

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 «Государственная политика в сфере закупок товаров работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Студент

Е.А. Мусатова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

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

Тольятти 2020

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Правовое регулирование и история института государственных закупок, как отношений хозяйствования.....	6
1.1 Эволюция подходов к формированию системы государственных закупок в Российской Федерации.....	6
1.2 Особенности зарубежной закупочной практики для государственных нужд.....	13
Глава 2 Состояние и проблемы функционирования института государственных закупок.....	30
2.1 Особенности правового обеспечения государственных закупок для государственных и муниципальных нужд.....	30
2.2 Проблемы, пробелы и коллизии правового регулирования в сфере госзакупок.....	39
Глава 3 Пути совершенствования механизмов функционирования института государственных закупок.....	51
3.1 Совершенствование организационных механизмов федеральной контрактной системы. Анализ изменений законодательства о контрактной системе за 2018-2019 годы. ....	51
3.2 Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	61
Заключение .....	67
Список используемой литературы и используемых источников .....	70

## Введение

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что институт государственных закупок является одной из важнейших форм государственного регулирования экономики страны и напрямую зависит не только от уровня действующих экономических институтов, уровня актуальности и практической полезности правовых составляющих, но и от остроты имеющихся в национальной экономике проблем. Важнейшим результатом функционирования контрактной системы в нашей стране является своевременное удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах и экономия бюджетных средств. Систему госзакупок в РФ не зря называют контрактной. Еще в эпоху меркантилизма Т. Манн говорил о том, что для экономического благополучия государства важно понимание сущности контрактных отношений. Проблеме современных государственных закупок посвящены труды как отечественных, так и зарубежных экономистов, специалистов в области права, практиков и теоретиков. Базовые положения теоретико-методологического характера, а также прикладные темы исследований освещены в работах О.В. Анчишкиной, Я.И. Кузьмина, Беляевой О.А., Курц Н.А., Мокренко А.В., Ованесян Н.М., Юрицина А.А.

В зарубежной литературе эти вопросы нашли отражение в трудах Д. Норта, А. Алчиан, Г. Демсец, Г. Ходжсона и др. Необходимо отметить, что если труды зарубежных авторов в целом были посвящены комплексным, в основном экономическим аспектам сферы госзакупок, то российская научная мысль в большей степени освещает узкие, прикладные вопросы функционирования института федеральной контрактной системы и уделяет не достаточно внимания комплексному исследованию системы в целом, принципам, механизмам и проблемам государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**Теоретической основой** исследования явились труды отечественных и зарубежных экономистов, историков, политологов, юристов, посвященные

проблемам государственной закупочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В ходе подготовки работы были использованы как историко-правовые, сравнительно-правовые, формально-юридические, структурно-правовые методы научного познания правовой действительности, так и общенаучные, историко-экономические методы научного исследования, метод индукции и дедукции, анализ и синтез, сравнительно-исторический метод, системно-аналитический и другие, применение которых обеспечило достоверность результатов, обоснованность теоретических выводов и практических предложений.

**Информационно-эмпирическая** база исследования формировалась на основе изучения научной отечественной и зарубежной литературы, включая монографии, научные статьи, информационно-аналитические, учебно-теоретические и учебно-прикладные издания. Нормативно-правовую базу исследования составляют Федеральные законы Российской Федерации, Постановления Правительства РФ, Законы субъектов РФ, Постановления Правительств субъектов РФ, ведомственные и прочие нормативные акты РФ, зарубежные законодательные акты и пр.

**Объектом исследования** является институт государственных закупок на всех стадиях его функционирования: от планирования государственных и муниципальных нужд, до исполнения государственных контрактов.

**Предметом исследования** является механизм государственного регулирования в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и направления его совершенствования для удовлетворения потребностей государства, заказчиков и участников закупки.

**Цель исследования:** на основе анализа, обобщения опыта формирования, механизмов действия и существующей правовой базы института госзакупок разработать предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения.

**Поставленная цель достигалась путем решения следующих задач:**

- 1) Исследовать теоретические основы функционирования института государственных закупок, в разрезе отечественных и зарубежных практик;
- 2) Выявить основные проблемы государственного регулирования и государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд;
- 3) Проанализировать эффективность действия существующего законодательства в области госзакупок;
- 4) Изучить причинно-следственную связь возникающих в законодательстве пробелов и коллизий правового регулирования, связанных с темой исследования;
- 5) Разработать направления совершенствования государственной политики, организационных механизмов и нормативно-правовой базы в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

# **Глава 1 Правовое регулирование и история института государственных закупок, как отношений хозяйствования**

## **1.1 Эволюция подходов к формированию системы государственных закупок в Российской Федерации**

Система закупок для государственных и муниципальных нужд динамично развивается и совершенствуется из года в год, она является предметом интереса не только юристов, но и экономистов, управленцев, политологов и специалистов прочих областей знаний. Смешанная модель госзакупок позволяет не только централизованно осуществлять контроль и оценку расходования бюджетных средств, но и достигать планируемых результатов, решать вопросы материально-технического обеспечения и организации хозяйственной, научной, производственной и пр. деятельности субъектов закупочной деятельности оптимально и качественно.

Институт государственных закупок является одной из важнейших форм государственного регулирования экономики страны в целом и напрямую зависит не только от уровня действующих экономических институтов, уровня актуальности и практической полезности правовых составляющих, но и от остроты имеющихся в национальной экономике проблем. Важнейшим результатом функционирования контрактной системы в нашей стране является своевременное удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах и экономия бюджетных средств. Систему госзакупок в РФ не зря называют контрактной. Еще в эпоху меркантилизма Томас Манн говорил о том, что для экономического благополучия государства важно понимание сущности контрактных отношений. Взгляды Манна легли в основу политики защиты национального рынка страны [3]. Проблеме современных государственных закупок посвящены труды как отечественных, так и зарубежных экономистов, специалистов в области права, практиков и теоретиков. Базовые положения теоретико-методологического характера, а также прикладные темы

исследований освещены в работах О.В. Анчишкиной, Я.И. Кузьминова, Беляевой О.А., Курц Н.А., Мокренко А.В., Ованесян Н.М., Юрицина А.А. В зарубежной литературе эти вопросы нашли отражение в трудах Д. Норта, А. Алчиан, Г. Демсец, Г. Ходжсона и др. Необходимо отметить, что если труды зарубежных авторов в целом были посвящены комплексным, в основном экономическим аспектам сферы госзакупок, то российская научная мысль в большей степени освещает узкие, прикладные вопросы функционирования института федеральной контрактной системы и уделяет не достаточно внимания комплексному исследованию системы в целом, принципам, механизмам и проблемам государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В частности, в монографии Иванова В.В. и Грига И.И. «Механизмы управления государственными закупками» проведен детальный анализ современных механизмов участия компаний в гостендерах, стимулирования и селективного отбора иностранных поставщиков среди субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ и услуг на электронной площадке. Приведены практические примеры использования процедур проведения госзакупок на трансграничном пространстве электронных торгов [9].

Юрицин А.А. в монографии «Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд» представляет авторский взгляд на методологические особенности изучения системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Автор обращает внимание на широкий круг вопросов, связанных с паритетным участием частных лиц в отношениях с публичными заказчиками, регулированием контрактных правоотношений, проблемами юрисдикционной защиты прав участников закупок, коллизиями норм права. Работа содержит рекомендации по совершенствованию закупочного законодательства и решению выявленных проблем [29].

В статье Маковлевой Е.Е. «Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта» анализируются ключевые факторы, влияющие на добросовестность исполнения госконтракта, как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя. В целях систематизации определяющих недобросовестность исполнения контрактов факторов используется международный опыт госзакупок. Ключевое внимание автор уделяет методам контрактного стимулирования участников закупки. Также в статье предложен комплекс инструментов и методов противодействующих недобросовестному исполнению контрактов [14].

Современные механизмы управления госзакупками и модели организации системы управления закупками, рассмотрены в научной статье «Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты» - авторы: Мокренко А.В., Ованесян Н.М. Действующая система отнесена авторами к смешанной модели организации системы управления закупками. Проведен анализ негативных особенностей централизованной и децентрализованной моделей, степень их присутствия в существующей модели и пути минимизации [16].

Прикладные вопросы практического использования нормативных актов, касающихся закупочной деятельности рассмотрены в монографии Демаковой Е.А. «Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции». В работе представлены результаты изучения отечественной и зарубежной теории и практики оценки эффективности закупок продукции для государственных нужд, проанализировано современное состояние закупок продукции для нужд бюджетных учреждений в РФ, выявлены проблемы оценки качества закупаемой продукции и обозначены направления совершенствования процесса управления в данной сфере. Рассмотрены принципы и методы нормирования, планирования и оценки эффективности эксплуатации продукции в процессе обеспечения государственных нужд [8].



Работа «Общественный контроль в сфере государственных закупок: теоретические и практические основы» (авторы Мамедова Н.А. и Байкова А.Н.) обобщает результаты анализа теоретических и практических исследований в области функционирования института общественного контроля в сфере закупок. Основной акцент работы – область разработки подходов для совершенствования информационной инфраструктуры общественного контроля в сфере закупок, как базового фактора обеспечения эффективности госзакупок [15].

Ординарцев И.И. в своей статье «Основы предотвращения правонарушений в сфере закупок для обеспечения государственных нужд» правонарушения в сфере госзакупок рассматривает, как специфический объект правового регулирования. Приводятся примеры мероприятий и предупредительных мер по предотвращению нарушений норм права, регулирующих закупочную деятельность на государственном уровне [19].

Некоторые авторы в своих научных и практических изысканиях продвинулись дальше. Они постарались обобщить, структурировать аналитические данные и представить их в форме практических пособий по той или иной проблеме. Беляева О.А. в 2018 году представила научно-практическое пособие «Корпоративные закупки. Проблемы правового регулирования», которое посвящено исследованию проблематики корпоративных закупок, регламентированных нормами Федерального закона № 223-ФЗ. В пособии системно изложены вопросы правового регулирования корпоративных закупок, перспективы и основные направления совершенствования. Уделено внимание арбитражной практике по корпоративным закупкам, механизмам защиты прав и интересов участников закупки [5].

Учебно-практическое пособие, посвященное вопросам госзакупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. В котором анализируются особенности работы в контрактной системе с учетом действующего законодательства, освещены вопросы практики использования нормативной базы в решении вопросов урегулированных, частично урегулированных и не

урегулированных действующим законодательством под названием «Контрактная система в публичных закупках», было представлено автором Губенко Е.С. [7].

Как бы активно и стремительно не развивалась система закупок для государственных нужд в наше время, она имеет довольно продолжительную историю своего развития. Историю, связанную с разными этапами жизни государства Российского, разными системами государственного устройства, правления. Историю, наполненную, как субъективными, так и объективными влияниями, особенностями и направлениями. Информации о первых госзакупках в государстве российском не так много. Проведение первых публичных торгов с участием государства связывают с XVII веком.

Государь Алексей Михайлович продемонстрировал желание заказчика (государства) вести диалог с поставщиком на условиях экономической выгоды и рациональности. Государство еще было далеко от классической формы открытого конкурса, но уже налицо были: формирование заказа, отбор представителей поставщика, представление условий договора закупки. Подтверждением этому служит Указ июля 1654 года, в котором предписано воеводам, боярам и купца отправить грамоты на их согласие отвезти муку в Смоленск. За доставку товара шли торги, а также доставляемый груз освобождался от пошлины.

Во времена правления Петра I бурное развитие получили и госзакупки. Вводились договоры подряда, учреждена Канцелярия подрядных дел - специальное ведомство, отвечающее за все подряды и заказы для государственных нужд. Нужно отметить, что подобное ведомство в Великобритании было создано лишь спустя 100 лет... Первые публичные торги и конкурсы также относят ко временам славного Петра. На городских воротах, на специальной вывеске размещалась информация о новом заказе государства, а также о возможных льготах для поставщиков, ценах, условиях, а также уже заключенных заказах и купцах, ставших их исполнителями (поставщиками). Пени применялись к купцам, которые не выполнили государственный заказ по

той или иной причине. Размер пени (штрафа) определял государь. Причем штрафовали не только купца, но и его поручителя. Госзакупки Петровских времен отличала определенная дифференциация гражданских и военных закупок. Последние осуществлялись специальными должностными лицами, военными чиновниками, которые своей практической деятельностью внесли существенный вклад на развитие и дальнейшее формирование системы госзакупок в целом, а в частности законодательства о публичных торгах. Но как обычно, у каждого хорошего дела есть и серая сторона. Купцы стали сговариваться между собой о ценах, шли злоупотребления в использовании государственных средств, исполнение обязательств и условий договоров все чаще срывалось, в срочном порядке требовалось государственное регулирование правил и процедур публичных торгов, усиление контроля за исполнением контрактов. Указов было много, одним из самых ярких является Регламент Адмиралтейства и верфи 1721 года, созданный на основе Регламентов флота разных стран. В нем детально прописывался порядок торгов.

XVIII век в истории госзаупок ознаменован Указом императрицы Елизаветы Петровны 1758 года. В нем особое место отведено госзакупкам непосредственно у производителей продукции провиантского направления, а также рекламе торгов. Билеты с извещениями о торгах должны были представляться народу под бой барабанов, также они публиковались в газетах. В загородных населенных пунктах информацию о публичных торгах зачитывали священники после церковных служб. Но нужно отметить, что именно XVIII век в истории госзакупок стал качественно новым витком, так как в это время государство приучало поставщиков и исполнителей к дисциплине и ответственности путем запретов, жесткого регулирования и репрессивных санкций за нарушение договорных обязательств. В 1717 и в 1731 годах появились официальные должности гоф-маклера – опытного, знающего купца, отлично разбирающегося во всех тонкостях торговых операций. Его участие в госторгах стало обязательным. В это государственной должности легко

разглядеть «предка» современного специалиста по закупкам. Но, к сожалению, к началу XIX века эта должность была упразднена в связи с тем, что на каждый сэкономленный рубль гоф-маклер получал полкопейки, что являлось в те времена огромной прибылью в руках отдельно взятого человека. В целом, XIX веку характерна четкая организация закупок и добросовестность поставщиков. Госзаказами российского правительства стали активно интересоваться зарубежные банки и компании.

Начало XX века было не самым удачным для госзакупок. Революция 1917 года, Гражданская война привели к тому, что отпала сама необходимость проведения публичных торгов. Новый виток развития госзакупки получили во времена НЭПа. В 1927 году выходит новое Положение о государственных подрядах и поставках. Важным является то, что в документе ценовой критерий отбора поставщика уже не является единственным и основным. К нему присоединились критерии добросовестности поставщика, его репутация, опыт, кредитоспособность. К концу 20-х активность НЭПа угасает, на смену идет плано-распределительная система государства. О конкурсных закупках в России забыли на долгие 70 лет.

Развал СССР и формирование государства нового типа, изменившиеся условия экономической и политической жизни требовали обновленной нормативной базы, касающейся сферы госзакупок. В 1999 году принят Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» №97-ФЗ. За долгие годы он стал первой попыткой упорядочить и систематизировать закупочную деятельность для нужд государства. Вышеуказанный закон имел ряд недостатков и пробелов. В частности, регулировал закупки только для федеральных заказчиков. И уже в 2005 году принят Федеральный закон № 94-ФЗ, который на долгие годы стал основным и практически придал системе госзакупок в РФ современный вид. Нужно отдать ему дань уважения, поскольку в нем впервые прозвучали положения, которые легли в основу действующего сегодня Федерального закона № 44-ФЗ [20].

## **1.2 Особенности зарубежной закупочной практики для государственных нужд**

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ввел новое для российского законодательства понятие контрактной системы. Это понятие было заимствовано из опыта США, где федеральная контрактная система (англ. Federal Acquisition Regulations System) функционирует с 1 октября 1984 г. С этой даты вступили в силу Федеральные правила приобретения продукции. Одной из основных задач развития системы государственных закупок в России является создание единой электронной системы госзаказа. И если российские специалисты делают только первые шаги к реализации этой идеи, то в США и странах Европейского Союза уже давно применяют высокие технологии.

Чтобы рассмотреть систему госзакупок США, ЕЭС и Германии обратимся к статье А.Андреевой, которая размещена в интернет журнале Бюджет.ру и дает обзорную характеристику трех закупочных систем для государственных нужд. «За рубежом наибольший опыт информационного обеспечения госзакупок накоплен в Соединенных Штатах Америки. Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1792 г.: согласно которому полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны. В целом система закупок на национальные нужды в США децентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды очень напоминают систему Госнаба, существовавшую в советские времена. В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой General Services Administration – Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчикам по

оптовой цене с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ. Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA) и т.п. Мониторинг федеральных закупок возложен на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), а межминистерская координация в области закупочной политики осуществляется Советом по регулированию федеральных закупок (Federal Acquisition Regulatory Council).

Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR) и Правила закупок для нужд обороны – дополнение (Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS). Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур. Все законы, относящиеся к данной сфере, можно разделить на две категории. Первая – общегосударственное законодательство. Оно регламентирует организацию процесса госзакупок и устанавливает юридические нормы, которые касаются конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне. Вторая – специальное законодательство, отвечающее за процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов. Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:

- достижение справедливости, то есть обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы;
- соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках;

– экономия и эффективность, то есть обеспечение закупок товаров и услуг требуемого качества по максимально низким ценам с минимальными затратами на проведение закупок.

Система госзакупок США включает около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы. В 1994 г. законодательство США было подвергнуто серьезной ревизии как недостаточно отражающее возросшую роль закупок продукции для государственных нужд. Результатом проверки стало появление закона о совершенствовании федеральных приобретений, который повлек за собой модернизацию информационной политики и вопросов формирования и использования информационных ресурсов в системе. Анализу подверглась также организация процедур госзакупок (к 1994 г. насчитывалось 889 общих контролирующих законов и правил). Теперь федеральным уполномоченным по госзакупкам предоставлялась большая самостоятельность при выборе форм, методов и способов проведения закупок для нужд государства. Закон существенно упростил контрактную процедуру для малых закупок и параллельно поддержал электронную коммерцию. Под термином «электронная коммерция» в данном случае подразумеваются электронные технологии для обеспечения деловых действий, включая электронную почту, Интернет, электронные доски объявлений, платежные карты, перевод денежных средств, виртуальный обмен данными и т.д.

В соответствии с новым законом следовало упразднить бумажный документооборот и ведение записей, как того требовали многочисленные правила и процедуры, относительно подрядных закупок на суммы менее 100 тыс. долл., что позволило применить упрощенную процедуру закупок по отношению к 45 тыс. сделок на сумму 3 млрд долл. ежегодно. Сегодня каждое федеральное ведомство Америки обязано формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних финансовых лет. Все ведомства должны направлять указанную информацию в

Центральную информационную систему федеральных закупок. Для предоставления сведений по контрактам федеральные ведомства используют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных. В дополнение к представленному перечню ведомства должны иметь в электронном виде данные, идентифицирующие субконтракты по контрактам на общую сумму 5 млн долл. и более. Информационная система федеральных закупок обеспечивает учет сведений по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс. долл. и 17 млн контрактов малой единичной стоимостью, ежегодно заключаемых федеральными ведомствами (на общую сумму порядка 200 млрд долл.). Центральная информационная система федеральных закупок является источником консолидированной информации о госзакупках. Американская информационная система федеральных закупок располагает данными о государственных закупках с 1979 г.

Цель внедрения электронных торгов при осуществлении федеральных закупок – не только автоматизация рутинных процессов взаимодействия закупочных органов с потенциальными подрядчиками, но и снижение затрат на выполнение закупочных процедур и резкое сокращение сроков проведения этих операций. Масштабы использования электронных торгов при осуществлении федеральных закупок в США в настоящее время являются относительно небольшими в сравнении с объемом их применения при заключении сделок между коммерческими фирмами. Электронные торги в основном используются для закупок по упрощенным процедурам по контрактам стоимостью до 100 тыс. долл. Это обусловлено излишне жесткой регламентацией процедур федеральных закупок, которая полностью удовлетворяет условиям их проведения с помощью документов на бумажных носителях, но создает определенные сложности при проведении закупок посредством электронных торгов.

Опыт США был использован и при создании единой системы закупок Европейского союза. В странах Евросоюза создана единая система наднационального законодательства. В странах ЕС есть две доминирующие



модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная. При распределенной модели каждое подразделение компании (департаменты, министерства и т.д.) проводит необходимые для удовлетворения своих нужд закупки самостоятельно. С этой целью в его структуре создаются специализированные закупочные отделы или иные аналогичные по функциям единицы.

Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки, или соответствующий закупочный департамент для крупной компании. Плюсы и минусы обеих схем очевидны: распределенная модель весьма гибка, однако более затратна. В свою очередь централизованная модель, обеспечивающая низкие цены за счет крупнооптовых закупок, менее мобильна и не всегда учитывает все нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров и услуг. Обе описанные модели давно используются во всем цивилизованном мире. Так, в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства (Her Majesty's Treasury)» [2].

«В ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства – Казначейства – действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения). Анализ мирового опыта применения различных закупочных процедур

показывает, что одной из наиболее эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг является проведение открытых конкурсов (тендеров).

В некоторых странах ЕС местным поставщикам и подрядчикам при госзакупках предоставляются различного рода преференции, обычно на уровне 5–10%. Однако встречаются и исключения: например, в Венгрии уровень преференций в течение определенного периода составлял 20%.

В некоторых странах часть государственного заказа резервируется для определенных категорий поставщиков, в частности для малого бизнеса. Иногда с этой же целью крупные лоты умышленно делят на более мелкие. Помимо специальных ограничений доступа иностранных поставщиков к госзаказам все чаще используются менее явные способы, такие как таможенные пошлины и нетарифные ограничения (стандарты, сертификаты, лицензии и т.п.), а то и прямой запрет. Сейчас эта практика – во многом благодаря деятельности международных организаций, в первую очередь ВТО, – постепенно сокращается, но полностью отойдут от нее, по всей видимости, еще не скоро» [2].

«По мнению российских экспертов, наиболее интересным опытом организации электронной системы госзакупок среди стран Евросоюза обладает Германия. Федеративная Республика Германия как член ЕС обязана неукоснительно исполнять все без исключения положения европейского законодательства о государственных закупках, в противном случае велик риск принятия дисциплинарных мер со стороны Европейской комиссии и последующих разбирательств в Европейском суде. Германии удалось сравнительно легко адаптировать свое законодательство в сфере размещения государственных заказов к требованиям Евросоюза, поскольку создание конкурентной среды и недопустимость дискриминации позволяют рационально расходовать государственные средства. Европейское законодательство в сфере государственных закупок нашло свое отражение не в специальном законе, а в разделе германского закона о недопустимости ограничения конкуренции (антимонопольное законодательство) – это соответствует положениям проекта

европейской Конституции, где удовлетворение государственных нужд рассматривается в контексте принципов рыночной экономики. Система контроля процедуры госзакупок, действующая в Германии, отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику. В сферу ее действия попадают все организации, приравняемые к государственным заказчикам в соответствии с дефиницией Евросоюза.

Таким образом, госзаказчиком считается и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

- 1) апелляционную – в форме независимого учреждения;
- 2) судебную – в форме судебного органа.

Возможность оспаривать решение о размещении госзаказа в суде стала в Германии успешным нововведением. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются и служат дальнейшему развитию права в сфере госзакупок. Поскольку законом для этих инстанций установлен ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия заказчика, обжалование не приводит к задержке инвестирования средств. Процесс закупок для удовлетворения государственных нужд в стране децентрализован. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также частные структуры, работающие в секторах жизнеобеспечения, размещают заявки, руководствуясь положениями существующего законодательства и под собственную ответственность. Здесь до сих пор действует раздельная система правил размещения государственных заказов: выше и ниже пороговых величин (в денежном измерении), предусмотренных в соответствующих директивах ЕС. В частности, используется разный порядок контроля и обжалования действий заказчика» [2].

Финансовый портал Украины сообщает о том, что сегменте государственных закупок Украины произошла реформа и Максим Омельченко раскрывает в чем ее суть. «Государственные закупки – одно из основных направлений расходов бюджетных средств Украины. Ранее их проводили в тени, что позволяло совершать разноплановые махинации по отработанным

коррупционным схемам, что приводило к отсеиванию «неудобных» участников. Чтобы это преодолеть и провели реформу. Она началась в феврале 2015 года, а началось все с пилотного проекта. Законный статус она приобрела после того, как в силу вступил Закон Украины «О публичных закупках» от 25.12.2015 № 922-VIII (далее – Закон № 922 или многие называют Закон «О закупках»). Следует отметить, что ранее действовал Закон «Об осуществлении государственных закупок». Именно этому и поспособствовало название госзакупки. В новом Законе применяется термин «публичные», который вполне можно трактовать как государственные.

В Украине есть сайт госзакупок ProZorro, вмещающий в себя практически всю информацию относительно государственных закупок Украины. ProZorro не является электронной площадкой, через него нельзя публиковать закупки заказчику и не принимать в ней участие поставщику. Все это можно сделать только с помощью электронных торговых площадок, которые действуют на основании законодательства. Официальный сайт госзакупок имеет следующий адрес: [prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua). Основным нормативно-правовым актом, регулирующим процесс проведения публичных закупок в Украине, является Закон «О публичных закупках». Именно в нем закрепляются основные понятия, которые связаны с процедурами закупок, принципы и процедуры их проведения, а также информация о субъектах, принимающих участие в управлении государственными закупками. Зачастую можно услышать, что его называют Законом «О тендерных закупках» или Законом «О торгах», но это не совсем верно, так как не каждая закупка является тендером.

В соответствии со ст.1 Закона № 922 публичными закупками следует считать приобретение заказчиком товаров, услуг и работ в установленном порядке. Так, в результате проведения процедуры, в плюсе остается как заказчик, так и его контрагент, так как первому полагается товар, а контрагенту заключенный договор о государственных закупках и получает за его исполнение оговоренную сумму. Общественность получила ряд преимуществ от проведения реформы, так как за счет публичности и принципу «все видят

все», общественность теперь может контролировать происходящее в этих сферах. За счет гражданского контроля выявляется достаточное количество коррупционных схем, которые, в полной мере устранить не удалось. Государство также не осталось в минусе, так как за счет электронных торгов государство получает возможность сэкономить. А развитие института гражданского контроля способствует росту доверия граждан к государству, конечно же, если все закупки были проведены на законном основании. Предприниматели также не остались в стороне. Многие из них, ведя честную и законную деятельность, могли и ранее получать стоящие государственные заказы и, таким образом, развиваться и наращивать обороты. Теперь за счет электронных аукционов и принципу «Все видят все», применяемого сайтом госзакупок ProZorro, они получили больше шансов получить нужные им госзаказы.

Органы, занимающиеся регулированием, управлением и контролем за проведением государственных закупок установлены в ст.7 Закона № 922. Так, в соответствии Указу Президента Украины «О Министерстве экономического развития и торговли Украины» от 31.05.2011 № 634/2011 Минэкономразвития формирует и реализует государственную политику в сфере государственных закупок, в частности разрабатывает и утверждает соответствующие правовые акты. Через специальную постоянно действующую административную коллегия по рассмотрению жалоб о нарушении законодательства в сфере публичных закупок, Антимонопольный комитет Украины выполняет функцию органа обжалования.

Законом Украины «О Счетной палате Украины» от 02.07.2015 № 576-VIII предусмотрено, что Счетная палата занимается финансовым аудитом и аудитом эффективности в сфере закупок за счет средств государственного бюджета. Государственный внешний финансовый контроль (аудит) в сфере проведения закупок за счет средств государственного бюджета проводится Счетной палатой в отношении всех стадий закупок и включает проверку и анализ законности и эффективности проведения закупок. Он также следит и за тем,

чтобы предусмотренные процедуры были соблюдены, проведена оценка своевременности получения товаров, услуг и работ, а также анализ состояния прозрачности и соблюдения установленных принципов проведения закупок.

Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной аудиторской службе Украины» от 03.02.2016 № 43 Госаудитслужба считается центральным органом исполнительной власти, координацию деятельности которого осуществляет Кабинет Министров Украины и который обеспечивает формирование и реализацию государственную политику в сфере государственного финансового контроля путём проведения мониторинга госзакупок. К обозначенным органам контроля также относятся Государственная казначейская служба Украины (ГКСУ), осуществляющая оперативный контроль при проведении регистрации и оплаты договоров.

В ст. 12 Закона № 922 установлено три процедуры закупок: конкурентный диалог; открытые торги; переговорная процедура. Открытые торги считаются наиболее популярной процедурой среди заказчиков. Реформа публичных закупок была направлена на то, чтобы преодолеть коррупцию и вывести закупки из тени, что способствовало развитию добросовестной конкуренции» [18].

Новые правила осуществления госзакупок начали действовать и в Казахстане. Госзакупки в Республике Казахстан регулирует закон «О государственных закупках» от 21.07.2007 г. № 303-III. Более детально вопросы государственного регулирования госзакупок в Республике Казахстан раскрыты в статье Дианы Айбазовой, юриста тендерного отдела ГК ViCo. «В соответствии с законом от 21.07.2007 г. № 303-III под государственными закупками понимается приобретение заказчиками на платной основе товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика, а также гражданским законодательством республики Казахстан (РК), за исключением услуг, приобретаемых у физических лиц по трудовым договорам

либо у физических лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, по договорам возмездного оказания услуг, в рамках выполнения государственного задания, а также внесения взносов (вкладов), в том числе в уставный капитал вновь создаваемых юридических лиц. Российское законодательство не дает определение понятию «государственные закупки», но раскрывает понятие «размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для нужд заказчика». Важным является и понятие «заказчики», под которым понимаются госорганы, госучреждения, а также госпредприятия, юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированные с ними юридические лица, осуществляющие приобретение товаров, работ, услуг в соответствии с законом о госзакупках, а также гражданским законодательством РК. Стоит отметить, что национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные управляющие компании, национальные компании и аффилированные с ними юридические лица, Национальный Банк Республики Казахстан, его ведомства и юридические лица, в отношении которых он является учредителем (уполномоченным органом) либо акционером не являются заказчиком.

В законодательстве под поставщиком понимается физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, юридическое лицо (за исключением государственных учреждений, если иное не установлено законами РК), временное объединение юридических лиц (консорциум), выступающее в качестве контрагента заказчика в заключенном с ним договоре о государственных закупках. Однако для физических лиц установлено исключение. Если физическое лицо, не является субъектом предпринимательской деятельности, то может выступать поставщиком в государственных закупках с применением особого порядка в случаях приобретения жилища, принадлежащего на праве частной собственности физическому лицу, не являющемуся субъектом предпринимательской деятельности.

Законодательные изменения гарантируют упрощение процедур госзакупок, повышение квалификации потенциальных поставщиков и снижение доли закупок из одного источника. На заседании правительства министр финансов РК Алихан Смаилов рассказал о том, как будет работать новый закон по вопросам госзакупок и закупок квазигоссектора. Он напомнил, что в конце прошлого года глава государства подписал закон по вопросам госзакупок и закупок квазигоссектора, который вступил в силу с 1 января 2019 года. «В реализацию закона приказом Минфина от 29 декабря 2018 года внесены изменения в правила осуществления госзакупок. Изменения в правила введены в действие одновременно с законом с 1 января 2019 года. В соответствии с поправками в закон «О государственных закупках» и новыми изменениями в правила осуществления госзакупок доработан веб-портал госзакупок. Таким образом, с 1 января 2019 года все госзакупки осуществляются на веб-портале в соответствии с новыми поправками в законодательство о госзакупках», - сказал Смаилов.

По его словам, в целом, нововведения закона можно условно разделить на 3 блока. Первое — это поправки, направленные на упрощение процедур госзакупок. «Так, увеличивается пороговая сумма закупок из одного источника по работам и услугам со 100 МРП до 500 МРП. Это существенно упрощает закупки по малозначительным работам и услугам. В основном, эта норма коснется заказчиков с небольшими бюджетами. В рамках введения четвертого уровня бюджета для сельских акиматов данный порог увеличен до 3-х тысяч МРП (7 575 000 тенге). При этом, согласно закону, данная норма будет действовать до 2021 года, на период формирования навыков работников сельских акиматов по проведению госзакупок», - пояснил глава ведомства. А также в закупках способом запроса ценовых предложений заказчикам дается право указывать в документации на фирменные наименования товаров, что позволит закупать более качественные товары. Во-вторых, предусмотрены нормы, направленные на повышение квалификации потенциальных поставщиков. Согласно которым устанавливается новое квалификационное



требование в виде финансовой устойчивости потенциального поставщика. Оно будет определяться по таким параметрам как уплаченные налоги, наличие оборотных и основных средств, фонд оплаты труда. Это также позволит повысить поступление налогов. Кроме того, закон направлен на широкое применение закупок способом конкурса с использованием предварительного квалификационного отбора. Вводится обязательное внесение обеспечения заявки и исполнение договора по закупкам способом запроса ценовых предложений. Ранее запрос ценовых предложений осуществлялся без каких-либо финансовых обязательств. Как констатируют в Минфине, это привело к уклонению от заключения договора ввиду несостоятельности потенциальных поставщиков. Наряду с этим обговариваются случаи для сокращения фактов необоснованного обжалования закупок. И третий блок поправок направлен на снижение доли закупок из одного источника. Как указал Смаилов, теперь из 53 оснований закупок из одного источника исключаются 5 случаев. «В то же время в целях сокращения закупок из одного источника устанавливается обязанность заказчиков проводить повторные закупки в случае признания их несостоявшимся. Это позволит сократить закупки из одного источника. Также устанавливается запрет на привлечение субподрядчиков предприятиями «Енбек» уголовно-исполнительной системы в рамках закупок из одного источника. Это обусловлено тем, что предприятия «Енбек», получая напрямую госзаказ, вместо трудоустройства осужденных передавали все объемы на субподряд», - подчеркнул министр. Кроме того, законом предусматриваются нормы по поддержке отечественных товаропроизводителей в соответствии с международной практикой. Касательно закупок квазигоссектора закон предусматривает установление административной ответственности работников квазигоссектора за нарушения правил закупок; закупки квазигоссектора должны проводиться в электронном формате; вводится компетенция Минфина по утверждению единых правил закупок субъектов квазигоссектора, за исключением фонда «Самрук-Казына».

«Следует отметить, что указанные нормы закона по вопросам закупок квазигоссектора вводятся в действие с 1 января 2020 года. Это обусловлено сжатостью сроков принятия закона, а также необходимостью разработки подзаконных актов и их технической реализации», - уточнил глава Минфина. Вместе с тем он отдельно остановился на нормах, направленных на централизацию госзакупок. «Для единых организаторов закупок на республиканском, областном и районном уровнях Минфином утверждены соответствующие перечни товаров, работ и услуг. Приказ Минфина об утверждении перечней вводится в действие с 1 марта 2019 года. Это обусловлено необходимостью принятия местными исполнительными органами организационных мер по созданию на районном уровне единых организаторов. При этом некоторые акиматы областей указывают на неготовность районных единых организаторов к проведению централизованных закупок ввиду их неопытности и недостаточной квалификации», - сообщил Смаилов. В связи с этим Минфином совместно с акиматами будет дополнительно проработан перечень закупок, проводимых едиными организаторами на районном уровне. В заключение министр добавил, что принятым законом акцент сделан на качество, которое, в первую очередь, зависит от квалификации участников закупок, поэтому основная часть поправок направлена на повышение их квалификации путем усиления требований к ним. Как полагают в ведомстве, принятый закон улучшит ситуацию в сфере госзакупок и позволит снизить коррупционные риски. По данным Минфина, общий объем госзакупок и закупок квазигосударственного сектора в 2018 году составил 9,2 трлн тенге. Из них: госзакупки - 3,6 трлн, фонд «Самрук-Казына» - около 5 трлн и другие национальные компании (Байтерек, КазАгро и другие) - около 600 млрд тенге. Таким образом, объемы госзакупок и закупок квазигоссектора в 2018 года в отличие от 2017 года больше на 3,4%» [1].

По материалам белорусского сайта Легал Тайм: «Государственные закупки представляют собой комплекс административных процедур, посредством которых осуществляется приобретение товаров, работ и услуг для

государственных нужд. Основным нормативным правовым документом, регулирующим государственные закупки, является Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 г. № 419-З «О государственных закупках в Республике Беларусь» (далее – Закон № 419-З). Размещение информации о государственных закупках осуществляется в глобальной сети Интернет на официальном сайте [www.icetrade.by](http://www.icetrade.by). При проведении государственной закупки определяется ее вид. Государственные закупки бывают следующих видов:

- открытый конкурс;
- закрытый конкурс;
- электронный аукцион;
- процедура запроса ценовых предложений;
- процедура закупки из одного источника;
- биржевые торги.

Открытый конкурс проводится при ориентировочной стоимости годовой потребности 1000 базовых величин и более. Срок для подачи коммерческих предложений должен составлять не менее 30 календарных дней. Закрытый конкурс проводится при ориентировочной стоимости годовой потребности 1000 базовых величин и более, а сведения о закупке составляют государственные секреты. Срок для подачи коммерческого предложения должен составлять не менее 30 календарных дней со дня направления приглашения. Процедура закупки из одного источника проводится при наличии оснований, предусмотренных приложением к Закону № 419-З, а также, если сведения о закупке составляют государственные секреты. Одним из оснований является признание процедуры закупки несостоявшейся. Срок для подачи коммерческих предложений определяется Заказчиком индивидуально. Процедура запроса ценовых предложений проводится, при ориентировочной стоимости годовой потребности товаров от 300 до 1000 базовых величин, а работ (услуг) от 300 до 3000 базовых величин. Данная процедура может применяться в биржевых торгах, электронных аукционов, а также когда закупка содержит государственные секреты. Срок для подачи коммерческих

предложений должен составлять не менее 10 рабочих дней со дня размещения приглашения на сайте [www.icetrade.by](http://www.icetrade.by), (10 рабочих дней со дня направления приглашения, если сведения составляют государственные секреты).

Электронный аукцион проводится при закупке товаров, работ (услуг) которые включены в перечень, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22.08.2012 № 778 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров, работ (услуг)» (далее – постановление № 778). Биржевые торги проводятся при закупке товаров, перечень которых утвержден постановлением № 778 в Открытом акционерном обществе «Белорусская универсальная товарная биржа». Повторные государственные закупки — это такие закупки срок для подачи коммерческих предложений, в отношении которых может быть сокращен Заказчиком, но не более чем в два раза по сравнению с минимальным сроком. Заказчик также вправе до истечения срока принятия коммерческих предложений по собственной инициативе или по просьбе участника продлить срок принятия коммерческих предложений. Данные изменения в процедуру закупки размещаются в сети Интернет на официальном сайте.

Участникам, которые предлагают товары, работы (услуги) белорусского происхождения важно знать, что они имеют право на применение преференциальной поправки в размере 15 %. На данную поправку претендуют также участники стран, предлагающие товары, работы (услуги), которым предоставлен национальный режим на основании международных договоров. На преференциальную поправку в размере 25 % имеет право участник товаров, работ (услуг) собственного производства, где численность работников инвалидов составляет не менее 50 % от списочной численности всех работников.

За несоблюдение законодательства о государственных закупках наступает административная и уголовная ответственность. В соответствии с ч. 4 ст. 11.16 КоАП РБ за несоблюдение правил размещения информации о государственной закупке, за необоснованное ограничение должностным лицом,

индивидуальным предпринимателем доступа к процедуре закупки, за изменение условий договора, которое влечет дополнительные расходы бюджетных средств, за уклонение руководителями государственных заказчиков от заключения контрактов на поставку товаров для государственных нужд, влечет предупреждение или наложение штрафа до 50 базовых величин, при повторном случае в течение года после наложения административного взыскания влечет наложение штрафа от 50 до 100 базовых величин. Юридические лица и индивидуальные предприниматели в соответствии с ч. 2 ст. 11.16 КоАП РФ несут ответственность за нецелевое использование или использование с нарушением законодательства бюджетных средств, что влечет наложение штрафа от 10 до 50 базовых величин. За незаконное получение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем бюджетных средств, предусмотрен штраф до 20 базовых величин (ч. 1 ст. 11.16 КоАП РФ).

Таким образом, государственные закупки представляют собой достаточно сложную область применения законодательства» [6].

Проанализировав опыт закупочной деятельности разных стран, хочется отметить особенности, которые заслуживают внимания и имеют рациональное зерно с точки зрения практического применения. Некоторые из них, хотелось бы озвучить. Тема онлайн каталогов или интернет-магазинов для осуществления государственных закупок очень актуальна. На сегодняшний день в рамках Малых закупок Самарской области существует раздел «Оферты». Там поставщики предлагают ТРУ, а заказчики выбирают понравившиеся предложения и инициируют заключение договора. С позиции интернет-магазина эту область закупок очень хорошо было бы расширить. Добавить фотографии и детальное описание ТРУ, обеспечить корректировку цен, онлайн связь поставщика и заказчика для более оперативной и оптимальной работы.

Темы, касающиеся упрощения конкурентных процедур, повышения квалификации поставщиков в области госзакупок, упразднения бумажного документооборота в закупочной деятельности весьма актуальны и для нас. Необходимость их правовой реализации актуальна, а реализация могла бы

помочь сделать закупочную деятельность для обеспечения государственных и муниципальных нужд более эффективной.

## **Глава 2 Состояние и проблемы функционирования института государственных закупок**

### **2.1 Особенности правового обеспечения государственных закупок для государственных и муниципальных нужд**

Система закупок в РФ регулируется государством. Основной базой для регулирования закупочной деятельности, является нормативная база. Сложность в том, что суть рыночных отношений состоит в том, чтобы продавец продал свой товар (работу, услугу) с выгодой для себя, а покупатель приобрел товар (работу, услугу) с желаемыми характеристиками, надлежащего качества за адекватную цену. Естественно, данный подход подразумевает добросовестность, как покупателя, так и продавца, в результате выгодной и удачной сделки основным «выгодоприобретателем» становится государство. Это идеальная картина. На практике же, закупочная деятельность полна всевозможных скрытых механизмов, нюансов и противоречий, составляющих на сегодняшний день маленькие и большие проблемы, требующие определения, формализации и регулирования.

Практика показала, что механизм правового регулирования является основным механизмом регламентирования и регулирования закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд. Т.е. та нормативно-правовая база, которая существует, разработана, принята и введена в действие. К сожалению, в данном вопросе количество не всегда предполагает качество. Основным законом, регламентирующим закупки в стране, призван быть ФЗ-44.

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в юридическую силу в 2013 году. Главной целью принятия этого закона считалась полная регламентация существующей системы государственных закупок с целью увеличения возможностей для всех

субъектов бизнеса и предпринимательства, а также для поставляющих ресурсы государственных организаций и объектов естественных монополий реализовать свой товар.

Для того чтобы использование данного закона осуществлялось на всех уровнях власти одинаково, Министерством экономического развития еще на этапе начала внедрения данного закона и переходного этапа для его использования было создано большое количество писем и разъяснений по толкованию этого закона, направленных на создание основных механизмов, которые позволят в полном объеме соблюдать закрепленные в данном законе принципы его использования. В самом законе сфера его применения сформулирована в виде статьи 1 и звучит следующим образом: применение закона для планирования всех видов закупок, которые осуществляются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, определения поставщика путем проведения целого ряда процедур, предусмотренных законом, и последующего заключения и исполнения контрактов, аудита в сфере осуществления закупок, а также контроля за соблюдением действующего законодательства, которое принято для обеспечения прозрачности данного процесса [24].

44-й Федеральный закон стал, по своей сути, новым этапом в реализации программы обеспечения прозрачности государственных закупок для того, чтобы в максимальном объеме сделать проводимые процедуры прозрачными. Именно по этой причине в законе отражены основные принципы, которые должны быть реализованы в созданной на основании данного закона контрактной системе. Реализация данных принципов, в первую очередь, возложена на самого государственного заказчика, который является неотъемлемым механизмом контрактной системы в целом.

Контрактная система является основным понятием, вокруг которого строится работа данного нормативного акта, так как данная система представляет собой объединенную совокупность всех участников процесса обеспечения нужд государства, в лице его федеральных, региональных и



муниципальных органов. Подробное определение этого термина содержится в пункте 1 статьи 3 указанного закона. В контрактную систему на основании положений данного нормативного акта включены не только собственно заказчик и исполнитель, а также и контролирующие органы всех уровней власти, государственные корпорации и представители естественных монополий, а также операторы электронных торговых площадок, на которых происходит определение поставщика или исполнителя по тому или иному контракту.

Но, очевидно и то, что как бы ни был хорош закон и какие бы светлые надежды на него не возлагались, существуют моменты, которые свидетельствуют о том, что все предусмотреть невозможно. На сегодняшний день, это, пожалуй, главный закон в РФ, который лидирует по количеству противоречий, пробелов и полон несовершенств.

Спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко полагает, что нестабильность 44-ФЗ отрицательно сказывается на эффективности госзакупок». Одним из факторов, который негативно влияет на эффективность закупок, на развитие конкуренции, является нестабильность законодательства о контрактной системе. С этим вообще надо заканчивать, на мой взгляд. В 44-й закон ежегодно вносится по десятку изменений. Я уже не говорю про подзаконные акты, которых выпущено более сотни», – сказала спикер на заседании Совета законодателей (цитаты по РИА Новости). Матвиенко считает, что постоянные изменения, вносимые в контрактную систему, не позволяют эффективно работать в её рамках ни заказчикам, ни поставщикам. Вот лишь некоторые НПА, принятые в последние годы:

Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Нормативный акт принят с целью определения разумных сроков оплаты госзакупок. Внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ: указано, что заказчик должен оплачивать товар, работу, услугу, а также

отдельные этапы исполнения контракта не более чем в течение 30 дней с даты подписания им соответствующего документа о приемке. При этом предусмотрены 2 исключения. Первое - оплата контрактов с субъектами малого предпринимательства и социально ориентированными НКО. Здесь срок оплаты составит 15 рабочих дней. Второе - случаи, когда Правительством РФ в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства установлен иной срок оплаты [25]. Наряду с формированием четкой системы госзакупок, существует задача поддержки малого бизнеса и предпринимательства в РФ. Во многих аспектах госзакупок малый бизнес чувствует себя ущемленным и дискриминированным. Данный нормативный акт – один из шагов, предпринятых навстречу малому бизнесу с учетом его объективных требований и потребностей.

Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 393-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [26]. Данный закон приводит в соответствие нормы Федерального закона № 44-ФЗ с положениями нового НПА – Указа Президента РФ от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» пункт 2 которого гласит: Преобразовать Министерство образования и науки Российской Федерации в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Теперь, согласно закону № 44 о контрактной системе, некоторые организации вправе проводить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), если сумма контракта не превышает 400 тыс. руб. Годовой объем таких закупок при этом не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок заказчика и сумму в 20 млн. руб. Данная норма теперь также касается государственных и муниципальных научных организаций.

Пока шла работа над диссертационным исследованием, вступили в силу новые дополнения к 44-ФЗ. А именно: с 1 июля 2019 года можно заключать контракты по п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ на сумму до 300 тыс. руб. Годовой лимит таких закупок не изменится. А с 31 июля 2019 года вступили в силу поправки в п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ: «Учреждениям культуры и образования и другим заказчикам, перечисленным в п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, увеличили единовременный и годовой лимит для закупок у единственного поставщика по п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Такие организации смогут заключать контракт с единственным поставщиком на сумму до 600 тыс. руб.

Для годового лимита таких закупок предусмотрено два варианта:

не более 5 млн руб.;

не более 50% совокупного годового объема закупок и не более 30 млн руб.

При этом возможность пользоваться п. 5 и п. 17 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ появилась у таких заказчиков, как «дом (центр) народного творчества» и «дом (центр) ремесел». Данные факты иллюстрируют активную динамику корректировки правовых норм, что можно расценивать, как со знаком «плюс», так и со знаком «минус». Плюс в том, что оперативное изменение правовых норм позволяет делать закупочные процедуры уже сегодня лучше и удобнее. А минус в том, что любое изменение требует согласованности НПА и технологий, информационных возможностей системы госзакупок. К сожалению, технологии и информационная система работают пока в режиме «догнать».

Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах» [21]. Нормативный акт принят с целью повышения ответственности участников закупок, гарантирующей их платежеспособность, благонадежность и серьезные намерения на подписание

контракта. Настоящим постановлением утверждено значение начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах, в размере 1 млн. рублей (часть 1 ст. 44 Федерального закона № 44-ФЗ). Существует пробел в законодательстве: четко не регулируются действия заказчика, если цена контракта не превышает 1 млн. рублей. Имеет заказчик право установить требование об обеспечении заявки или нет? Общеизвестная правовая формула: что не запрещено – разрешено, здесь не работает. Уже существует противоречивая судебная практика по этому вопросу. И пока позиция в этом вопросе не будет формально закреплена нормативно-правовым актом, проблема будет актуальна и болезненна для заказчика. К счастью, за время подготовки дипломной работы законодательство внесло коррективы в решение данного вопроса.

С 1 июля 2019 г. начало действовать новое требование к форме контракта, которое будет применяться в случае, если в соответствии с ч. 1 ст. 96 Закона № 44-ФЗ контрактом предусматривается предоставление обеспечения исполнения контракта (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») [27]. Так, согласно новому п. 30 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в указанном случае заказчики будут включать в контракт обязательство контрагента предоставить новое обеспечение исполнения контракта в случае отзыва у банка, предоставившего банковскую гарантию в качестве обеспечения исполнения контракта, лицензии на осуществление банковских операций. «Если заказчиком в соответствии с частью 1 статьи 96 настоящего Федерального закона установлено требование обеспечения исполнения контракта, в контракт включается обязательство поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае отзыва в соответствии с законодательством Российской Федерации у банка, предоставившего банковскую гарантию в качестве обеспечения исполнения контракта,

лицензии на осуществление банковских операций предоставить новое обеспечение исполнения контракта не позднее одного месяца со дня надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) о необходимости предоставить соответствующее обеспечение. Размер такого обеспечения может быть уменьшен в порядке и случаях, которые предусмотрены частями 7, 7.1, 7.2 и 7.3 статьи 96 настоящего Федерального закона. За каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного настоящей частью, начисляется пеня в размере, определенном в порядке, установленном в соответствии с частью 7 настоящей статьи [24]».

Новое обеспечение контрагент должен будет предоставить не позднее одного месяца со дня получения соответствующего уведомления заказчика. При этом его размер обеспечения может быть уменьшен. А за каждый день просрочки исполнения указанного обязательства контрагенту будет начисляться пеня.

Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 440 «О требованиях к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов» [22]. Нормативный акт принят с целью повышения требований к уровню капитала и кредитному рейтингу банков, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов в сфере госзакупок (части 1 и 1.1. Федерального закона № 44-ФЗ). Постановлением установлены следующие требования:

- наличие у банка собственных средств (капитала) в размере не менее 300 млн. рублей, рассчитываемых по методике Банка России, по состоянию на последнюю отчетную дату;
- кредитный рейтинг не ниже уровня «BB-(RU)» по национальной рейтинговой шкале для РФ кредитного рейтингового агентства АКРА (АО) и (или) кредитный рейтинг не ниже уровня «ruBB-» по национальной рейтинговой шкале для РФ кредитного рейтингового агентства АО

«Рейтинговое агентство «Эксперт РА». До 1 января 2020 года установлен переходный период, в течение которого банки с рейтингом не ниже уровня «B-(RU)» и «ruB-», соответственно, могут осуществлять выдачу банковских гарантий. Нормативный документ не успел еще в полной мере «заработать», как введены новые условия для форм обеспечения заявок – специальные счета, в специальных банках. Не успевают адаптироваться к потоку «нормативки» ни заказчики, ни поставщики, ни, собственно, сами банки.

Постановление Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 11 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005» [23]. Отсутствие универсальной системы требований к содержанию банковских гарантий послужило почвой для разнообразных манипуляций в части исполнения банком-гарантом обязательств перед бенефициаром. В результате чего, заказчик, не имея механизмов влияния на содержание условий банковской гарантии и не имея, к слову, достаточных юридических знаний в сфере финансовых обязательств, проигрывал суды и не имел возможности получить с нерадивого поставщика штрафы и пени. Нормативный акт принят в целях уточнения дополнительных требований к банковской гарантии, используемой для целей закупок. Нормативный акт устанавливает в числе прочего право заказчика представлять требование об уплате денежной суммы по банковской гарантии в форме электронного документа, в размере цены контракта, уменьшенном на сумму, пропорциональную объему фактически исполненных обязательств. Право заказчика представлять требования в электронной форме распространяются и на банковскую гарантию, представленную и в качестве обеспечения заявки. Также в документе изложен в новой редакции перечень документов, представляемых заказчиком банку одновременно с требованием по банковской гарантии. К слову сказать, ни Федеральным законом № 44, ни другими правовыми актами не урегулированы действия заказчика в случае отзыва лицензии у банка, являющегося гарантом по госконтракту. С одной стороны, заказчик понимает, что отзыв гарантии у банка, равнозначен

прекращению любых финансовых операций. Соответственно, заказчик не получит от банка ничего. С другой стороны, определено, что отзыв у банка лицензии не делает банковскую гарантию недействительной. И в результате спора в судебных инстанциях суд, согласно имеющейся практике, встанет на сторону финансовой организации. Противоречие на сегодняшний день не урегулировано и делает заказчика заложником ситуации. Кроме того, что заказчик не получит выплат по банковской гарантии, он может стать субъектом административного правонарушения за то, что контракт не обеспечен, когда условиями закупки это предусмотрено.

Федеральный закон, по которому сегодня осуществляют свою закупочную деятельность: Государственные компании и корпорации, субъекты естественных монополий, доля участия государства в таких организациях — более 50%; дочерние компании указанных в пункте 1 организаций, в которых доля государственного родителя составляет более 50%, дочки самих дочерних компаний на тех же условиях; государственные и муниципальные унитарные предприятия и бюджетные учреждения — в части закупок на собственные доходы либо полученные гранты, а также в случаях, когда они сами являются исполнителями контрактов и привлекают по договору третьих лиц - это Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[28]. Нормативный акт принят в целях установления правил закупки работ, товаров и услуг государственными корпорациями и естественными монополиями и определяет правила заключения контрактов публичными структурами. Для госкомпаний и госзаказчиков могут ввести унифицированные способы закупок на отобранных правительством электронных торговых площадках. Об этом заявила директор департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы Минфина Татьяна Демидова. Позиция Минфина заключается в том, чтобы максимально сблизить 44-ФЗ и 223-ФЗ. Но эксперты утверждают, что сближение законов № 44-ФЗ и 223-ФЗ не пойдет на пользу рынку и даже опасно. Обсуждение

возможности унификации 44-ФЗ и 223-ФЗ ведется давно. В 2004 году в одном из самых первых проектов нынешнего 223-ФЗ предлагалось потребовать от госкомпаний и субъектов естественных монополий закупать по правилам госзакупок. Сейчас возможность унификации зависит от результатов перевода закупок госкомпаний у субъектов малого и среднего предпринимательства в электронный вид на отобранных ЭТП. Но унификация закупок без внесения существенных изменений в 223-ФЗ вряд ли будет возможна... Проблема раздувания законодательной базы – актуальна. Необходимо сокращать, оптимизировать, унифицировать законодательную базу, чтобы она стала максимально эффективной и «работающей».

## **2.2 Проблемы, пробелы и коллизии правового регулирования в сфере госзакупок**

В ходе изучения вопросов, поступивших из судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также подготовленных судами обобщения судебной практики, которые связаны с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе при заключении, изменении, расторжении государственных и муниципальных контрактов, их исполнении и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, выявляются общие проблемы и «узкие места», независимо от региона или субъекта федерации, в котором рассматривалось дело. Для грамотного разрешения судами указанной категории споров, а тем более для формирования правильной позиции в том или ином споре участников закупки (исполнителя и заказчика) необходимо определить соотношение между положениями Федерального закона № 44-ФЗ и иными федеральными законами, входящими в систему законодательства о контрактной системе в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона, и положениями Гражданского кодекса Российской Федерации.



Хотелось бы рассмотреть некоторые примеры применения норм права, с которыми сталкиваются участники закупки в ежедневной практике, и на решение которых уходит много сил и времени. Есть вопросы, по которым практика не противоречива. И достаточно ее изучения, чтобы понять, как нужно поступать в том или ином случае, но есть вопросы, по которым нет единого решения, и правоприменительная практика имеет противоречивые итоги. К сожалению, данная ситуация для 44-ФЗ типична.

Много споров у Заказчиков вызывает ситуация заключения контракта без выделения этапов исполнения. Приемка продукции (услуг, работ) при этом производится регулярно. Каким образом формировать в ЕИС отчет (отчеты) об исполнении контракта? Например, школа-интернат заключила договор на поставку хлеба и хлебобулочных изделий для организации школьного питания. Поставка продукции происходит ежедневно. Неужели Заказчик обязан ежедневно формировать в ЕИС отчеты о приемке продукции (исполнение контракта)? Вот какое мнение сформировалось по этому вопросу в результате анализа правоприменительной практики.

При применении норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), касающихся вопросов, связанных с исполнением контрактов, условиями которых не предусмотрены отдельные этапы исполнения контракта, но приемка и оплата оказанных услуг, поставленных товаров, выполненных работ производится ежемесячно, возникают определенные проблемы в силу разного толкования и применения норм. По данному вопросу Министерством экономического развития Российской Федерации, являющимся, согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, органом исполнительной власти, уполномоченным на нормативно-правовое регулирование в сфере закупок (далее – Минэкономразвития), были даны противоречивые разъяснения. В соответствии с частью 9 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ результаты отдельного этапа исполнения

контракта, информация о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге отражаются заказчиком в отчете, размещаемом в единой информационной системе и содержащем информацию об исполнении контракта (результаты отдельного этапа исполнения контракта, осуществленная поставка товара, выполненная работа или оказанная услуга, в том числе их соответствие плану-графику), о соблюдении промежуточных и окончательных сроков исполнения контракта. На практике заказчиками заключаются контракты, условиями которых не предусмотрены отдельные этапы исполнения контрактов, но приемка и оплата оказанных услуг, поставленных товаров, выполненных работ производятся с определенной периодичностью (ежемесячно, еженедельно и т.д.) по факту их оказания, поставки, выполнения. Данные контракты не определяют промежуточных сроков и этапов их исполнения. Согласно позиции Минэкономразвития, изложенной в письме от 30.09.2014 № Д28и-1889, в соответствии со статьями 508, 544, 708, 711, 753, 766 Гражданского кодекса Российской Федерации по согласованию между сторонами в договоре (контракте) в течение срока действия договора (контракта) могут быть определены промежуточные сроки (этапы) исполнения сторонами части обязательств, предусмотренных договором (контрактом). Такие этапы закрепляются в договоре (контракте) посредством календарного плана или графика поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, или описанием их в отдельных пунктах договора (контракта). В случае, когда сторонами предусмотрено исполнение обязательств по контракту в течение срока его действия отдельными частями и промежуточные сроки исполнения обязательств в нем не определены, то исполнение обязательств выполняется в равномерные промежутки времени. В силу пунктов 1, 2 части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ исполнение контракта включает в себя приемку, оплату заказчиком и проведение экспертизы поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом. Исходя

из этого, этапы поставки товара, выполнения работы, оказания услуги определяются только в том случае, если они прямо предусмотрены контрактом. Отчет о результатах отдельного этапа исполнения контракта составляется и подлежит размещению на официальном сайте только в том случае, если такие этапы закреплены контрактом. График оплаты относится к порядку оплаты (часть 13 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ) и не равнозначен этапности исполнения контракта. Также указано, что сам по себе факт ежедневной или иной оплаты контракта не свидетельствует о необходимости составления отчета и размещения его на официальном сайте. Однако, из других разъяснений Минэкономразвития (письма от 31.12.2014 № Д28и-2919, от 27.05.2015 № Д28и-1349 и др.), следует, что, если условиями контракта этапы не предусмотрены, но поставка товара и его приемка, а также оплата производятся регулярно (например, ежемесячно), в данном случае заказчику необходимо составлять ежемесячный отчет и размещать его в единой информационной системе.

Таким образом, Минэкономразвития были высказаны прямо противоположные позиции по вопросу, связанному с исполнением контрактов, условиями которых не предусмотрены отдельные этапы исполнения контракта, но приемка и оплата оказанных услуг, поставленных товаров, выполненных работ производится регулярно (ежемесячно и т.п.), что подтверждает неоднозначность применения вышеуказанных норм законодательства.

Вместе с тем, анализ складывающейся в последнее время судебной практики касательно спорных вопросов по размещению отчетов в единой информационной системе по контрактам, по которым не предусмотрены этапы, но приемка и оплата осуществляется регулярно (ежемесячно и т.п.), показал, что, по мнению судов, заказчик обязан разместить отчет после оплаты обязательств и подписания им документа о приемке результатов исполнения контракта, как в случае исполнения сторонами обязательств в полном объеме, так и после промежуточной оплаты заказчиком обязательств

по контракту и подписания документа о приемке поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг.

С учетом изложенного, заказчикам при применении норм статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, касающихся приемки и оплаты поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг, отражения в отчете, размещаемом в единой информационной системе, информации о поставленных товарах, выполненных работах и оказанных услугах по контрактам, по которым приемка и оплата осуществляются регулярно (ежемесячно и т.п.), необходимо учитывать судебную практику, и соответственно, составлять периодические отчеты о поставленных товарах, выполненных работах и оказанных услугах после исполнения контрактов в соответствующей части. При этом данные требования распространяются также на составление отчетов по контрактам, заключенным в целях закупки оказания услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению, почтовой связи и иной связи и т.п., несмотря на то, что приемка и оплата производятся по факту оказания услуги. И снова не без удовольствия хочется отметить, что согласно Федеральному закону от 01.05.2019 года № 71-ФЗ с 12.05.2019 года вступили в силу изменения, касающиеся отмены отчета об исполнении контракта, а также о результатах отдельных этапов исполнения контракта, поскольку утратили силу части 9-12 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ. Заказчики выдохнули с облегчением, но на практике оказалось, что данные, которые необходимо внести в реестр о ходе исполнения контракта, включают в себя все пункты бывшего «отчета». Единственный плюс — это исключение необходимости дублирования сведений в разных разделах ЕИС: «отчет об исполнении» и «реестр контрактов».

В результате анализа практики рассмотрения дел, связанных с применением банковской гарантии с целью обеспечения по государственному контракту, возникали следующие вопросы.

1. Будет ли являться действительной независимая гарантия, если гарантом выступает банк и в последующем у банка отозвана лицензия?

Казалось бы, ответ очевиден: в п. 1 ст. 378 ГК РФ установлены основания для прекращения независимой гарантии, в том числе:

1) уплатой бенефициару суммы, на которую выдана независимая гарантия;

2) окончанием определенного в независимой гарантии срока, на который она выдана;

3) вследствие отказа бенефициара от своих прав по гарантии;

4) по соглашению гаранта с бенефициаром о прекращении этого обязательства.

Из содержания указанной нормы следует, что данное основание как прекращение независимой гарантии отсутствует, следовательно, независимая гарантия будет рассматриваться как – действующая (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.04.2015 № Ф05-1042/2015 по делу № А40-226/2014, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.10.2012 по делу № А40-9990/12-138-89).

Но есть еще один «очевидный» ответ на поставленный вопрос: согласно п. 8 ст. 5 Федерального закона от 20.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» выдача банковских гарантий отнесена к банковским операциям. Осуществление банковских операций производится только на основании лицензии, выдаваемой Банком России в порядке, установленном Федеральным законом (статья 13 этого же Закона). В соответствии с положениями ст. 20 Закона № 395-1 с момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций считается наступившим срок исполнения обязательств кредитной организации, возникших до дня отзыва лицензии на осуществление банковских операций, и запрещается исполнение обязательств по сделкам кредитной организации.

После отзыва лицензии банк-гарант фактически не может исполнить свои обязательства перед бенефициаром, и банковская гарантия прекращается невозможностью исполнения (перестает быть действительной) в соответствии с пунктом 1 статьи 416 ГК РФ.

Таким образом, отзыв лицензии на осуществление банковских операций у кредитной организации фактически прекращает действие банковской гарантии, следовательно, такая банковская гарантия, предоставленная в качестве обеспечения исполнения основного обязательства, перестает обеспечивать исполнение обязательств и не может быть признана действующей (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2016 № 09АП-30752/2016 по делу № А40-220251/15, Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 22.08.2016 № 06АП-4091/2016 по делу № А04-3299/2016, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.07.2012 N 09АП-14667/2012 по делу № А40-17015/12-56-155, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2017 № 09АП-16128/2017 по делу № А40-213293/16-182-1887) [11].

Вышеуказанные примеры судебных актов свидетельствуют о не единообразной судебной практике по данному вопросу, что влечет необходимость его разъяснения ВС РФ. В данном вопросе Федеральным законом от 01.05.2019 № 71-ФЗ тоже поставлена точка. Об этом уже было рассказано в параграфе 1 диссертационного исследования.

Отдельным блоком идут дела по искам субъектов малого предпринимательства, касающихся, с их точки зрения, нарушения заказчиками срока оплаты по контрактам, который для СМП составляют 15 дней. Для применения правил о сроке оплаты товара, работы услуги по контракту, заключённому с субъектом малого предпринимательства (часть 8 статьи 30 Закона о контрактной системе), закупка изначально должна осуществляться с учётом ограничений, установленных частями 1, 3 и 5 статьи 30 Закона. Учреждением (муниципальный заказчик) и обществом –

субъектом малого предпринимательства (подрядчик) заключен муниципальный контракт на выполнение работ по капитальному ремонту подпорной стены. По условиям контракта оплата производится поэтапно в течение трёх лет в пределах бюджетных ассигнований. Выполнив работы, общество, не дожидаясь истечения второго этапа оплаты, обратилось в арбитражный суд с исковым заявлением к заказчику о взыскании стоимости контракта в полном объёме. Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, иск удовлетворен. Суды исходили из статуса общества как субъекта малого предпринимательства, принятия работ заказчиком без замечаний по объемам и качеству выполненных работ, доказанности наличия задолженности с учётом требования части 8 статьи 30 Закона о контрактной системе, согласно которой заказчик обязан оплатить выполненные работы не более чем в течение тридцати дней с даты подписания им документов о приёме. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации судебные акты отменила, указав следующее. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 1 мая 2017 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с 1 мая 2015 года указанный срок составляет пятнадцать дней.

Положениями части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе установлены два вида закупок с участием субъектов малого предпринимательства: 1) проведение закупок, в которых участниками являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации; 2) осуществление закупок с требованием к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого

предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Для исполнения указанных требований, с учётом положений частей 3-5 статьи 30 Закона о контрактной системе, заказчик обязан не только заключить контракт по итогам проведения закупочной процедуры с субъектом малого предпринимательства, социально ориентированной некоммерческой организацией, но изначально осуществить закупку исключительно среди указанных субъектов (или с условием об их обязательном привлечении в качестве соисполнителей), в том числе опубликовать извещение, документацию о закупке, установив указанное в части 3 статьи 30 Закона о контрактной системе ограничение. Ввиду того, что в извещении об осуществлении закупки на выполнение подрядных работ, в документации о закупке такое ограничение не было установлено, электронный аукцион проводился по общим правилам, истец принимал участие в аукционе на общих условиях наряду с иными организациями, императивные требования части 8 статьи 30 Закона о контрактной системе о тридцатидневном сроке оплаты в рассмотренном деле применению не подлежали.

Вопрос, до сих пор являющийся предметом непонимания и споров, как со стороны заказчиков, так и со стороны исполнителей государственного контракта – это вопрос возможности увеличения цены контракта в ходе его исполнения. Стороны государственного (муниципального) контракта, по общему правилу, не вправе заключать дополнительное соглашение, предусматривающее увеличение цены контракта более чем на 10%. Условие дополнительного соглашения, увеличивающее цену контракта более чем на 10%, является ничтожным, если иное не следует из закона. По результатам конкурса администрацией муниципального образования (заказчик) и обществом (поставщик) заключен муниципальный контракт по поставке оборудования. В процессе исполнения контракта была выявлена необходимость закупки дополнительных единиц товара, в связи с чем по предложению заказчика было заключено дополнительное соглашение,



предусматривающее, в том числе, условие об увеличении цены контракта на сумму более 20%. Поставка была произведена в новом согласованном объеме, однако заказчик отказался от оплаты стоимости дополнительного оборудования. В связи с этим поставщик обратился в арбитражный суд с иском. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, требование о взыскании задолженности удовлетворено в полном объеме. Суды установили, что документацией о закупке и контрактом предусмотрена возможность изменения условий контракта, факт заключения дополнительного соглашения между заказчиком и поставщиком доказан и товар фактически принят заказчиком. Арбитражный суд округа отменил указанные судебные акты и удовлетворил заявленные требования частично: в размере, соответствующем 10% от цены контракта, в связи со следующим. Согласно пункту 1 статьи 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта допускается только при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) такая возможность предусмотрена в документации о закупке и государственном (муниципальном) контракте,
- 2) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренное контрактом количество товара с последующим пропорциональным увеличением цены, но не более чем на 10% от цены контракта.

Таким образом, Законом о контрактной системе предусмотрены ограничения для изменения цены контракта. Данные ограничения установлены как для поставщика, так и для заказчика и обусловлены тем, что заключению контракта предшествует выбор поставщика на торгах, при проведении которых участники предлагают условия поставки заранее и победитель определяется исходя из предложенных им условий. В документации о закупке, муниципальном контракте, заключенном сторонами предусмотрена возможность его изменения по соглашению сторон. Вместе с тем условие дополнительного соглашения, согласно которому увеличивается

цена контракта в размере, превышающем 10%, является ничтожным в соответствующей части как противоречащее закону и при этом посягающее на публичные интересы и права и интересы третьих лиц – иных участников закупки (пункт 2 статьи 168 ГК РФ, часть 2 статьи 8, пункт 1 статьи 95 Закона о контрактной системе). В связи с изложенным, арбитражный суд округа удовлетворил требование подрядчика только в размере, не превышающем 10% от цены контракта.

По другому делу суд удовлетворил требование об оплате согласованных с заказчиком дополнительных строительных работ по государственному контракту, отметив, что следует учитывать специфику отношений, складывающихся в сфере строительства, которая уже в силу своего существа создает возможность выявления в ходе исполнения обязательства дополнительных работ и в связи с этим обуславливает приоритетное необходимость применения норм статьи 743 ГК РФ наряду с положениями Закона о контрактной системе. В соответствии с пунктом 3 статьи 743 ГК РФ подрядчик, обнаруживший в ходе строительства, не учтенные в технической документации работы, и в связи с этим необходимость проведения дополнительных работ и увеличения сметной стоимости строительства, обязан сообщить об этом заказчику и обосновать необходимость немедленных действий в интересах заказчика. В силу пункта 5 статьи 743 ГК РФ при согласии заказчика на проведение и оплату дополнительных работ подрядчик вправе отказаться от их выполнения лишь в случаях, когда они не входят в сферу профессиональной деятельности подрядчика либо не могут быть выполнены подрядчиком по не зависящим от него причинам. При этом, с учетом положений статьи 8, части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе, увеличение объема работ по государственному (муниципальному) контракту, в том числе, когда такое увеличение превышает 10% от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы. К

дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком также могут быть отнесены исключительно те работы, которые, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступать к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата. По смыслу приведённых норм в случае, если заказчик согласовал действия по проведению дополнительных работ, необходимых для завершения технологического цикла и обеспечения годности и прочности их результата, последующий отказ в оплате дополнительных работ создавал бы возможности для извлечения им преимуществ из своего недобросовестного поведения, что противоречит пункту 4 статьи 1 ГК РФ. Судом установлено, что дополнительные работы, выполненные истцом, являлись необходимыми для обеспечения годности и прочности результата работ; доказательств того, что подрядчиком фактически выполнены самостоятельные по отношению к заключенному контракту работы, не представлено. При этом отсутствовали основания полагать, что выполнение работ в сложившейся ситуации иным лицом было бы возможно без увеличения их стоимости.

Практика судебных решений по освещенным вопросам показывает, насколько тонко и индивидуально проходит та грань, когда которая позволяет однозначно дать ответ или рекомендацию на тот или иной вопрос. Однозначного в Федеральном законе № 44 и правда мало. Усугубляет ситуацию наличие большого количества пересекающихся правовых норм, пояснений, мнений, разъяснений и рекомендаций государственных органов, касающихся жизнедеятельности ФЗ-44. Но, несмотря на это, чем больше мы будем ставить вопросов, тем конкретнее и четче будут находиться на них ответы. А вслед за анализом практики применения ФЗ-44, трудной и противоречивой, последуют мероприятия по решению спорных моментов, выработке единой тактики и норм, позволяющих давать четкие ответы на

вопросы, как заказчиков, так и исполнителей государственных контрактов, делающих основную и тяжелую работу в направлении повышения качества, эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд, внедрения системного подхода в сфере планирования и осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности сферы закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

## **Глава 3 Пути совершенствования механизмов функционирования института государственных закупок**

### **3.1 Совершенствование организационных механизмов федеральной контрактной системы. Анализ изменений законодательства о контрактной системе за 2018-2019 годы**

2017 год ознаменован несколькими серьезными изменениями законодательства о госзакупках. В целом, введение в действие новых нормативно-правовых актов, направлено на создание благоприятных условий для работы и развития малого бизнеса в нашей стране. Большую головную боль исполнителям госконтрактов доставляет проблема несвоевременной оплаты заказчиками товаров, работ или услуг. Факты имеют место быть и нередки. С 2017 года законодательно закреплено, что контракты теперь нужно оплачивать в срок, не превышающий 30 дней, кроме того, для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций срок оплаты не должен превышать 15 рабочих дней. Приняты новые правила расчета неустоек по госконтрактам. Сроки оплаты по контрактам не только определены в нормативных актах, также установлены меры административной ответственности за нарушение сроков и порядка оплаты контрактов. Вступили в силу изменения, касающиеся национального режима. Национальный режим ввели, чтобы дать преимущества поставщикам российских товаров и товаров из других стран-членов ЕвразЭС и ограничить в РФ закупки товаров, имеющих иностранное происхождение. Режим поддерживают два инструмента: запрет на допуск иностранных товаров (за исключением товаров, которые не производят на территории ЕАЭС) и ограничение или специальные условия допуска иностранных товаров. В частности, с 2017 года введен запрет на закупки импортной мебели, расширен перечень иностранной радиоэлектроники,

допуск которой к закупкам ограничен. Вместе с тем, в 2017 году отменен запрет на участие в закупках турецких компаний.

Изменение законодательства о госзакупках в 2018 году касаются более широкого спектра вопросов, коллизий и пробелов законодательства. Хочется отметить, что путь от осознания проблемы и попытки ее решения законодателями преодолевается достаточно быстро. Но поскольку проблем много, то и нововведений, и корректировок 44 ФЗ тоже большое количество. Об осуществлении контроля в сфере закупок говорится много и особенно много последние 3 года. Казначейский контроль выявляет массу нарушений и проблем, связанных с осуществлением закупочной деятельности, как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя. Ведение единого государственного реестра контрактов, рассматривается как одна из действенных мер по расширению возможностей контроля и корректирующего воздействия на закупочную деятельность. Проверка органами Федерального казначейства сведений, направляемых заказчиками в реестр контрактов, касается проверки непротиворечивости содержащихся в представленных заказчиком информации и документах данных о сроке исполнения контракта, количестве товара, объеме работ и услуг и пр. А также непротиворечивости содержащихся в представленных информации и документах данных об исполнении и расторжении контракта друг другу, а также условиям принимаемого (принятого) к учету бюджетного обязательства получателя средств соответствующего бюджета. В силу технических, системных и прочих организационных причин проверка органами Федерального казначейства сведений, направляемых заказчиками в реестр контрактов Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2017 г. № 1689 приостановлена до 01 января 2019 года.

С 11.01.2018 г. Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» статья 99 Закона № 44-ФЗ о контрактной системе

дополняется частью 15.1., которая изменяет порядок рассмотрения контрольными органами обращений и жалоб граждан (в т.ч., ИП) на действие (бездействие) как заказчика, так и контрактной службы, уполномоченного органа, службы, учреждения и пр. Если «жалобщик» не соответствует требованиям п.1.части 1 статьи 31 ФЗ-44 или его права, или законные интересы не нарушены, то обращение (жалоба) рассматриваются в рамках ФЗ-59 «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

С начала действия ФЗ-44 большой резонанс получали споры, касающиеся «необъективного» описания объекта закупки. Подобные споры возникали в большей степени по инициативе исполнителей или «потенциальных» исполнителей. Фирм, которые считали упоминание в описании объекта закупки товарного знака некорректным и ущемляющим конкурентную составляющую закупки. Часть правды в этом есть. Данный ход использовался, как с целью исключения ненужных поставщиков из числа претендующих на заказ, так и с целью закупки заказчиком именно того продукта (товара) именно в котором он нуждается. На стороне заказчика имелись объективные составляющие: как то, несовместимость товаров других фирм или производителей, невозможность применения других товаров в ходе технической эксплуатации оборудования или механизмов и пр. Т.е. нельзя было дать однозначный ответ: указание товарного знака – это необходимость или блажь? С 11.01.2018 г. Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» изложен в новой редакции пункт 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ о контрактной системе: «в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей,

промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами «или эквивалент»...». А требование о том, что описание объекта закупки должно носить объективный характер, из 44-ФЗ исключено. Кроме того, с оптимизацией Каталога товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в котором теперь содержится описание товара, работы, услуги, а также информация о технических регламентах и национальных стандартах, с 2018 года вводятся новые обязательства для заказчика. А именно: если заказчик при описании объекта закупки в документации указывает дополнительную информацию о товаре, а также дополнительные потребительские свойства, которые не предусмотрены позицией Каталога, он обязан включить в описание товара (работы, услуги) обоснование необходимости использования такой информации.

Также, изменения касающиеся описания объекта закупки коснулись особенности описания лекарственных препаратов для медицинского применения и требований энергетической эффективности к объектам закупки. Вопрос энергетической эффективности объектов закупки: товаров, работ и услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд стал актуальным и обсуждаемым в последнее время, не лишним будет отметить, что КоАП РФ предусматривает административную ответственность за осуществление закупок ТРУ не соответствующих требованиям энергетической эффективности.

Большой блок изменений законодательства о закупках коснулся порядка заключения контрактов. Согласно Приказу Министерства здравоохранения РФ от 26.10.2017 г. № 870н с 01 января 2018 года утвержден типовой контракт на поставку лекарственных препаратов для медицинского



применения и с 15 февраля 2018 года в состав документации о закупке должен включаться проект контракта по форме утвержденной Приказом. Внесены изменения в типовой контракт, касающиеся привлечения к исполнению контракта соисполнителей из числа СМП и социально ориентированных некоммерческих организаций, уточнены сведения о возможностях обеспечения контракта, ответственности сторон и т.д. С 27 мая 2018 года также утвержден типовой контракт на оказание услуг выставочной и ярмарочной деятельности, типовой контракт на оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, типовой контракт на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники, а также информационные карты типовых контрактов.

Важным для всех заказчиков моментом при заключении контракта является вопрос обеспечения лимитами бюджетных обязательств. Ранее речь шла о том, что для организаций, получателей лимитов бюджетных средств, бюджетных организаций вопрос корректировки бюджета может стать весьма неожиданным и тупиковым, особенно, когда эта корректировка производилась на стадии заключения контракта. Так вот, с 01 января 2018 года Бюджетный кодекс РФ дает право государственному и муниципальному заказчику заключать контракт в период отзыва лимитов бюджетных обязательств. Делается это с целью приведения в соответствие договорных обязательств с решением о бюджете и не превышением объема принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет в порядке, установленном финансовым органом.

С 01 июня 2018 года введены в действие новые требования к банковским гарантиям, обеспечивающим заявки и исполнение контрактов. Важно, что с июля 2018 года включаемая в реестр информация о банковских гарантиях не размещается в ЕИС, Правила ведения и размещения в ЕИС реестра банковских гарантий и Правила формирования и ведения закрытого реестра банковских гарантий изменены в соответствии с Постановлением

Правительства РФ № 608 от 29.05.2018. Распоряжением от 13 июля 2018 года № 1451-р утвержден перечень банков, в которых участники закупок будут открывать специальные счета для внесения денежных средств в обеспечение заявок на участие в закупках. Кроме того, с 19 марта 2018 года изменились условия, которые должна содержать банковская гарантия, используемая для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Постановление Правительства РФ от 15.01.2018 № 11). Казалось бы, все, что касается банковской гарантии формально обозначено. Имеется конкретный перечень информации, которая в обязательном порядке должна быть включена в текст банковской гарантии, но на практике тема «согласования» текста банковской гарантии с заказчиком продолжается до сих пор. Исполнитель (поставщик, подрядчик) продолжает перед подписанием контракта присылать заказчику текст банковской гарантии заказчику на так называемое согласование. Неоднозначность данной ситуации позволяет говорить о том, что в случае, если заказчик, не являясь универсальным специалистом, в том числе и по банковским документам, в итоге столкнется с проблемами по получению выплат по гарантии, «крайним» окажется он. Хотя никаких правовых оснований или механизмов не принять банковскую гарантию у него нет.

Явный пробел законодательства, позволяющий недобросовестному поставщику избежать реестра недобросовестных поставщиков (РНП) в случае отказа следующего участника от подписания контракта с заказчиком в 2018 году устранен, и теперь заказчик обязан направлять сведения об уклонившемся от заключения контракта участнике закупки без учета факта заключения контракта со следующим участником. Это стало возможным благодаря новой редакции части 4 статьи 104 44-ФЗ.

Важным нововведением 2018 года для всех заказчиков, ранее выжидавших десятидневный мораторий на закупки после внесения изменений в план-график наконец отменен. С 01 июля начала действовать

новая редакция ч.14 ст.21 44-ФЗ, в которой предусмотрено, что внесение изменений в план-график может осуществляться не позднее, чем за 1 день до дня размещения в ЕИС извещения о закупке, осуществляемой:

- при признании конкурентной процедуры определения контрагента несостоявшейся в соответствии с ч.ч. 2, 4 - 6 ст. 55, ч. 4 ст. 55.1, ч. 4 ст. 71, ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 82.6, ч. 19 ст. 83, ч. 27 ст. 83.1 Закона 44-ФЗ;
- у единственного поставщика на основании ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ.

При этом названные закупки нельзя будет осуществлять ранее размещения в ЕИС изменений, внесенных в план-график.

С 01 января 2019 года органом исполнительной власти, осуществляющим ведение единого реестра участников закупки, является Федеральное казначейство. С этой же даты в ЕИС будет вестись единый реестр участников закупок. Регистрация участников будет проходить в электронной форме и бесплатно. Важным для заказчика в 2019 году является то, что законодатель лишил его права проводить открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос котировок, запрос предложений в бумажной форме. Таки образом установлена обязательность применения электронных процедур для большинства закупок. Исключения, допускающие проведение закупок в бумажном виде перечислены в части 44 ст. 112 44-ФЗ.

44-ФЗ идет в ногу со временем. В стране активно набирает обороты компания по определению в субъектах федерации региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами. Оператором по Самарской области стало ООО «Экостройресурс». Конец 2018 года и начало 2019 заказчиков лихорадило по поводу заключения контрактов на вывоз ТКО. С одной стороны заказчиков обязали заключить договоры, с другой система осуществления закупки для государственных и муниципальных нужд оставалась не ясной. Многие заказчики обратились к автоматизированной информационной системе государственного заказа Самарской области, которая предлагает два варианта осуществления закупки:

выбор ofert или размещение извещения о закупке для неограниченного круга лиц. В данном случае закупки осуществляются по 4 и 5 пунктам части 1 ст.93 ФЗ-44. Сложность связана с тем, что региональный оператор не размещает ofertу на оказание услуг вывоза ТКО, в системе могут быть офферты других компаний на подобные услуги. Также оператор не участвует в рассмотрении извещений о закупке. Таким образом, заранее зная результат процедуры, заказчик размещал извещение, на извещение никто не откликнулся и согласно регламенту, заказчик мог заключить договор на вывоз ТКО с любым исполнителем, соответственно с региональным оператором. Сложностей была масса: согласно регламенту, заказчик обязан заключить договор на тех же условиях и по той же цене, которые указаны в извещении о закупке, но процесс согласования условий договора, выбора способа определения платы за вывоз ТКО, прочие условия договора требовали долгого и мучительного обсуждения и согласования с региональным оператором. Скажем прямо, начало 2019 года для всех заказчиков Самарской области, пытавшихся заключить договор и наладить оперативный вывоз ТКО, выдался нервным.

Уже в начале 2019 года законодательно на федеральном уровне утверждена норма о том, что заключение контракта на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональными операторами по обращению с ТКО стало возможным на основании пункта 8 части 1 статьи 93 ФЗ-44. Кроме того, главным управлением организации торгов Самарской области подготовлены формы договоров на оказание услуг по вывозу ТКО.

В части ведения единого реестра участников закупки, организация которого начата в 2018 году, в 2019 году введен новый порядок аккредитации на электронных площадках, после чего данные об участнике автоматически представляются электронными площадками в ЕРУЗ.

Применение новой ставки налогообложения для юридических лиц 2019 года, привело к проблемам с контрактами, находящимися «в процессе».

Увеличение ставки НДС привело к увеличению цены контракта. Согласно 44-ФЗ внесение изменений в существенные условия контракта запрещено. И исполнители, и заказчики столкнулись с проблемой 18% НДС, предусмотренного в проектах контрактах, переходящих в 2019 год. Надо отдать должное, законодатель быстро сориентировался в ситуации, и статья 112 44-ФЗ о контрактной системе была дополнена частью 54, которая предоставляет заказчику право увеличить цену контракта в связи с увеличением ставки НДС в отношении товаров, работ, услуг, приемка которых осуществляется после 01 января 2019 года.

В 2019 году законодатель уверенно двигается к кодификации разных типов госконтрактов. В частности, с июля 2019 года утверждены типовые формы контрактов на строительство и реконструкцию объектов строительства, на выполнение проектных и изыскательских работ, на техобслуживание и ремонт автотехники, на выставочную деятельность, на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники, на спецоценку условий труда и обучение по охране труда.

В последнее время серьезной темой баталий между заказчиками и участниками закупок стал вопрос некорректной или неадекватной оценки заказчиком заявки участника закупки. По информации ФАС рекордное число обращений с жалобами на действия заказчика приходится именно на оценку заявок. Сама тема «жалобщиков» неоднократно поднималась представителями органов, осуществляющих контроль за осуществлением госзакупок. Наравне с дифференциацией мотивов обращений «жалобщиков» выстраиваются вопросы действительных допущений законодательства для злоупотреблений и нездоровой интерпретации условий закупки и нормативных требований. В связи с чем, Постановлением Правительства РФ от 25.01.2019 № 41 «О внесении изменений в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», закреплен запрет

установления заказчиком не предусмотренных Законом о контрактной системе критериев оценки заявок, окончательных предложений при проведении запроса предложений в сфере госзакупок. Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд приведены в соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018 № 311-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Этим Законом установлено, что заказчик не вправе определять по своему усмотрению не предусмотренные Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» критерии оценки заявок, окончательных предложений, их величины значимости, а также обязан применять величины значимости критериев. Таковыми критериями являются, в том числе, цена контракта, расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ, качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки, квалификация участников закупки.

Также Постановлением Правительства РФ от 28.02.2019 № 200 «О внесении изменений в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определены некоторые особенности осуществления закупок услуг по организации отдыха и оздоровления детей. Устанавливается, что в случае осуществления закупки, по результатам которой заключается контракт, предусматривающий оказание услуг по организации отдыха детей и их оздоровлению, заказчик обязан установить следующие величины значимости критериев оценки: значимость стоимостных критериев оценки - 40 процентов, значимость нестоимостных критериев оценки - 60 процентов. При этом, показатель нестоимостного критерия оценки формируется исключительно из следующих

подпоказателей: общая стоимость исполненных контрактов (договоров) на оказание услуг по организации отдыха детей и их оздоровлению; общее количество исполненных контрактов (договоров) на оказание услуг по организации отдыха детей и их оздоровлению; наибольшая цена одного из исполненных контрактов (договоров) на оказание услуг по организации отдыха детей и их оздоровлению.

Приведенный выше анализ охватывает лишь часть изменений законодательства о закупках. Их общее количество за обозреваемый период гораздо больше. И каждое изменение может быть темой отдельного рассмотрения, начиная с предпосылок и заканчивая этапами «совершенствования» выхода законодателя из той или иной формальной, правовой или практической проблемы. Наиболее интересными, на мой взгляд, являются: исключение из планирования закупок плана закупок; введение понятия начальной суммы цен единиц ТРУ; новый вариант подтверждения добросовестности поставщика; изменение срока рассмотрения первых частей заявок на электронном аукционе; заказчику дано право провести закупку у единственного поставщика, если запрос предложений признан несостоявшимся, потому что не подано ни одной заявки; увеличен порог цены закупки у единственного поставщика (п. 4 и 5 части 1 ст.93 44-ФЗ); победитель от СМП, СОНКО освобождается от предоставления обеспечения исполнения контракта в случае положительного опыта выполнения контрактов и т.д.

### **3.2 Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Контрактная система закупок для государственных и муниципальных нужд в настоящий момент, среди прочих действующих инструментов экономической политики государства, занимает особое место. Наряду с

задачами обеспечения товарами, работами услугами государственных и муниципальных заказчиков, решаются задачи поддержки малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, задачи поддержки национального режима, реализации российских товаров, работ и услуг и др.

Введением важных комплексных поправок 2018-2019 годов к Федеральному закону о контрактной системе достигнуты следующие цели: все закупки переведены в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность; ведется единый реестр участников закупок и госконтрактов; оптимизированы каталоги ГРУ в соответствии с принятыми стандартами; введены новые модели финансового обеспечения, как заявок на участие в закупке, так и непосредственно контрактов; установлены единые требования и сформирован перечень электронных площадок, проводящих закупки для государственных и муниципальных нужд и пр.

По сути своей, на сегодняшний день действует новая редакция 44-ФЗ, сложившаяся в результате постоянных, многочисленных и не всегда последовательных изменений. С 2013 года, года вступления в силу Федерального закона о контрактной системе более 90 его статей из 120 подвергнуты корректировкам, как незначительным, так и радикальным. Но вместе с тем, система все еще несет в себе пробелы и внутренние противоречия правового регулирования.

Необходимо существенно упростить закупочные процедуры и сократить их число. В закупочных процедурах две активных стороны. Заказчик покупает, поставщик продает. Но купля-продажа усложнена таким количеством процедурных моментов, сроков, регламентов, форм и правил оформления документации, что это становится великой проблемой и головной болью, как заказчика, так и поставщика. Нередко в своей практической деятельности сталкиваешься с контрагентами, которые, являясь добросовестными, опытными и серьезными участниками рынка осознанно сторонятся госзакупок. Казалось бы - рынок госзакупок стабилен,



стабилен доход, но коммерсанты туда не идут. Выражаясь простым языком: берегут свое время, душевное спокойствие и соответственно деньги.... А деньги не малые: принять специалиста(ов) по госзакупкам, обеспечить необходимой оргтехникой, ЭЦП (электронной цифровой подписью), и не факт, что в результате участия в торгах будет заключен контракт. Избыточные требования к действиям заказчика, еще на этапе планирования закупки, затрудняют, а в ряде случаев и препятствуют осуществлению закупки. Как можно заказчику за год до закупки уже продуманно, взвешенно и совершенно точно сформировать закупочную документацию, определиться с актуальным техническим заданием, НМЦК (наименьшей максимальной ценой контракта), сформировать проект контракта?

Необходимо сократить общее число конкурентных процедур. В настоящий момент многие из них мало чем отличаются друг от друга, отдельные элементы повторяют себя в отдельных закупках. В связи с чем, отсутствие баланса между общей и специальной частями 44-ФЗ приводят к тому, что по любому вопросу можно найти совершенно противоположные примеры правоприменительной практики. Как заказчик, так и исполнитель, ступая в судебные разбирательства, не может совершенно четко ориентироваться в своих правах и обязанностях, допускается момент субъективного разбирательства, с большой долей личного взгляда судебного органа на проблему. Огромное количество судебных решений по 44-ФЗ оспаривается в Верховном Суде РФ и нужно отметить, что ВС не всегда оставляет решение суда первой или арбитражной инстанции без изменений. Практика применения нововведений Закона о предельных сроках оплаты по государственным контрактам, 30 дней и 15 дней для субъектов малого предпринимательства и некоммерческих социально ориентированных организаций показала, что недостаточно просто принять норму. Как у заказчика, так и у исполнителя государственного или муниципального контракта должны для этого существовать объективные возможности. Проблемы кроются в исполнении договоров на закупки финансовых услуг,

услуг страхования, наличие в договорах условий о рассрочке оплаты при реализации долгосрочных контрактов, также отрицательным образом влияют на исполнение требований закона о своевременной оплате по контракту.

Банки и операторы электронных площадок активно вошли в систему контрактных закупок. В банках открываются специальные счета участников закупки, банки выдают банковские гарантии, электронные площадки проводят совместные торги, обеспечивают своевременное размещение и структурирование информации. Но ответственность банков или операторов электронных площадок за нарушения или неисполнение требований 44-ФЗ не установлена, многие вопросы использования специальных счетов не урегулированы.

Упразднение бумажного документооборота - голубая мечта любого сотрудника контрактной службы, да и не только его. В принципе, электронная система госзакупок, наличие ЭЦП, как будто бы позволяют нам не тиражировать бумажную документацию. Но все меняется, когда приходят они... ведомственные контролеры, УФАС, Прокуратура, подразделения субъектов федераций по контролю за закупочной деятельностью, Казначейство и т.д. т.п. Трудно убедить контролеров, являясь субъектом контроля, в том, что вся закупочная документация, контракты находятся в свободном доступе в ЕИС и заверены квалифицированными электронными подписями сторон. Объем распечатанных документов по самой скромной проверке нескольких контрактов достигает 3-4 коробок. И это не только бумага, это расходные средства для печати, амортизация оргтехники, время специалиста на эту работу. Необходимость правового регулирования данного вопроса очевидна. А пока ни у заказчика, ни у исполнителя нет правовых оснований указать «проверяющим» на информационные системы и сослаться на наличие информации в сводном доступе.

Серьезный вопрос, непосредственным образом влияющий на чистоту и независимость закупок, это вопрос трудовых отношений заказчика и сотрудников контрактной службы. Контрактная служба учреждения состоит

в штате учреждения и подчиняется непосредственно руководителю. На мой взгляд, было бы логичным и правильным, чтобы контрактная служба, была подконтрольна, например, главному распорядителю бюджетных средств. Кому, как ни ему, быть заинтересованным в успешности закупки, экономии бюджетных средств и удовлетворении запросов заказчика, например, бюджетного учреждения.

Реализация мер по решению всех озвученных выше проблем требует внесения системных изменений в 44-ФЗ, а также в нормативно-правовые акты Правительства РФ.

Необходимо хотя бы к концу 2020 года завершить формирование каталога товаров, работ, услуг, охватывающего основную часть закупок ТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Неразрывно с темой формирования всеобщего каталога, существует тема нормирования закупок. Помимо этого, необходимо:

- Установить единый перечень товаров, работ, услуг, подлежащих обязательному нормированию, с возможностью расширения такого перечня по решениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

- Исключить запрос предложений и запрос предложений в электронной форме из числа форм закупок, исключить двухэтапный конкурс в качестве отдельного способа закупки, объединить его с открытым конкурсом с сохранением возможности обсуждения объекта закупки до размещения извещения о такой закупке.

- Установить в отношении денежных средств, находящихся на специальных счетах, запрета на совершение операций, не связанных с закупкой, и списание указанных средств по основаниям, не связанным с участием в закупках.

- Предоставить право подачи жалобы при осуществлении закупок исключительно в целях защиты прав и законных интересов подателя жалобы.

- Расширить действие «электронного магазина» с закупок малого объема у единственно поставщика, до закупок, превышающих 600 000 рублей с предварительным размещением заявок-оферт и возможностью оперативного выбора между ними минимальной цены товара (работы, услуги).

- Наделить Правительство РФ полномочиями по дифференциации сроков оплаты по контрактам.

- Утвердить единую форму банковской гарантии на обеспечение контракта.

- Установить Актом Правительства РФ единый порядок осуществления контроля в сфере закупок, исключить возможность дублирования контрольных функций различных контрольных органов в сфере закупок, включить банки в перечень субъектов контроля.

- Создать на федеральном уровне Совет по вопросам совершенствования законодательства РФ о контрактной системе.

- Создать на базе Федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ единый Кодекс государственных и муниципальных закупок, с установкой конкретного перечня понятий и нормативных требований, касающихся общей и специальной части закона.

## Заключение

Институт государственных закупок на сегодняшний день является самым молодым и количество поправок, изменений и дополнений в систему госзакупок делает его, к сожалению, самым нестабильным. Понятно, что все нормативно-правовые изменения, изменения в информационных ресурсах, уровнях контроля, механизмах функционирования направлены на совершенствование государственного регулирования в сфере закупок товаров, работ, и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, но всем известно, что самый высокий уровень дискомфорта и напряжения приходится как раз на этап «перестройки». Мы перестраиваем систему госзакупок на ходу, делая ошибки, набивая шишки и, похоже, что этот процесс еще продлится довольно продолжительное время.

Исследования, проведенные в ходе настоящей работы, касались разных областей законодательства о госзакупках и, безусловно, заставляли заглянуть далеко за пределы красиво и грамотно написанных нормативно-правовых актов различного уровня. Заставляли окунуться в практические вопросы правоприменения, проанализировать степень их жизнеспособности, столкнуться с реальными историями судебной практики и последствий всего того, что мы называем пробелами, коллизиями и противоречиями законодательства в конкретной, отдельно взятой области госзакупок.

Теоретическая и информационно-эмпирическая база исследования позволила ознакомиться не только с Российским опытом госзакупок разных периодов функционирования государства, но и с опытом зарубежных стран. Использование разнообразных методов научного познания обеспечило достижение достоверности результатов, обоснованности практических выводов и предложений в ходе исследования.

В настоящий момент участниками системы закупок для государственных и муниципальных нужд в той или иной степени можно смело назвать широкий круг лиц и организаций: законодатель, заказчик,

исполнитель, представители электронных ресурсов госзакупок, представители органов, осуществляющих контрольные функции в области контрактной системы, банки и т.д. Наверняка, каждый из них в своей плоскости сталкивается со специфическими проблемами в работе, но многие из проблем носят универсальный характер и оказывают влияние на систему в целом. Безусловно, анализ закупочных процедур и систем разных времен и народов, показал прямую зависимость системы закупочной деятельности от времени и места функционирования, от состояния социально-экономической системы, территориальных и национальных факторов. В нашей стране современный Закон о закупочной деятельности (44-ФЗ) принят в 2013 году, просуществовал 6 полных лет, но количество изменений и поправок в него с каждым годом растет в геометрической прогрессии.

Проблемы и последствия активного нормотворчества в контрактной системе освещены мной в научной статье «Дом, который построил Джек». Статья доступна для изучения на сайте электронного журнала SCI-ARTICLE. В статье поднимаются вопросы не только нормотворчества, но и проблемы «приживаемости» нормативно-правовых актов. Если шире смотреть на вещи, то недостаточно принятия нового правила или закона, чтобы система заработала четко и ровно. Конечно, можно достичь некоторой динамики, путем каких-то реформ и изменений. В 3 главе исследования как раз и представлены конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства о контрактной системе, время которых пришло и которые смогут «вытянуть» некоторые сложные вопросы госзакупок на более совершенный уровень. Но не нужно забывать, что система закупок для государственных и муниципальных нужд не существует изолированно и, так или иначе, влияет на многие, более широкие вопросы. Вопросы, касающиеся как экономических, социальных систем, так и систем национальной безопасности.

В ходе работы над диссертацией возникла тема трех «К». Коррупция, качество, конкуренция. Если углубляться в каждую тему отдельно, но в

плоскости законодательства о госзакупках, то можно прийти к выводу, что тема надежного, правильного и жизнеспособного законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, как тема отдельного научного исследования в определенной области, связанного с государственным регулированием, является важной темой экономической стабильности государства, достижения важных государственных задач и правильных и понятных перспектив в развитии нашей страны в целом.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Айбазова Д. Новые правила госзакупок начали действовать в Казахстане//сетевое издание: zakon.kz: [сайт]. – 2019 URL: <https://www.zakon.kz/4954859-novye-pravila-goszakupok-nachali.html> (дата обращения 10.06.2019).
2. Андреева А. Мировой опыт госзакупок// Бюджет.ру. : [сайт].- 2019 - URL: <http://bujet.ru/article/2895.php> (дата обращения: 05.04.2019).
3. Аникин А. В. Томас Манн: Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса / А. В. Аникин. - 4-е изд. - М.: Политиздат, 1985. - 367 с.; 20 см.; ISBN в пер. (В пер.): 1 р.
4. Анчишкина О. Стратегическая закупочная инициатива/ О. Анчишкина // Эксперт. – 2012. – 13 февр. - № 6. – с. 52-53. - ISBN: 1812-1896.
5. Беляева О.А. Корпоративные закупки. Проблемы правового регулирования. Научно-практическое пособие. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2018. – URL: <http://www.iprbookshop.ru> (дата обращения 03.03.2019).
6. Государственные закупки в Республике Беларусь: [сайт] – 2019 – URL: <https://legaltime.by/public-procurement-belarus/> (дата обращения 23.05.2019).
7. Губенко Е.С. Контрактная система в публичных закупках. Учебно-практическое пособие – Москва: Российский государственный институт правосудия, [сайт]. - 2019. – URL: <http://www.iprbookshop.ru> (дата обращения 03.03.2019).
8. Демакова, Е. А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции: монография / Е.А. Демакова. — Москва: ИНФРА-М, 2017.— 288 с. — (Научная мысль). - ISBN 978-5-16-102321-1. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/773468> (дата обращения 15.01.2019).



9. Иванов В. В. Механизмы управления государственными закупками: монография / В.В. Иванов, И.И. Григ. — Москва: ИНФРА-М, 2020. — 207 с. — (Научная мысль) /monography\_5901da38b92dc1.64474579. - ISBN 978-5-16-105778-0.
- 10.Консультант Плюс: официальный сайт. — Москва, URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 23.05.2019).
- 11.КонсультантПлюс: официальный сайт. — Москва, -URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_219953/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219953/) (дата обращения 19.07.2019).
- 12.Кузьминов Я.И. Экономические институты/Я.И. Кузьминов, Р.М. Нуреев. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ,1999. — 444 с. — ISBN 5-7598-0303-4.
- 13.Курц Н.А. Порядок заключения договоров и структура договорных связей в государственных и муниципальных закупках. Монография. — М.: Юстицинформ, 2018. — 196 с. [сайт]. 2018. — URL: <https://e.lanbook.com/book/108318> (дата обращения 13.07.2019).
- 14.Маковлева Е.Е. Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта. Научная статья. Журнал «Экономическая политика» Т. 13. № 3. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-i-metody-protivodeystviya-nedobrosovestnomu-ispolneniyu-gosudarstvennogo-kontrakta> (дата обращения 15.01.2019).
- 15.Мамедова Н.А., Байкова А.Н. Общественный контроль в сфере государственных закупок: теоретические и практические основы. Монография. - 2-е изд., стереотипное - Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 312 с.: 60x90 1/16 ISBN 978-5-16-104813-9.
- 16.Мокренко А.В., Ованесян Н.М. Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты. Научная статья. СКАГС 2017 год, № 2. URL: <https://e.lanbook.com> (дата обращения 25.02.2019).

17. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М: Фонд экономической книги «Начала», 1997 – URL:  
[https://royallib.com/book/nort\\_duglas/instituti\\_institutsionalnie\\_izmeneniya\\_i\\_funktsionirovanie\\_ekonomiki.html](https://royallib.com/book/nort_duglas/instituti_institutsionalnie_izmeneniya_i_funktsionirovanie_ekonomiki.html) (дата обращения: 05.06.2019)
18. Омельченко М. Особенности закупок для государственных нужд// Финансовый портал Украины: [сайт]. – 2019 URL:  
<https://1fin.biz/gosudarstvennyie-zakupki> (дата обращения: 10.06.2019)
19. Ординарцев И.И. Основы предотвращения правонарушений в сфере закупок для обеспечения государственных нужд. Научная статья. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. – 113 с.
20. От смоленских сухарей до 44 ФЗ: [сайт] – 2019 – URL:  
<https://razvitie.expert/longread/history.html> (дата обращения: 19.07.2019)
21. Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах». [сайт]- URL:  
<https://base.garant.ru/71923444/> (дата обращения 27.06.2019).
22. Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2018 г. № 440 «О требованиях к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов». [сайт]- URL:  
<https://base.garant.ru/71924660/>(дата обращения 27.06.2019).
23. Постановление Правительства РФ от 15 января 2018 г. № 11 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005». [сайт]- URL:  
<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71755654/> (дата обращения 03.08.2019).
24. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

- нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. [сайт]- URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 23.05.2019).
25. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 01.05.2017 № 83-ФЗ. [сайт]- URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 23.05.2019).
26. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 30.10.2018 № 393-ФЗ. [сайт]- URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 27.06.2019).
27. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [сайт]- URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314642//](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314642//) (дата обращения 27.06.2019).
28. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ. [сайт]- URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (дата обращения 22.04.2019).
29. Юрицин А.А. Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Монография - Москва: Юстицинформ, 2017. – 150 с. – ISBN 978-5-7205-1406-8.
30. Alchian A.A., Demsetz H. Production, Information Costs and Economic Organization//American Economic Review. 1972. Vol.62, № 6 (December), p. 777-795.

31. Demsetz H. The Firm in Economic Theory: A Quiet Revolution. *Economic Review*. 1997, vol. 87, № 2, pp. 426-429.
32. Flynn A., Davis P. «The rhetoric and reality of SME-friendly procurement» // (January 23, 2015) *Public Money & Management*, volume 35, Issue 2. P. 111-118).
33. Hodgson, Geoffrey M. What is the essence of institutional economics? // *Journal of Economic Issues*, Jun 2000, Vol. 34. Issue 2.
34. Loader K. «Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?» // *Public Money & Management*, 2011, volume 31, Issue 4. P. 287-294.