказчиками законодательства в сфере закупок предотвращено осуществление заказчиками закупок с нарушениями на общую сумму 2 029,8 тыс. руб.

Информация о выявленных нарушениях по результатам плановых и внеплановых проверок была направлена в Государственную инспекцию финансового контроля Самарской области для принятия мер в соответствии с КоАП РФ.

По состоянию на 1 января 2020 г, в отношении должностных лиц заказчиков городского округа Тольятти были возбуждены дела об административных правонарушениях, общая сумма начисленных штрафов составила 137,7 тыс. руб. По итогам 2019 года Самарским: У ФАС России рассмотрено 82 жалобы на действия (бездействия) муниципальных заказчиков г.о. Тольятти, комиссии по осуществлению закупок, из них 76 жалоб признано необоснованными и частично обоснованными (92,7% от рассмотренных жалоб) [67].

Таким образом, подсистема контроля в контрактной системе продолжает совершенствоваться в целях:

1. Сокращения издержек заказчиков и поставщиков, связанных с деятельностью органов контроля.
2. Обеспечения единства правоприменительной практики законодательства о контрактной системы.
3. Предупреждения нарушений, а не реагирование на уже совершенные деяния.
4. Расширения охвата органами контроля совершаемых закупок.
5. Обеспечения прозрачности деятельности органов контроля, повышение доверия граждан и участников рынка к органам контроля.
6. Формирования трех вертикалей контроля: процедурного; финансового; информационного.

Необходимо отметить, что помимо государственного контроля, мониторинга и аудита в Федеральном законе № 44-ФЗ введены общественное обсуждение закупок, случаи обязательного проведения которого устанавливаются Правительством РФ (ст. 20), и общественный контроль (ст. 102).

Так, с вопросами о ходе закупочной деятельности могут обращаться граждане самостоятельно, в составе общественных объединений, а также запросы могут подавать объединения юридических лиц (ч. 1 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ). К общественным объединениям относятся, например: общественная организация, движение, фонд, политическая партия. Некоторые такие объединения могут действовать и без образования юридического лица, поэтому отвечайте на запросы любых общественных объединений вне зависимости от того, зарегистрированы они или нет.

Переход на контрактную систему должен обеспечить прозрачность государственных закупок и дать дополнительные возможности для контроля. Речь идет об общественном контроле, в рамках которого граждане и организации вправе будут проводить независимый мониторинг, оценивать эффективность и процедуру закупок, а также результаты исполнения контрактов. Тема общественного участия в контроле государственных закупок

раньше не была закреплена законодательно, а теперь она присутствует в нормах Федерального закона № 44-ФЗ. Таким образом, в рамках контрактной системы общественность, общественные организации, юридические лица имеют право контролировать расход государственных средств.

Порядок участия граждан, общественных объединений и объединений юридических лиц в планировании и осуществлении закупок позволяет обеспечить баланс интересов гражданского общества и заказчиков.

2.3 Ответственность за нарушения норм права, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок

В соответствии со ст. 107 Федерального закона № 44-ФЗ за нарушение норм, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность.

За нарушение обязательств по контракту сторонам чаще грозит уплата неустойки в виде штрафа или пеней. Также контракт может быть расторгнут. В этом случае для недобросовестных исполнителей предусмотрена специальная санкция - включение в реестр недобросовестных поставщиков.

В определенных случаях при нарушении исполнителем обязательств заказчик может не возвращать (удержать) деньги, внесенные в качестве обеспечения исполнения контракта (гарантийных обязательств), либо получить выплату по банковской гарантии.

В особых случаях заказчика и исполнителя за некоторые нарушения могут привлечь к административной и даже уголовной ответственности.

Пени всегда взыскиваются за просрочку исполнения, а штрафы - за ненадлежащее, некачественное исполнение или неисполнение обязательства. Их размер и порядок взыскания обязательно должны быть в контракте. В большинстве случаев размеры устанавливаются с учетом Правил определения

размера неустойки № 1042 [22] (ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ). В некоторых случаях, размеры штрафов должны быть указаны в контракте.

Если нужно предоставить обеспечение исполнения контракта (гарантийных обязательств), исполнитель может это сделать, предоставив банковскую гарантию или внося деньги на счет, указанный заказчиком (ч. 3 ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ).

Если поставщик (подрядчик, исполнитель) не исполнит контракт или исполнит его ненадлежащим образом, заказчик вправе удержать деньги (предъявить требования об уплате по банковской гарантии). Однако порядок таких действий в Федеральном законе № 44-ФЗ не установлен. Представляется, что, если заказчик расторг контракт в одностороннем порядке или по решению суда, он вправе не возвращать в полном объеме обеспечение исполнения контракта, внесенное деньгами, либо предъявить требование об уплате по банковской гарантии в соответствующем размере [32].

Заказчик может также удержать часть денег из обеспечения исполнения контракта (предъявить требование об уплате части средств по банковской гарантии) в размере начисленной неустойки, если контрагент не уплатил ее в добровольном порядке и соответствующие условия закреплены в контракте [33].

Во избежание спорных ситуаций целесообразно предусмотреть в контракте случаи, когда заказчик имеет право не возвращать (полностью или частично) деньги (предъявить требования по банковской гарантии), предоставленные в качестве обеспечения исполнения контракта. Необходимо также определить порядок реализации такого права.

Подобные условия контракта необходимо предусмотреть и для обеспечения гарантийных обязательств. При этом:

- размер удержанных денежных средств (предъявленных требований по банковской гарантии) должен соответствовать размеру затрат, которые заказчик понес для исправления выявленных недостатков товара (работы,

услуги), обнаруженных в течение гарантийного срока и не устраненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) добровольно;

- можно удержать деньги из обеспечения гарантийных обязательств (предъявить требование об уплате по банковской гарантии) в размере неустойки, начисленной за нарушение гарантийных обязательств и не уплаченной контрагентом добровольно, если соответствующие условия предусмотрены в контракте.

Любая сторона контракта вправе принять решение об одностороннем отказе от его исполнения по основаниям, предусмотренным ГК РФ для данного вида договоров.

Заказчика и исполнителя за действия (бездействие), которые повлекли неисполнение обязательств по контракту и причинили существенный вред интересам общества и государства, могут привлечь к ответственности по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ. А если размер вреда составил более 1,5 млн руб., может наступить уголовная ответственность по ст. 293 УК РФ [34].

Например, если нарушены сроки разработки проекта ремонта автодороги и из-за этого не был обеспечен своевременный завоз жизненно важных товаров в отдаленный населенный пункт, помимо взыскания неустойки по контракту, исполнитель может быть привлечен к административной ответственности [57].

Следует учесть, что нарушение обязательств по оплате контракта нельзя квалифицировать по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ. Ответственность за нарушение срока и порядка оплаты предусмотрена в ст. 7.32.5 КоАП РФ [33].

За допущенные нарушения Федерального закона № 44-ФЗ заказчик может быть оштрафован на сумму от 5 тыс. до 500 тыс. руб. Одновременно за то же нарушение могут оштрафовать на сумму от 2 тыс. до 50 тыс. руб. и должностных лиц заказчика. Кроме штрафа, должностных лиц могут дисквалифицировать. Размер штрафа в каждом случае зависит от вида и конкретных обстоятельств нарушения, а также от лица, которое привлекается к ответственности.

Оштрафовать за ряд нарушений могут одновременно как заказчика, так и должностное лицо такого заказчика. При этом они оба могут быть оштрафованы за одно и то же нарушение (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Должностное лицо могут привлечь к административной ответственности, если оно не исполняло либо ненадлежащим образом исполняло служебные обязанности. К должностным лицам относятся, в частности, руководитель юридического лица, член закупочной комиссии, работник заказчика, на которого возложены функции, связанные с организацией и проведением закупки (ст. 2.4 КоАП РФ).

Если в соответствии с положением о закупке, приказами, должностными инструкциями и иными внутренними документами заказчика за закупочную деятельность никто не отвечает, штрафовать будут руководителя заказчика (ст. 2.4 КоАП РФ) [17].

Должностное лицо, более двух раз оштрафованное за правонарушение, аналогичное предусмотренному ч. 1 ст. 7.32.3 КоАП РФ, могут дисквалифицировать (ч. 2 ст. 7.32.3 КоАП РФ).

Практически все дела об административных правонарушениях рассматривает ФАС и ее территориальные управления (ч. 1 ст. 23.83 КоАП РФ).

Исключением является дисквалификация или штраф за проведение закупки в неэлектронной форме, когда такая форма обязательна и должностное лицо привлекалось к ответственности за аналогичное нарушение более двух раз. В этом случае нарушение рассматривает суд. Например, если административное расследование проводилось, то дело рассматривает районный суд, а если нет - мировой судья (ч. 2 ст. 7.32.3, ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

За нарушения в сфере контрактной системы предусмотрены в основном штрафы. За некоторые повторные нарушения предусмотрена дисквалификация - лишение права занимать определенные должности или работать в определенной сфере (ст. 3.11 КоАП РФ).

Размер штрафа может быть установлен в виде фиксированной суммы или интервала с указанием минимальной и максимальной величины. В каждом конкретном случае на размер штрафа влияют, в частности, характер правонарушения, наличие смягчающих или отягчающих обстоятельств (ч. 1, 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

По мнению ФАС России, ответственность по ст. ст. 7.29 - 7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ не распространяется на автономные некоммерческие организации и ООО, которые являются заказчиками по Федеральному закону № 223-ФЗ, но осуществляют закупки по Федеральному закону № 44-ФЗ [34]. На практике возможен иной подход, в частности, в тех случаях, когда положения КоАП РФ не конкретизируют, что лицо, совершившее правонарушение, является заказчиком (должностным лицом заказчика). За подробными разъяснениями по вопросу, в частности, о том, относится ли вывод ведомства только к закупкам по ч. 5 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ необходимо обратиться в ФАС России.

Как уже отмечалось, начиная с планирования на 2020 г. и последующие годы Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает обязанности по формированию плана закупок и документа об обосновании закупок. При планировании составляется только план-график (ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ). Поэтому, если заказчик не соблюдал обязанности по формированию и ведению плана закупок, по подготовке документа об обосновании закупки и иные обязанности, которые исключены из положений Федерального закона № 44-ФЗ, то привлечь его к административной ответственности в 2020 г. нельзя. Данный вывод следует из ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ. Однако возможен и иной подход, поэтому необходимо обратиться в Минфин России за разъяснениями по вопросу привлечения к административной ответственности.

За нарушения при формировании плана-графика закупок штрафуют ответственных должностных лиц. Размеры штрафа установлены в пределах от 5 тыс. до 50 тыс. руб., но они разные для каждого конкретного вида нарушения:

- включили в план-график объект закупки, который не соответствует требованиям к закупкам и (или) нормативным затратам, - штраф составит от 20 тыс. до 50 тыс. руб. (ч. 1 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушили порядок или не учли форму обоснования НМЦК, обоснования объекта закупки - штраф 10 тыс. руб. (ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП РФ). Как указано в названии нормы, она предусматривает ответственность за нарушение законодательства при планировании закупок. На данный момент сведения о НМЦК не включаются в план-график, также не утверждены формы обоснования НМЦК, объекта закупки и нет обязанности по их формированию. Однако из диспозиции нормы следует, что в ней установлена ответственность, не связанная с планированием. Полагаем, что за нарушение порядка обоснования НМЦК могут привлечь к ответственности по указанной норме. Поэтому во избежание неблагоприятных последствий рекомендуем соблюдать требования к порядку обоснования НМЦК согласно ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ;

- не провели общественное обсуждение закупок, нарушили порядок или сроки проведения - штраф 30 тыс. руб. (ч. 3 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушили сроки размещения в ЕИС или утверждения плана-графика, в том числе вносимых в них изменений, - штраф от 5 тыс. до 30 тыс. руб. (ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- не внесли изменения в план-график - административный штраф 30 тыс. руб. (ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ). Данная статья предусматривает ответственность за публикацию извещения о закупке (направление приглашения принять участие в закупке) ранее 10 дней с даты изменения плана-графика.

Вместе с тем необходимо учесть, что согласно ч. 9 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ можно внести изменения в план-график за один день:

- до заключения контракта с единственным поставщиком по ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ;

- размещения в ЕИС извещения о закупке;

- направления приглашения принять участие в закрытой закупке.

Исключением являются случаи, когда изменения в план-график вносятся не позднее дня, когда направлен запрос о предоставлении котировок в соответствии со ст. 82 Федерального закона № 44-ФЗ, или дня, когда заключен контракт с единственным поставщиком по п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Представляется, что в этой ситуации применить ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ нельзя до тех пор, пока в КоАП РФ не будут внесены соответствующие изменения. Более подробные разъяснения по данному вопросу должен дать Минфин России.

Следует обратить внимание на то, что в проекте КоАП [62], подготовка которого ведется с учетом Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [22] нормы о правонарушениях в закупках по Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ выделили в отдельную главу. Часть правонарушений обобщили, из-за чего снизились штрафы за ряд деяний, которые сейчас выделены в специальный состав. Для некоторых нарушений предусмотрели возможность заменить штраф предупреждением.

Часть 1 ст. 28.1 проекта нового КоАП объединила все случаи неправильного выбора способа закупки. При этом вместо конкретной суммы штрафа предусмотрели диапазон: в новой редакции он составит от 30 тыс. до 50 тыс. руб.

Та же ответственность наступит в случае проведения закупки у единственного поставщика без согласования, если оно было необходимо, или в ситуации, когда закупку согласовали с нарушениями.

Если нарушить срок размещения или направления информации и документов, предусмотренный Федеральным законом № 44-ФЗ, должностных лиц смогут оштрафовать на сумму от 5 тыс. до 15 тыс. руб., юрлиц - от 30 тыс. до 50 тыс. руб. Для должностных лиц предусмотрят возможность обойтись предупреждением. Аналогичным образом накажут за размещение или направление сведений в случаях, когда по Федеральному закону № 44-ФЗ этого делать было не нужно.

За нарушение порядка размещения или направления сведений, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, должностным лицам придется заплатить штраф на сумму от 10 тыс. до 20 тыс. руб., а юрлицам - от 30 тыс. до 50 тыс. руб. Такие же санкции установят за неразмещение (ненаправление) нужных данных.

Размер штрафа за перечисленные нарушения будет зависеть не от способа закупки и продолжительности просрочки (как сейчас), а от того, повлияло ли нарушение на срок подачи заявок или срок отмены определения поставщика. Если сократится срок подачи заявок или нарушится срок отмены закупки, штраф для должностных лиц будет выше: 30 тыс. руб.

Должностных лиц смогут оштрафовать на сумму от 3 тыс. до 10 тыс. руб. за следующие нарушения:

- положения в документах о закупке, нарушающие Федеральный закон № 44-ФЗ, или отсутствие нужных положений;
- несоблюдение порядка формирования таких документов;
- нарушение сроков их формирования;
- несоблюдение требований к содержанию этих документов.

За эти нарушения предусматривается предупреждение.

Ответственность будет строже, если в результате перечисленных действий неправомерно отклонили заявку или ее было невозможно подать, а также если победителя закупки определили с нарушениями. В таком случае штраф составит 1% от НМЦК, но не менее 10 тыс. руб. и не более 50 тыс. руб.

В понятие «документы о закупке» в проекте нового КоАП входит не только документация о закупке, но и другие документы, предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ, например план-график, протоколы комиссий. Специальные нормы, устанавливающие ответственность за формирование этих документов с нарушениями, в проекте отсутствуют.

Ответственность членов комиссии за решения, принятые с нарушением Федерального закона № 44-ФЗ, а также за несоблюдение порядка вскрытия конвертов с заявками, сделают одинаковой для всех видов закупок. Она

составит 1% от НМЦК, но не менее 5 тыс. и не более 30 тыс. руб. Также нарушитель сможет получить предупреждение вместо штрафа.

Планируют обобщить составы нарушений порядка и сроков возврата денежных средств и убрать зависимость степени ответственности от продолжительности просрочки. За нарушение правил возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки или исполнения контракта, должностное лицо предлагают штрафовать на сумму от 5 тыс. до 15 тыс. руб.

Не планируют менять ответственность за следующие нарушения:

- закупка у СМП и СОНКО в недостаточном объеме;
- ненаправление или несвоевременное направление сведений для включения в РНП или реестры контрактов, а также направление недостоверных сведений;
- нарушение порядка заключения контракта;
- нарушения порядка и срока оплаты по контракту.

Выводы по второй главе магистерской диссертации:

1. Контрактная система подразумевает единый цикл при реализации закупочной политики. Заказчик начинает его с определения потребностей, затем проводится их градация в соответствии с существующими нормами, ограничениями и критериями предельных значений. Далее заказчиком реализуются мероприятия по экономическому обоснованию каждой позиции, формируется план. Функционирование контрактной системы необходимо постоянно отслеживать с целью идентификации рисков и выработки своевременных управленческих решений. Инструментом, позволяющим это сделать, является мониторинг закупок. В ходе аудита могут быть проведены как экспертно-аналитические мероприятия, участие заказчика в которых минимально, так и контрольные мероприятия, которые могут включать в себя выездные проверки и ревизии.

2. Подсистема контроля в контрактной системе продолжает совершенствоваться в целях; сокращения издержек заказчиков и поставщиков, связанных с деятельностью органов контроля; обеспечения единства

правоприменительной практики законодательства о контрактной системы; предупреждения нарушений, а не реагирование на уже совершенные деяния; расширения охвата органами контроля совершаемых закупок; обеспечения прозрачности деятельности органов контроля, повышение доверия граждан и участников рынка к органам контроля.

3. За нарушение норм, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность. В проекте КоАП нормы о правонарушениях в закупках по Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ выделили в отдельную главу. Часть правонарушений обобщили, из-за чего снизились штрафы за ряд деяний, которые сейчас выделены в специальный состав. Для некоторых нарушений предусмотрели возможность заменить штраф предупреждением.

Глава 3 Практика и вопросы совершенствования механизма организации государственных и муниципальных закупок

3.1 Аналитический обзор административной практики в сфере государственных и муниципальных закупок

В административной практике встречается достаточно много нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Так, неразмещение заказчиком проектно-сметной документации в полном объеме в единой информационной системе при проведении закупки на строительство объекта капитального строительства признается нарушением Федерального закона № 44-ФЗ.

Например, в соответствии с извещением о проведении Аукциона объектом закупки является выполнение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ по объекту «Реконструкция тоннельного водовода Южного берега Крыма, Республика Крым».

Из жалобы Заявителя следовало, что Заказчиком, Уполномоченным органом неправомерно в ЕИС не размещены тома 1.3 «Часть 3 «Инженерно-геодезические изыскания», 1.4 «Часть 4 «Технический отчет об обследовании состояния существующих сооружений», в связи с чем участникам закупки в полной мере не представилось возможным ознакомиться с объемом выполняемых в рамках исполнения государственного контракта работ. Кроме того, из жалобы Заявителя следует, что в томе 6 «Проект организации строительства» предпроектной документации размещены файлы с нечитаемыми символами.

С учетом изложенного Комиссия пришла к выводу, что участникам закупки в полной мере не представляется возможным ознакомиться с объемом выполняемых в рамках исполнения государственного контракта работ, а также указанные положения вводят участников закупки в заблуждение и ограничивают количество участников Аукциона. Своими действиями Заказчик,

Уполномоченного органа нарушил п. 1 ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 44-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ [54].

Нарушение заказчиком срока, установленного в Федеральном законе № 44-ФЗ для направления изменений в документацию о закупке оператору электронной площадки, влечет административную ответственность.

Так, на заседании Комиссии представитель Заявителя пояснил, что в период с 07.03.2019 по 10.03.2019 у Заявителя на сайте Оператора электронной площадки отсутствовала кнопка «подать заявку на участие в Аукционе».

В соответствии со сведениями, размещенными в ЕИС, извещение о проведении Аукциона опубликовано 22.02.2019, при этом датой и временем окончания подачи заявок на участие в Аукционе являются 04.02.2019 09:00.

На заседании Комиссии представитель Оператора электронной площадки пояснил, что 04.02.2019 в 09:03 в адрес Заказчика были направлены первые части заявок участников Аукциона, а также направлены в банки запросы о необходимости блокировки денежных средств участников в качестве обеспечения заявок на участие в Аукционе.

На основании изложенного Комиссия пришла к выводу, что действия Оператора электронной площадки не противоречат положениям Федерального закона № 44-ФЗ.

Таким образом, довод Заявителя о том, что Оператором электронной площадки не обеспечена надежность функционирования программно-аппаратных средств, используемых при проведении Аукциона, не нашел своего подтверждения.

Вместе с тем на заседании Комиссии установлено, что изменения в документацию об Аукционе опубликованы Заказчиком в ЕИС и направлены Оператору электронной площадки 04.02.2019 в 09:16 не в соответствии со сроком, предусмотренным Законом о контрактной системе, согласно которому дата окончания подачи заявок на участие в Аукционе - 11.03.2019.

На основании изложенного Комиссия пришла к выводу, что вышеуказанные действия Заказчика нарушают ч. 6 ст. 65 Федерального закона № 44-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ [52].

Комиссия заказчика обязана рассмотреть заявки участников закупки в срок, установленный в Федеральном законе № 44-ФЗ.

Так, заказчик проводил электронный аукцион на право заключения государственного контракта на поставку лекарственного препарата «Силденафил» в рамках льготного лекарственного обеспечения на 2019 год.

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба Заявителя на действия Оператора электронной площадки при проведении Заказчиком, Уполномоченным органом, Оператором электронной площадки Аукциона.

В результате рассмотрения жалобы и осуществления в соответствии с п. 1 ч. 15 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ внеплановой проверки в части действий Оператора электронной площадки Комиссия установила следующее.

Заказчик в ЕИС разместил печатную форму протокола, содержащую техническую ошибку, согласно которой заявка участника с идентификационным номером 193 не допущена к участию в Аукционе, что не соответствует ч. 7 ст. 67 Федерального закона № 44-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ.

На заседании Комиссии было установлено, что в регламентированный срок протокол подведения итогов в ЕИС и на сайте Оператора электронной площадки Заказчиком не размещен. На основании изложенного Комиссия пришла к выводу, что вышеуказанные действия Аукционной комиссии нарушают ч. 8 ст. 69 Федерального закона № 44-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ [53].

Непроведение заказчиком второго этапа общественных обсуждений в соответствии с законодательством о контрактной системе влечет привлечение к административной ответственности.

Так, заказчик проводил электронный аукцион на право заключения контракта на оказание услуг по исполнению поручений по реализации ЕКП.

В ФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Заказчиком, Аукционной комиссией, Оператором электронной площадки Аукциона.

Согласно доводу жалобы Заявителя Заказчиком неправомерно не проведен второй этап обязательных общественных обсуждений закупки и не размещен соответствующий протокол в единой информационной системе в сфере закупок в ЕИС.

Комиссия пришла к выводу, что действия Заказчика, не проводившего второй этап общественных обсуждений и не разместившего соответствующий протокол в ЕИС, не соответствуют требованиям Правил и нарушают часть 1 статьи 20 Федерального закона № 44-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ [56].

Нарушение заказчиком объемов проведения закупок у субъектов малого предпринимательства, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, влечет привлечение к административной ответственности.

Так, по итогам проверки действий заказчика на предмет соблюдения Федерального закона № 44-ФЗ должностное лицо ФАС России установило следующие обстоятельства.

Заказчиком в 2018 году осуществлены закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме 0% совокупного годового объема закупок, то есть менее установленных законодательством 15%.

Согласно ч. 11 ст. 7.30 КоАП за осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд у субъектов малого

предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере менее размера, предусмотренного законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, предусмотрена административная ответственность.

По итогам рассмотрения дела должностное лицо ФАС России приняло решение о привлечении должностного лица заказчика к административной ответственности в виде штрафа [55].

Достаточно много споров на практике возникает при предоставлении недостоверной информации.

Так, согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона заявка участника закупки признана не соответствующей требованиям ч. 11 ст. 24.1, ч. ч. 3 и 5 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ в связи с несоответствием представленных документов и информации требованиям, установленным документацией, наличием в указанных документах недостоверной информации об участнике такого аукциона на дату и время окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе. В представленном решении единственного учредителя участника закупки указаны паспортные данные, отличные от паспортных данных, указанных в Уставе.

Поданная отклоненным участником жалоба была признана УФАС необоснованной.

Однако, учитывая, что сведения о паспортных данных учредителя участника аукциона не являются информацией, обязательной для предоставления участниками в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ, на аукционную комиссию не возложены требования по проверке данной информации, сведения о новых паспортных данных учредителя внесены в ЕГРЮЛ, предписания на приведение Устава общества в соответствие с актуальными паспортными данными учредителя не выдавались, поэтому суды пришли к обоснованному выводу о предоставлении в составе заявки всех необходимых документов, в том числе предусмотренных пп. 5 п. 3.2 аукционной документации.

Позиция УФАС в данном конкретном случае основана на формальном подходе и противоречит целям и задачам проведения электронного аукциона [38].

В другом случае, отсутствие требуемых параметров медицинских изделий в регистрационном удостоверении, руководстве по эксплуатации, либо несовпадение (неполное совпадение) приведенного в нем описания медицинского изделия с теми формулировками, которые изложены в подготовленном техническом задании к аукционной документации, свидетельствуют о том, что указанное в регистрационном удостоверении медицинское изделие не соответствует потребностям заказчика предмету закупки. При этом письмо производителя о готовности поставки товара не может являться гарантией поставки товара, соответствующего техническому заданию. Суд признал правомерным отстранение участника комиссией заказчика со ссылкой на несоответствие предлагаемого к поставке товара аукционной документации [41].

Особое внимание в данной части исследование хотелось бы уделить рассмотрению практики муниципальных закупок на примере г. о. Тольятти.

Так, мониторинг закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд городского округа Тольятти за 2019 год показал следующие результаты.

В планы-графики заказчиков на 2019 год включено 19 158 закупок общим объемом 10 067 525,8 тыс. рублей. Преобладающим способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок является электронный аукцион, доля которого в структуре закупок по способам осуществления составила 71,4%.

Средняя цена одной объявленной закупки в 2019 г. составила 9 166 тыс. рублей, что в 2,3 раза превышает аналогичный показатель 2018 г. Экономия по результатам закупок за 2019 год составила 226 003,7 тыс. руб. или 2,7% суммы начальных (максимальных) цен контрактов. Среднее количество поданных заявок на участие в закупке (показатель конкурентности закупок) составило 3,3 заявки на одну процедуру (соответствует аналогичному показателю 2018 г.).

Признано несостоявшимися 477 процедур закупок или 52,7% от общего количества размещенных в отчетном периоде процедур. Доля закупок, осуществляемых у СМП и СОНКО, составляет 27,3% от совокупного годового объема закупок заказчиков городского округа Тольятти, рассчитанного в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ. В результате использования электронного магазина (электронной торговой системы для автоматизации закупок малого объема «ОТС-маркет») общая сумма снижения начальных цен договоров составила 61 913,5 тыс. руб. или 14,9%.

Общая стоимость заключенных в 2019 году в соответствии с планами-графиками 2019 года контрактов составила 8 013 367 тыс. руб. Сумма платежей, предусмотренных данными контрактами в 2019 году, составляет 3 658 821 тыс. руб. Фактическая стоимость поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, оплаченных заказчиками в 2019 году в соответствии с заключенными контрактами, составила 3 175 087 тыс. руб. или 86,8% суммы планируемых в 2019 году платежей по контрактам [67].

В ходе проведения департаментом экономического развития администрации контрольных мероприятий было выявлено 1740 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Самарским УФАС России было рассмотрено 82 жалобы на действия (бездействия) муниципальных заказчиков г. о. Тольятти, комиссии по осуществлению закупок, из них 76 жалоб признано необоснованными и частично обоснованными (92,7% от рассмотренных жалоб).

Шестой год подряд городскому округу Тольятти присваивается категория «Высокая прозрачность» Национального рейтинга прозрачности закупок, что является внешней независимой оценкой текущего уровня прозрачности и эффективности системы закупок муниципалитета. По итогам 2019 года городскому округу Тольятти присвоено 13 место среди 86 муниципальных образований Российской Федерации, участвующих в рейтинге [67].

Таким образом, в целом итоги работы по планированию и осуществлению закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в 2019 году могут быть оценены положительно.

При этом в ходе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, заказчики сталкиваются с определенными проблемами, среди которых такие как:

1) сложность в надлежащем исполнении всех требований законодательства о контрактной системе в связи с наличием большого числа изменений с разными сроками вступления законодательных и нормативных правовых актов в силу;

2) отсутствие в учреждениях специалистов по подготовке технических заданий, в частности, смет на проведение ремонтных работ;

3) проблемы осуществления надлежащего контроля качества поставляемого товара при исполнении контрактов на поставку продуктов питания для обеспечения нужд образовательных учреждений.

Так, в декабре 2019 года были выявлены факты поставки в учреждения образования, осуществляющие закупочную деятельность в рамках Федерального закона № 44-ФЗ (МБУ детский сад №50 «Синяя птица», МБУ детский сад Х«93 «Мишутка», МБУ Школа №3), поставщиками ООО «Алмаз» и ООО «ПрофиТ» мясной продукции ненадлежащего качества, представляющей опасность для здоровья детей. В результате проведения указанными учреждениями процедуры одностороннего отказа от исполнения контрактов и направления соответствующих сведений в Самарское УФАС в феврале 2020 года данные поставщики были включены в реестр недобросовестных поставщиков [67].

В ряде случаев органами администрации и муниципальными учреждениями при нарушении поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контрактов не осуществлялась надлежащая претензионно-исковая работа. В частности, в ходе исполнения контрактов департаментом

градостроительной деятельности отмечены случаи нарушения условий контрактов со стороны подрядчиков без выставления претензий заказчиком.

Выявлены случаи нарушения заказчиками порядка осуществления закупок малого объема с использованием электронного магазина.

Среди заказчиков, допустивших нарушения МБУК «Библиотеки Тольятти», МКУ «ЦП общественных инициатив», МБОУ ДО «ГЦИР», МБОУ ДО «Планета», МБУ «Школа №1», МБУ «Новости Тольятти», МБОУ ДО «Икар».

В целях решения выявленных в ходе мониторинга проблем, а также с учетом анализа правоприменительной практики контрольных и надзорных органов по вопросам исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок необходимым рекомендовать органам местного самоуправления, осуществляющим отдельные полномочия заказчиков, а также полномочия главных распорядителей средств бюджета:

1) оказывать содействие подведомственным учреждениям в вопросах составления технического задания, сметной документации на выполнение работ по ремонту зданий и помещений;

2) отрабатывать с органами исполнительной власти Самарской области - главными распорядителями средств областного бюджета вопросы своевременного предоставления субсидий с учетом времени, необходимого для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения заключенных контрактов;

3) обеспечивать своевременное включение в планы-графики закупок, в том числе закупки за счет средств вышестоящих бюджетов;

4) осуществлять мониторинг хода исполнения заключенных находящихся в ведомственном подчинении заказчиками контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, в том числе мониторинг ведения заказчиками претензионно-исковой работы по контрактам, оказывать методическую и консультационную поддержку;

5) обеспечить обязательность применения органом администрации и подведомственных заказчиков мер ответственности к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) за ненадлежащее исполнение обязательств по контрактам;

6) обеспечить соблюдение органом администрации и подведомственными заказчиками порядка осуществления закупок малого объема с использованием электронного магазина, утвержденного постановлением администрации от 20.09.2018 № 2778-п/1 [36];

7) усилить ведомственный контроль за соблюдением заказчиками законодательства о контрактной системе в сфере закупок;

8) исключить необоснованное дробление закупок с целью применения неконкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), обеспечить повышение доли закупок, осуществляемых конкурентными способами;

9) в целях поддержки малого предпринимательства, повышения показателей в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в Самарской области, а также реализации одного из направлений национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» принять все возможные меры к размещению максимально возможного объема конкурентных закупок, осуществляемых для нужд органа администрации и подведомственных учреждений, участниками которых являются только СМП и СОНО.

Таким образом, перечисленные полномочия позволят решить ряд проблем, возникающих в сфере исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

3.2 Противодействие коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок

Одним из необходимых вопросов, требующих своего решения в сфере государственных и муниципальных закупок, является повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок. Законодательство о контрактной системе в сфере закупок прямо направлено на исключение коррупционной составляющей в закупочной деятельности организации. В Федеральном законе № 44-ФЗ содержатся основные требования к закупке товаров, работ, услуг; устанавливается регламент закупки; предусматриваются механизм контроля, антикоррупционные механизмы и порядок участия частного сектора в закупках. Коррупция как деструктивный фактор в системе социальных отношений важнейшего государственного механизма приобретает особую опасность при проведении закупок товаров и оказании услуг, поскольку это негативное явление напрямую отрицательно влияет на состояние Российской Федерации.

В частности, именно в данной сфере коррупция нарушает базовые принципы взаимодействия государственных и муниципальных структур и предпринимательства. Деформируя как институты гражданского общества, так и структуры промышленного комплекса, коррупция в сфере закупок товаров, работ и услуг для организаций снижает способность решать задачи в интересах общества.

Профилактика, пресечение и раскрытие правонарушений и преступлений в сфере закупок по-прежнему остается одним из важных вопросов, которые необходимо решать. Важность этого вопроса бесспорна, от этого зависят не только экономия бюджетных средств, но и решение таких стратегических задач, как развитие малого и среднего бизнеса, борьба с теневой экономикой и, наверное, самое главное - доверие граждан к государственным институтам. Вопрос обеспечения прозрачности и справедливости при закупке необходимых для функционирования государства товаров, работ и услуг не является

специфичным, с аналогичными проблемами сталкивались и сталкиваются все экономики мира. Естественно, что основным «заслоном» для построения не подверженной коррупционным проявлениям системы, является правильное законодательное регулирование сферы государственных закупок.

В целом система антикоррупционного комплаенса подразумевает возможность внутреннего контроля, позволяющего управлять комплаенс-рисками: рисками привлечения к ответственности субъектов контрактной системы и их должностных лиц.

Исходя из сказанного, антикоррупционные механизмы в сфере бюджетных закупок, представленные в правовом поле контрактной системы, можно ранжировать следующим образом:

- механизмы при подготовке закупочной документации,
- механизмы при подготовке описания объекта закупки (товары, работы, услуги),
- механизмы при проведении закупочной процедуры,
- характеристика конфликта интересов и порядок его урегулирования в контрактной системе,
- механизмы при проверке соответствия участников закупок,
- механизмы при формировании закупочных комиссий,
- механизмы при подготовке документации на стадии планирования,
- механизмы при формировании и обосновании начальной (максимальной) цены контракта,
- антикоррупционная экспертиза в сфере государственных и муниципальных закупок,
- ответственность за злоупотребления в сфере государственных и муниципальных закупок [25, с. 141].

Означенные в статье 9 Федерального закона № 44-ФЗ субъекты контрактной системы, принимают меры не только по поддержанию, но и по совершенствованию уровня квалификации и профессионального образования работников участников контрактной системы, занятых в сфере закупок. Так,

появился новый функционально определенный круг обязанностей лиц, ответственных за документооборот и его содержание в контрактной системе, - контрактных управляющих.

Одним из эффективных направлений противодействия коррупции признано повышение профессиональной квалификации и усиления ответственности чиновников, занимающихся проведением закупок товаров, работ, услуг. В свою очередь, не вызывает сомнения, что лица, осуществляющие закупочную политику в качестве работников заказчика, должны обладать всей полнотой информации о механизмах недопущения и противодействия коррупции в сфере закупок. Следует отметить высокую значимость организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов, осуществляющих профессиональную деятельность в контрактной системе. Причем программы дополнительного профессионального образования целесообразно дополнить блоком по противодействию коррупции в сфере публичных закупок.

Цикл закупочных процедур сам по себе является довольно высокорисковой сферой, где риски качества, эффективности и коррупционные риски близко переплетены между собой и зачастую их идентификация, анализ и минимизация может быть достигнута диаметрально противоположными способами и инструментами.

Так как система антикоррупционного комплаенса публичных закупок базируется на системном предварительном контроле за событиями, которые могут привести к несоблюдению установленных требований и обязательств, то ввиду значимости рисков привлечения к ответственности, необходимо использовать хорошо наработанную отечественными и международными практиками методологию построения комплаенс-системы и управления рисками в сфере закупок. Это позволит эффективно проводить мероприятия по контролю всех элементов, необходимых для устойчивого и стабильного развития сферы публичных бюджетных закупок.

Если остановиться подробнее на ключевых элементах комплаенс-системы антикоррупционных барьеров закупочной политики, то следует отметить, что нормами Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрены механизмы защиты, минимизирующие риски заказчиков, связанные с действиями недобросовестных поставщиков. Так, в статье 31 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрены единые требования к участнику закупки, которые заказчик должен (вправе) устанавливать в документации о закупке. Указанные единые требования направлены на недопущение к участию в закупках недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также лиц, не соответствующих законодательству Российской Федерации, и снижению коррупционных рисков.

Важнейшим элементом системы кадровых антикоррупционных технологий в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг является институт предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Согласно действующему законодательству Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, конфликт интересов на государственной службе определен как некая ситуация, при которой прямая или косвенная личная заинтересованность служащего влияет либо способна повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей. При проведении закупки для государственных и муниципальных нужд конфликт интересов может быть рассмотрен с различных точек зрения

Дополнительно необходимо учитывать, что вышеуказанная ситуация конфликта интересов должна соответствовать следующему условию: возникновение (либо возможность возникновения) противоречия между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способного привести к причинению вреда правам и законным интересам последних поименованных лиц.

При этом законодательство о контрактной системе по-своему конкретизирует данную детерминанту. Так, конфликт интересов в контексте Федерального закона № 44-ФЗ представляет собой такие ситуации, когда

работники заказчика, конкретно перечисленные в законе, не должны состоять в родственных связях или в браке с конкретными лицами, представляющими интересы поставщика товаров, работ, услуг.

Важным условием, которое необходимо учитывать при оценке состояния конфликта интересов в сфере закупок, является следующий характер отсутствия конфликта интересов, то есть для вердикта об его отсутствии необходимо оценивать временной отрезок от момента подачи участником заявки на участие и до момента выявления победителя. Последствия обнаружения такой ситуации определены действующим законодательством как в отношении заказчика и поставщика, так и в отношении заключенного контракта, который расторгается в одностороннем порядке и последующему исполнению данным поставщиком не подлежит.

Для минимизации возможности коррупционного сговора вышеприведенные нормы дублированы следующей обязанностью, вмененной заказчику. В случае выявления в составе комиссии заинтересованных лиц заказчик, уполномоченный орган, принявшие решение о создании комиссии, обязаны незамедлительно заменить их иными физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и на которых не способны оказывать влияние участники закупки. Одновременно нормы закона о конкуренции препятствуют организатору закупки, заказчику, работникам организатора или заказчика выступать в качестве участника закупки.

Важным элементом системы антикоррупционного комплаенса публичных закупок является база данных о лицах, уволенных с государственной службы в случае совершения ими коррупционных правонарушений. Ключевой целью создания реестра является недопущение трудоустройства на государственную службу лиц, ранее совершавших коррупционные преступления. В базу данных вносятся сведения о сотрудниках, к которым утрачено доверие, из числа сотрудников прокуратуры и правоохранительных органов, таможенниках, военнослужащих, пожарных, гражданских служащих. В целях минимизации

коррупционных правонарушений в сфере публичных закупок представляется целесообразным распространить действие данного реестра и на всех работников бюджетных учреждений, осуществляющих функции по управлению государственными (муниципальными) бюджетными средствами. С другой стороны, доступ для потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг, имеющих непогашенную или неснятую судимость по ст. ст. 289, 290, 291, 291.1 УК РФ запрещен.

В сфере закупок также целесообразно осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу. Условием успеха при публичном характере управления закупочной политикой является развитие различных форм обратной связи (от социума и бизнес-сообщества к органам публичного управления). При этом способом выражения обратной связи могут быть как активные действия (протест, обжалование решения, согласие с решением), так и пассивные (например, анализ текущей информации).

Одним из направлений совершенствования механизма организации государственных и муниципальных закупок, является его цифровизация. Более того, по справедливому замечанию Н.А. Бобровой, без цифровизации невозможна действенная борьба с коррупцией [5, с. 24]. Борьба с коррупцией методами цифровой экономики предполагает процесс встраивания цифровой экономики в государственное управление и, наоборот, встраивание государственного управления в систему цифровой экономики. Это означает революционные изменения в экономике, политике, психологии людей, обновление взаимоотношений власти и народа.

Н.А. Боброва указывает на то, что управление развитием цифровой экономики предполагает соответствующее развитие нормативно-правовой базы, создание правовых условий цифровой экономики, обеспечение недискриминационного доступа к данным при условии обеспечения законных прав и интересов субъектов и владельцев данных, а также информационной безопасности [4, с. 29].

Подобные процессы можно наблюдать и в сфере государственных и муниципальных закупок, которые также затронула цифровая трансформация [84, с 16].

Так, с каждым годом сфера государственных и муниципальных закупок становится все более технологичной, внедряются новые технологии и решения, автоматизируются закупочные процессы. Наибольшую эффективность при проведении закупок показали следующие инструменты: виртуальные помощники, когнитивные системы поддержки при принятии решений заказчиками, роботизация в транзакциях, предиктивная аналитика по закупкам [85, с. 39].

Новые технологии в сфере закупок приводят не только к повышению результативности и эффективности закупочных процедур, но и к перекройке всех бизнес-процессов. Кроме того, в Правительстве РФ принято решение и малые закупки перевести в электронную форму, чтобы сделать их более прозрачными [64]. При этом у каждого субъекта РФ был создан также свой электронный магазин и у каждого магазина установлены свои правила и порядки.

Так, для повышения эффективности и прозрачности проведения закупок малого объема, которые осуществляются в соответствии с пунктами 4 и 5 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в городском округе Тольятти с 2018 года используется электронная торговая система для автоматизации закупок малого объема «ОТС-маркет». 184 заказчика городского округа Тольятти, работающих в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ, зарегистрированы в ЭТС «ОТС-маркет» (далее - электронный магазин) и проводят отбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с ее использованием (исключение - Дума городского округа Тольятти), руководствуясь постановлением администрации от 20.09.2018 № 2778-п/1.

Закупки малого объема, осуществляемые на основании пп.4 и 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в планах-графиках заказчиков на 2019 год составляли сумму 720 367 тыс. руб. или 7,2% всех планируемых закупок.

Фактически договоры заключены на сумму 594 323 тыс. руб. Большая часть таких закупок (76,3% общей стоимости) осуществлялась с использованием электронного магазина.

Муниципальными бюджетными и казенными учреждениями в 2019 году в электронном магазине размещено было 6 238 заявок на закупки товаров, работ, услуг. В результате использования данной системы общая сумма снижения начальных цен договоров составила 61 913,5 тыс. руб. или 14,9% [67].

Среднее количество поданных ofert на одну заявку заказчика в 2019 году составило 2,49. Наиболее высокий уровень состязательности участников в 2019 году сложился при осуществлении закупок на поставку хозяйственных товаров, чистящих и моющих средств, канцелярских товаров, а также некоторых продуктов питания (по 6-9 ofert на одну заявку).

В ходе выборочных проверок деятельности заказчиков по осуществлению закупок малого объема были выявлены случаи нарушения порядка, утвержденного постановлением.

Муниципальным казенным учреждением «ЦП общественных инициатив» в отчетном году на основании п. 4 ч 2 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ было заключено 52 контракта на сумму 1 485,2 тыс. руб. Один контракт заключен по результатам торгов в электронном магазине. 41 контракт на сумму 1 136,7 тыс. руб. заключен без использования электронного магазина. 10 контрактов на сумму 348,5 тыс. руб. заключены с нарушением требований постановления. Среди них: контракты на поставку чая, кондитерских изделий, бензина, но ремонту офисной техники.

МБУК «Библиотеки Тольятти» в ходе реализации мероприятий национального проекта «Культура» по созданию модельной муниципальной библиотеки заключило 25 договоров на приобретение звукового оборудования, мягкой мебели, бескаркасной мебели, сетевого оборудования, сервера, выполнения текущего ремонта и т.д. без использования электронного магазина.

МБОУ ДО «Эдельвейс» договор на услуги по заправке картриджей для принтеров был заключен в нарушение порядка работы с использованием электронного магазина, утвержденного постановлением; договор на оказание услуг охраны на сумму 30 тыс. руб. заключен договор без использования электронного магазина.

МБОУ ДО «Икар» при рассмотрении ofert на заявку на закупку услуг по установке системы видеонаблюдения (НМІ 1,К 60 тыс. руб.), неправомерно отклонена оферта по причине «Отсутствие ЭЦП». Договор заключен с ООО «СПУ» вне электронной торговой площадки.

МБОУ ДО «Планета» при закупке бумаги листовой для офисной техники на сумму 19,5 тыс. руб. заявка в электронном магазине не размещалась. Заказчиком заключены 6 договоров, не превышающие 5 тыс. руб., причем в 4 из них цена за единицу (пачку) превышала запланированную цену. Договоры на оказание услуг по техническому обслуживанию приборов учета расхода воды на сумму 6,5 тыс. руб., ремонту автомобиля на сумму 6,5 тыс. руб., на поставку бензина на сумму 8 тыс. руб. заключены без использования ЭТС «ОТС-маркет». МБУ «Школа № 1» без размещения заявок на закупку в электронном магазине были заключены договоры на выполнение текущего ремонта помещения на сумму 140,1 тыс. руб., на поставку печатей и штампов на сумму 6,1 тыс. руб.

МБУ «Новости Тольятти» в электронном магазине была размещена заявка на закупку системного блока на сумму 32 тыс. руб. Несмотря на наличие ofert, контракт № 324 от 23.07.19 г. заключен с ООО «Ситилинк» на 32 тыс. руб. вне электронного магазина. При заключении контракта на техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств на сумму 51,0 тыс. руб. исполнитель ЗАО «АгроЛадаСервис» был определен без использования электронного магазина.

Выводы по третьей главе магистерской диссертации:

1. В целях решения выявленных в ходе мониторинга проблем, а также с учетом анализа правоприменительной практики контрольных и

надзорных органов по вопросам исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок необходимо рекомендовать органам местного самоуправления, осуществляющим отдельные полномочия заказчиков, а также полномочия главных распорядителей средств бюджета обеспечивать своевременное включение в планы-графики закупок, включая закупки за счет средств вышестоящих бюджетов.

2. Одним из необходимых вопросов, требующих своего решения в сфере государственных и муниципальных закупок, является повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок посредством повышения профессиональной квалификации и усиления ответственности чиновников, занимающихся проведением закупок товаров, работ, услуг.

Заключение

Подводя итог изложенному в настоящей магистерской диссертации, представляется возможным сформулировать следующие выводы.

Во-первых, впервые сфера закупок получила свое законодательное регулирование в начале 90-х годов XX столетия. В периодизации нормативно-правового регулирования сферы государственных и муниципальных закупок можно выделить шесть этапов. На шестом этапе, т.е. с момента принятия ныне действующего Федерального закона № 44-ФЗ государственные и муниципальные закупки приобретают вид целостного процесса, за которым осуществляются различные виды контроля, вводится планирование закупок.

В настоящее время, законодательство в сфере контрактной системы закупок не является застывшим явлением и находится в состоянии постоянного развития. Связано это с тем, что государство, учитывая масштабы государственных закупок, пытается использовать их в качестве эффективного инструмента воздействия на экономику.

В целом правовое регулирование в рамках формируемой контрактной системы носит комплексный характер, что прямо вытекает из ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ применительно к его месту в системе действующего законодательства.

Центральное место в законодательстве РФ о контрактной системе в сфере закупок, осуществляемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, отводится Федеральному закону № 44-ФЗ. При этом, многие базовые начала правового регулирования государственных и муниципальных закупок заложены в ГК РФ.

Решая вопрос о приоритете применения тех или иных предписаний ГК РФ и Федерального закона № 44-ФЗ, следует исходить из того, что в случае противоречия норм Федерального закона № 44-ФЗ ГК РФ в части порядка заключения, изменения или расторжения, то применяться должны нормы гражданского законодательства, так как указанный Закон, являясь

специальным, может только конкретизировать общие нормы гражданского права, но не противоречить им. Если же специальные правила в иных законах не противоречат ГК РФ, обладающему перед ними приоритетом, то такие правила подлежат применению к соответствующим отношениям. Несоответствие ГК РФ специальных правил должно прямо следовать из содержания тех или иных норм: ГК РФ должен содержать прямой запрет либо исключать возможность установления других предписаний. В ином случае установление иных правовых норм является допустимым.

Решить обозначенную проблему можно посредством внесения изменений в ГК РФ и применять его как основной, с учетом норм Федерального закона № 44-ФЗ.

Во-вторых, понятие участника контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок сформулировано в п. 4 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ, из содержания которого следуют требования к субъектам гражданского оборота, которые могут быть участниками закупки.

В целом система осуществления закупок в Российской Федерации включает следующих участников:

1. Участники от Заказчика:

- уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, специализированная организация;
- Комиссия по определению поставщиков, Контрактная служба, Контрактный управляющий, Приемочная комиссия.

2. Участники от поставщика:

- юридические лица, индивидуальные предпринимателя, физические лица, специализированная организация.

3. Контроль (аудит):

- государственный (муниципальный): Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований, органы управления; контрольные органы в сфере закупок; органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля; органы

ведомственного контроля в сфере закупок; ФОИВ (ОИВ СФ) по регулированию в КС); Счетная Палата РФ, КСО субъектов РФ, КСП МО;

- общественный: граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц.

4. Единая информационная система:

- электронная площадка (оператор);
- специализированная электронная площадка (оператор).

5. Эксперты:

- физические лица;
- экспертные организации.

Требования к участникам закупки подразделяются на три базовые группы: единые, факультативные и дополнительные. Единые требования к участникам предъявляются при проведении любой конкурентной процедуры закупки, и их также можно ранжировать на две группы:

- общие требования, предъявляемые к участникам независимо от предмета закупки и статуса участника;

- специальные требования, предъявляемые только некоторым участникам (юридическим лицам) или к некоторым предметам закупки (исключительные права, лицензия и т. п.).

Факультативные требования являются правом заказчика и могут не устанавливаться в документации о закупке. Дополнительные требования к участникам предъявляются к участникам только ряда конкретных процедур.

Проведенный анализ правового статуса участников контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, позволил выделить следующие его особенности:

1) все участники имеют общие цели органов государственной власти и местного самоуправления, а также других субъектов, наделенных отдельными публичными полномочиями в сфере контрактной закупки для государственных и муниципальных нужд. Различия в правовом положении предопределены спецификой осуществляемых ими функций;

2) объем гражданской правоспособности заказчика определяется нормами административного права, определяющими его компетенцию.

В-третьих, контрактная система подразумевает единый цикл при реализации закупочной политики. Заказчик начинает его с определения потребностей, затем проводится их градация в соответствии с существующими нормами, ограничениями и критериями предельных значений. Далее заказчиком реализуются мероприятия по экономическому обоснованию каждой позиции, формируется план. Функционирование контрактной системы необходимо постоянно отслеживать с целью идентификации рисков и выработки своевременных управленческих решений. Инструментом, позволяющим это сделать, является мониторинг закупок. В ходе аудита могут быть проведены как экспертно-аналитические мероприятия, участие заказчика в которых минимально, так и контрольные мероприятия, которые могут включать в себя выездные проверки и ревизии.

В-четвертых, подсистема контроля в контрактной системе продолжает совершенствоваться в целях: сокращения издержек заказчиков и поставщиков, связанных с деятельностью органов контроля; обеспечения единства правоприменительной практики законодательства о контрактной системе; предупреждения нарушений, а не реагирование на уже совершенные деяния; расширения охвата органами контроля совершаемых закупок; обеспечения прозрачности деятельности органов контроля, повышение доверия граждан и участников рынка к органам контроля; формирования трех вертикалей контроля: процедурного; финансового; информационного.

В-пятых, за нарушение норм, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных закупок предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность.

За нарушения при формировании плана-графика закупок штрафуют ответственных должностных лиц. Вместе с тем необходимо учесть, что согласно ч. 9 ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ можно внести изменения в план-график за один день:

- до заключения контракта с единственным поставщиком по ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ;

- размещения в ЕИС извещения о закупке;

- направления приглашения принять участие в закрытой закупке.

Исключением являются случаи, когда изменения в план-график вносятся не позднее дня, когда направлен запрос о предоставлении котировок в соответствии со ст. 82 Федерального закона № 44-ФЗ, или дня, когда заключен контракт с единственным поставщиком по п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Представляется, что в этой ситуации применить ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ нельзя, до тех пор, пока в КоАП РФ не будут внесены соответствующие изменения. Более подробными разъяснениями по данному вопросу должен дать Минфин России.

В магистерской диссертации было обращено внимание на то, что в проекте КоАП нормы о правонарушениях в закупках по Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ выделили в отдельную главу. Часть правонарушений обобщили, из-за чего снизились штрафы за ряд деяний, которые сейчас выделены в специальный состав. Для некоторых нарушений предусмотрели возможность заменить штраф предупреждением.

В-шестых, в административной практике встречается достаточно много нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок. Особое внимание было уделено рассмотрению практики муниципальных закупок на примере г.о. Тольятти, которая в целом может быть оценена положительно.

При этом в ходе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, заказчики сталкиваются с определенными проблемами, в целях решения которых, а также с учетом анализа правоприменительной практики контрольных и надзорных органов по вопросам исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок необходимо рекомендовать органам местного самоуправления,

осуществляющим отдельные полномочия заказчиков, а также полномочия главных распорядителей средств бюджета:

1) оказывать содействие подведомственным учреждениям в вопросах составления технического задания, сметной документации на выполнение работ по ремонту зданий и помещений;

2) отрабатывать с органами исполнительной власти Самарской области - главными распорядителями средств областного бюджета вопросы своевременного предоставления субсидий с учетом времени, необходимого для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения заключенных контрактов;

3) обеспечивать своевременное включение в планы-графики закупок, включая закупки за счет средств вышестоящих бюджетов;

4) осуществлять мониторинг хода исполнения заключенных находящихся в ведомственном подчинении заказчиками контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, в том числе мониторинг ведения заказчиками претензионно-исковой работы по контрактам, оказывать методическую и консультационную поддержку;

5) обеспечить обязательность применения органом администрации и подведомственных заказчиков мер ответственности к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) за ненадлежащее исполнение обязательств по контрактам;

6) обеспечить соблюдение органом администрации и подведомственными заказчиками порядка осуществления закупок малого объема с использованием электронного магазина;

7) усилить ведомственный контроль за соблюдением заказчиками законодательства о контрактной системе в сфере закупок;

8) исключить необоснованное дробление закупок с целью применения неконкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), обеспечить повышение доли закупок, осуществляемых конкурентными способами;

9) в целях поддержки малого предпринимательства, повышения показателей в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в Самарской области, а также реализации одного из направлений национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» принять все возможные меры к размещению максимально возможного объема конкурентных закупок, осуществляемых для нужд органа администрации и подведомственных учреждений, участниками которых являются только СМП и СОНО.

Таким образом, перечисленные полномочия позволят решить ряд проблем, возникающих в сфере исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В-седьмых, одним из необходимых вопросов, требующих своего решения в сфере государственных и муниципальных закупок, является повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок посредством повышения профессиональной квалификации и усиления ответственности чиновников, занимающихся проведением закупок товаров, работ, услуг.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Байрашев В. Мониторинг закупок: о чем позабыл Минфин России // Прогосзаказ.рф. 2019. № 6. С. 44-48.
2. Беляева О.А. Конфликт интересов в публичных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 13 – 18.
3. Беляева О.А., Цирин А.М. Направления повышения эффективности противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 152 – 162.
4. Боброва Н.А. Цифровая экономика в борьбе с коррупцией // В сборнике: Взаимодействие власти, бизнеса и общества в развитии цифровой экономики Материалы XI Международной научно-практической конференции. 2018. С. 27-31.
5. Боброва Н.А. Цифровизация: плюсы и минусы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 23-25.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
7. Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. 49 с.
8. Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 86-90.
9. Витрянский В.В. Договор поставки // Приложение к журналу Хозяйство и право. 2015. № 7. С. 40-44.
10. Гапанович А.В. Сфера применения и пределы регулирования Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2009. № 8. С. 24-28.

11. Гоц Е.В. Revisiting the question of the mechanism of civil legal protection of the rights of participants of the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for provisioning governmental and municipal needs // Современный юрист. 2018. № 3 (24). С. 93-101.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

13. Дадалко В.А., Желябин Д.В. Проявление коррупции в сфере информационных технологий при осуществлении государственных закупок // Безопасность бизнеса. 2019. № 3. С. 28 – 35.

14. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП, Волтерс Клувер, 2010. 144 с.

15. Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 6. С. 25 - 29.

16. Кабытов П.П. Административно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 26 – 36.

17. Какая административная ответственность установлена за нарушения в сфере закупок по Закону № 223-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2020.

18. Какие органы осуществляют контроль в сфере закупок по Закону № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2020.

19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

20. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном

заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

21. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

22. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

23. Лескина Э.И. К вопросу о трудовом статусе контрактного управляющего в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Юрист. 2018. № 2. С. 37 - 42.

24. Литвиненко А.Н., Мячин Н.В. Нормативное правовое регулирование сферы закупок в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4 (76). С. 65-68.

25. Локота О.В., Попова Е.А., Золочевская Е.Ю., Медякова Е.М., Медякова Е.М., Морозова А.И. Императивы функционирования контрактной системы и стандарты закупок. Ростов-на-Дону, 2019. 499 с.

26. Любый И.А. К вопросу об ответственности за злоупотребления в сфере государственных и муниципальных закупок // Российская юстиция. 2019. № 5. С. 54 - 56.

27. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.01.2020) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

28. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный) / Под ред. Б.Е. Кошелюка. М.: Проспект, 2019. 412 с.

29. Петров Д.А. Действие законодательства о контрактной системе во времени: проблемы правоприменения // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 3. С. 95 - 105.

30. Письмо Минфина России от 13.09.2017 г. № 24-05-08/59009 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

31. Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 г. «О направлении методических рекомендаций» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

32. Письмо Минэкономразвития России от 10.04.2017 г. № Д28и-1638 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

33. Письмо Минэкономразвития России от 21.09.2015 г. № Д28и-2829 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

34. Письмо ФАС России от 10.09.2018 г. № АК/72218/18 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

35. Письмо ФАС России от 22.03.2018 г. № РП/19241/18 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

36. Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 20.09.2018 г. № 2778-п/1 (ред. от 08.08.2019) «О Порядке осуществления закупок малого объема для обеспечения муниципальных нужд городского округа Тольятти» (вместе с «Перечнем закупок товаров, работ, услуг, при осуществлении которых заказчик имеет право не использовать электронную торговую систему для автоматизации закупок малого объема») // Городские ведомости. 2018. № 72(2135).

37. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.07.2018 г. № Ф01-2421/2018 по делу № А31-12297/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

38. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.01.2020 г. № Ф04-7198/2019 по делу № А67-11893/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

39. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.03.2016 г. № Ф05-20049/2015 по делу № А41-29146/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

40. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2016 г. № Ф06-10222/2016 по делу № А49-9838/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

41. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23.01.2020 г. № Ф06-56585/2019 по делу № А55-966/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

42. Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 г. № 1193 (ред. от 27.12.2019) «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 6382.

43. Постановление Правительства РФ от 10.05.2018 г. № 564 (ред. от 27.12.2019) «О взимании операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок платы при проведении электронной процедуры, закрытой электронной процедуры и установлении ее предельных размеров» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 3016.

44. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 г. № 1367 (ред. от 27.12.2019) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 52 (Ч. 1). Ст. 7602.

45. Постановление Правительства РФ от 14.09.2019 г. № 1202 «О порядке взаимодействия участника закупки и оператора электронной площадки» // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 5315.

46. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

47. Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 г. № 1042 (ред. от 02.08.2019) «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // С РФ. 2017. № 36. Ст. 5458.

48. Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 г. № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5713.

49. Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 г. № 1752 (ред. от 27.12.2019) «О порядке регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656» // СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 47.

50. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2019 г. № 13АП-59/2019 по делу № А56-119980/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

51. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.02.2014 г. по делу № А29-1344/2013 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

52. Постановление ФАС России от 17.01.2020 г. по делу № 17/04/7.30-601/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
53. Постановление ФАС России от 27.12.2019 г. по делу № 17/04/7.30-519/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
54. Постановление ФАС России от 27.12.2019 г. по делу № 17/04/7.30-588/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
55. Постановление ФАС России от 27.12.2019 г. по делу № 17/04/7.30-750/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
56. Постановление ФАС России от 28.01.2020 г. по делу № 17/04/19.5-10/2020 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
57. Постановление Хабаровского краевого суда от 15.08.2017 г. по делу № 4а-628/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
58. Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 г. № 499 (ред. от 15.11.2013) «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
59. Приказ Минсельхоза России от 25.09.2018 г. № 426 (ред. от 26.12.2019) «О создании комиссии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по осуществлению закупок путем проведения закрытого конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса и закрытого аукциона» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
60. Приказ Минфина России от 13.11.2007 г. № 108н (ред. от 02.11.2017) «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
61. Приказ Минэкономразвития России от 18.03.2015 г. № 152 (с изм. от 13.08.2015) «О Межведомственном совете по контролю и аудиту в сфере

закупок при Министерстве экономического развития Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

62. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

63. Распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 г. № 1447-р (ред. от 28.07.2018) «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4767.

64. Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 г. № 824-р (ред. от 07.09.2019) «О создании единого агрегатора торговли» // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2797.

65. Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 30-36.

66. Романова Л. Формирование плана-графика закупок государственным заказчиком // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2019. № 12. С. 51.

67. Сводный аналитический отчет по итогам осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд городского округа Тольятти за 2019 год (утвержден главой г.о. Тольятти С.А. Анташевым 17.03.2020 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://mz.tgl.ru/cms/chapter.do?chapterId=10&cache=1> (Дата обращения: 20.03.2020 г.).

68. Сельхова О.Е. Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом // Мировой судья. 2019. № 6. С. 37 – 40.

69. Сергеева Э.В. Административная ответственность за нарушение некоторыми юридическими лицами порядка осуществления закупки товаров, работ и услуг // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 61 – 62.

70. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // СЗ РФ 1996. № 25. Ст. 2954.

71. Федеральный закон от 01.07.2011 г. № 170-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

72. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 18.02.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

73. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

74. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27.02.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

75. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571.

76. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О кадастровой деятельности» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

77. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.

78. Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

79. Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

80. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ (ред. от 18.02.2020) «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7600.

81. Финансовое право: учебник / Отв. ред. С.В. Запольский. М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
82. Цатурян Е.А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография. М.: Статут, 2020. 340 с.
83. Шестакова М. Уточнены правила проведения проверок в сфере госзакупок // ЭЖ-Юрист. 2019. № 14. С. 3-6.
84. Шмелева М.В. Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2019. № 7. С. 15 - 22.
85. Шмелева М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 39-42.
86. Brennan G, Buchanan J The Reason of Rules. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.
87. Buchanan J.M. The Constitution of Economic Policy // American Economic Review. 1987. Vol. 77.
88. Buchanan J.M., Tullock G. The Calculus of Consent Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor University of Michigan Press, 1962.
89. Grabozdin Yu.P., Mazeev P.E., Fomenko E.V., Maznaya E.A., Kadilenko A.N. Legal framework in the area of procurement activities in the sphere of agro-industrial complex // Экономика и предпринимательство. 2019. № 5 (106). С. 402-405.
90. Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism. N.Y.: The Free Press, 1985.