

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра

Гражданское право и процесс

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Гражданское право и международное частное право

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Конкурентные процедуры закупок для публичных нужд»

Обучающийся

А.М. Петрова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

канд. полит. наук Д.С. Горелик

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Содержание

Введение.....	3
1 Правовые основы регулирования конкурентных способов проведения закупок для публичных нужд.	9
1.1 История развития и структура нормативно-правового регулирования конкурентных способов проведения закупок для публичных нужд.	9
1.2 Понятие конкурентных способов закупок для публичных нужд и контрактной системы в сфере закупок	23
1.3 Принципы контрактной системы в сфере закупок.....	30
2 Конкурентные способы проведения закупок	34
2.1 Конкурсы.....	34
2.2 Аукционы	44
2.3 Запрос котировок, запрос предложений и иные способы конкурентных закупок.....	51
3 Особенности заключения, исполнения, изменения, расторжения контракта (договора), заключенного по результатам проведения конкурентной процедуры закупок.....	60
3.1 Требования к содержанию контракта (договора), заключение контракта (договора).....	60
3.2 Исполнение, изменение, расторжение контракта (договора).....	76
Заключение	88
Список используемой литературы и используемых источников	
.....	Ошибка! Закладка не определена.

Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования: в современной экономической ситуации конкурентные закупки, направленные на обеспечение нужд различных хозяйствующих субъектов, функционирующих в рамках контрактной системы, играют фундаментальную стратегическую роль в экономических отношениях. Суть системообразующего потенциала конкурентных закупок заключается в трансформации спроса со стороны государства в весомый фактор экономического развития. В контрактную систему привлекается объём средств, равный примерно одной трети российского ВВП.

Правовое регулирование конкурентных закупок крайне необходимо, как в теоретическом, так и в практическом плане, поскольку проведение конкурентных закупок является механизмом влияния государства на рынок товаров, работ, услуг.

Несмотря на сложившуюся экономическую ситуацию, связанную с локдауном 2020 года, санкциями, введенными в отношении российских компаний в результате событий происходящих в настоящее время на Украине, эксперты считают ориентацию на сферу торгов, размещённых государственными компаниями и подобными организациями, верным стимулом для восстановления и стимуляции экономики. [65]

Весьма остро в Российской Федерации встаёт вопрос об экономии бюджетных средств. Приоритетом конкурентной закупки является возможная экономия бюджетных средств, что является одним из ведущих показателей эффективности расходования средств.

Важность изучения темы конкурентных закупок заключается в возможности проанализировать правовую основу различных сфер общественных отношений, связанных с поставкой товара, выполнением работ, оказанием услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд отдельных видов юридических лиц. Подробный анализ данной сферы

общественных отношений позволит выявить коллизии и недоработки законодательства в сфере закупок, что способствует сокращению коррупционных механизмов.

В течение всего периода существования Российской Федерации законодательство о закупках подвергалось изменениям и дополнениям, нормативно правовые акты в сфере закупок утрачивали силу и издавались новые, но общей тенденцией всех нормативных документов в сфере закупок является приоритет конкурентных закупок. Установившиеся тенденции характерны для развития законодательства о закупках, с весомой долей конкурентных закупок. Правовое регулирование конкурентных закупок для публичных нужд подвергается постоянной проверке в условиях реальной жизни и нуждается в устранении дифференцированного законодательного регулирования и установлении единых закупочных стандартов, кодификации закупочных отношений.

Несмотря на свою ключевую роль в предоставлении государственных услуг населению и долгую историю существования, конкурентные закупки для публичных нужд долгое время находились на периферии научного изучения. Центральное место при исследовании конкурентных закупок для публичных нужд должна занимать двусторонняя неразрывная связь между теоретическими исследованиями и практикой.

Объект исследования: общественные отношения, складывающиеся в процессе проведения всего цикла конкурентных закупок для публичных нужд.

Предмет исследования: предметом исследования являются правовые нормы в сфере закупок для публичных нужд, доктрина, правоприменительная практика.

Цель исследования: целью исследования является изучение вопросов правового регулирования отношений в области конкурентных закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, государственных и муниципальных

унитарных предприятий, и иных организационно-правовых форм предприятий, подпадающих под действие законодательства о закупках.

Гипотеза исследования: рабочая гипотеза определяется объективной необходимостью усиления правового регулирования отношений в области конкурентных закупок, увеличения доли электронизации как конкурентных процедур в общем объёме закупок, так и каждого отдельно взятого этапа конкурентной процедуры, существования возможности формирования и практической реализации инструментария, разработанного с целью оценки эффективности закупочной деятельности, учитывающего уровень реализации каждой стадии процесса проведения торгов с точки зрения результативности (степени достижения цели).

Теоретико-методологическая основа, методы исследования: основой исследования является метод конкретно-социологических исследований, включающий в себя анализ статистических данных и различного рода правовых документов, а также метод аналогии, использующийся при анализе применения опыта зарубежных закупок в отечественных реалиях.

Теоретическую основу исследования составляют научные статьи, диссертационные исследования, монографические издания.

Методы исследования: основой исследования являются метод конкретно-социологических исследований и метод аналогии. [34]

Научная новизна исследования: представлен комплексный анализ конкурентных способов закупок, охватывающий все этапы проведения конкурентной процедуры с учетом нюансов заключения, исполнения, расторжения контракта в электронном виде. Элементы научной новизны в большей степени отражены в постепенной электронизации всех конкурентных закупок, что способствует усилению конкуренции и приводит цены к рыночному уровню. При этом, отметим, что сами по себе электронные процедуры как таковые вряд ли способствуют возникновению экономии, это ведь зависит от степени ответственности заказчика при определении «стартовой» цены договора. При условии регулирования цены на этапе её

формирования таким фактором как качество результата осуществления конкурентной закупки необоснованные снижения начальных (максимальных) цен постепенно будут сокращаться. [43]

Теоретическая и практическая значимость исследования: имеющиеся знания из научных концепций гражданского права необходимо синтезировать с идеями из реальной практики сферы конкурентных закупок, а также в учебном процессе.

Как отмечают Д. Хамбрики и Д. Миллер, «теория позволяет нам более точно прогнозировать дальнейшее развитие событий, структурировать наши знания и мысли, объяснять явления реального мира, интегрировать знания и разрабатывать новые гипотезы». [93, 94]

Достоверность и обоснованность результатов исследования: данная работа подготовлена на кафедре «Гражданского права и процесса» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Гольянтинский государственный университет». Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются четкостью методологических позиций, использованием современных теоретических методов, применяемых в работе, адекватных объекту, предмету, целям и задачам диссертации. Достоверность результатов исследования также подтверждается сбором сведений из первичных данных (внутренние документы организации, являющейся практическим объектом исследования – ГКУ ЯО «ЦВКД»).

Личное участие автора, апробация и внедрение результатов работы: настоящая диссертация является результатом правового исследования автора. Самостоятельно поставлена цель и определены задачи исследования в области конкурентных закупок для публичных нужд, автором проведен анализ и обобщение результатов исследования.

Результаты исследования настоящей работы применены в части правового регулирования отношений в области конкурентных закупок в

организации, являющейся практическим объектом исследования – ГКУ ЯО «ЦВКД».

Положения, выносимые на защиту:

- правовая природа конкурентных закупок нуждается в детальном рассмотрении, так как эти формы торгов имеют свои юридические особенности и дополнительные требования к их организации. При изучении сути конкурентных закупок для публичных нужд в Российской Федерации необходимо применять исторический подход. Интеграция российского рынка, значительное влияние экспорта поставили проблему усиления законодательного регулирования правоотношений, связанных с обеспечением государственных потребностей. [87]

С 01 января 2014г. вступил в действие федеральный закон от 05.04.2013 № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее так же по тексту – закон № 44-ФЗ) Закон призван усовершенствовать правовые механизмы контроля в сфере размещения государственных и муниципальных заказов, от размещения до исполнения. Закон о контрактной системе является правопреемником интеграции системы государственного заказа в правовую и бюджетную систему Российской Федерации. Первоначальное накопление опыта и практики применения государственного регулирования в сфере конкурентных закупок для публичных нужд происходило в ходе действия федерального закона от 21.07.2005 № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». [47]

В 2011 году был принят федеральный закон № 223–ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее так же по тексту – закон № 223-ФЗ), регулирующий закупки компаний, которыми государство владеет на 50% и больше. Цель создания такой столь широкой нормативно-правовой базы регулирования конкурентных закупок для публичных нужд - обеспечение и развитие честной конкуренции,

способствующей тому, чтобы в закупочных процедурах участвовало максимально возможное количество лиц.

- как косвенно, так и прямо в нормативно-правовых актах контрактной системы обозначены основы её создания, которыми являются: повышение уровня эффективности закупочной деятельности; соблюдение высокой степени информационной открытости путём электронизации всего цикла закупочной деятельности. Отметим, что степень достижения цели и реализации запланированных мероприятий в сфере конкурентных торгов напрямую зависит от уровня профессионализма заказчиков. [60].

- в целях удовлетворения своих потребностей заказчики проводят закупочные процедуры согласно нормам действующего законодательства федерального закона № 44-ФЗ, а также утвержденному и размещенному в ЕИС Положению о закупках, утвержденному в рамках правового поля федерального закона № 223-ФЗ.

Положение о закупках — основополагающий документ, который регулирует порядок проведения закупочной деятельности заказчиков, работающих по федеральному закону № 223–ФЗ. Закон о закупках позволяет заказчикам самостоятельно определить в Положении перечень закупочных процедур, которые они будут применять в своей хозяйственной деятельности, помимо обязательных способов, указанных в нормативно-правовом акте.

Законодатель определяет состязательность как приоритетный элемент в вопросе выбора наилучшего исполнителя осуществляемой закупки.

Структура магистерской диссертации: магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя пять параграфов, заключения и списка использованной литературы, содержит в себе цель исследования, перечень способов решения задач, поставленных в настоящей работе, с использованием определенных методов исследования.

1 Правовые основы регулирования конкурентных способов проведения закупок для публичных нужд

1.1 История развития и структура нормативно-правового регулирования конкурентных способов проведения закупок для публичных нужд

Для того чтобы лучше понять современную систему правового регулирования конкурентных закупок, в том числе, для государственных нужд, в первом параграфе данной главы мы рассмотрим исторические аспекты развития законодательства в сфере торгов, а также структуру правового регулирования конкурентных способов закупок, сложившуюся в ходе исторического развития сферы публичных торгов.

Для достижения поставленных в настоящей диссертации целей под конкурентными закупками для государственных нужд будем понимать конкурентные способы определения поставщика, осуществляемые в общедоступной форме среди неопределенного круга потенциальных исполнителей, как правило, на электронных площадках (сайтах) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В данной диссертационной работе к указанным закупкам мы относим государственные (муниципальные), «корпоративные» и иные публичные закупки [25]. Под электронными торгами будем понимать форму торгов, осуществляемых с использованием информационных систем [37].

Более чем двухсотлетняя история существования централизации закупок в России позволяет сделать вывод, что основным двигателем торговли с 17 века были войны и периодические столкновения за обладание чужими территориями. Во главе армии всегда стояли люди, связанные с торговым делом, целью которых была скупка награбленного имущества и перепродажа его войнам. Учитывая, что военные люди были территориально удалены от мест постоянного проживания, а масштабы военных действий

увеличивались, необходимость тщательной подготовки к военным походам со временем возрастала. Закупки и поставки одежды, продовольствия для людей и скота, а также боевого оружия становились весьма актуальными. На этом этапе развития закупочной деятельности возникали соглашения по поставкам между существовавшими в то время государственными органами и отдельно взятыми торговыми или производственными предприятиями. Государь был единственным заказчиком, выступавшим от имени государства. [37]

Далее хочу предоставить анализ самых ранних документов, формирующих систему закупок, которые сохранились до наших дней. Первым из выше указанных документов, который достоверно показывает объёме имеющихся поставок для нужд государства, является «указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 года о договорной цене на поставку муки и сухарей в Смоленск». [12] Этот документ отражает масштабы государственных закупок. «Государь велел послать на Москву к боярам свои государевы грамоты, а в городах государева указа сказать всем людям, что хотят люди договориться о привозе в Смоленск ржаной муки и сухарей, и им бы тех людей уговаривать; а дают им сорок и сорок за пять алтын да полтора рубля за муку за четверть, а в противном случае велено сказать, что с того договорного хлеба пошлины нигде не брать». [14] Цитата Гончарова четко и ясно отражает тот факт, что конкуренции как таковой, как мы видим в современных нормативно-правовых актах, нет, однако можно наблюдать основные признаки присущие публичной конкуренции: поиск исполнителей, общие условия для всех потенциально заинтересованных поставщиков.

Петр I внес неоценимый вклад в развитие системы «госзакупок»: «...Для нынешнего военного дела... делайте как можно поспешнее. А для того порохового дела объявить указ его великого государя на всех воротах, чтобы подрядчики всяких чинов, люди, явились в канцелярию Правительствующего Сената, и записали свое убеждение, кто сколько и, как и по какой цене может сделать пороху». [12] На данном историческом этапе формируются основы централизованной со стороны государства закупочной деятельности, базовые

постулаты сформированные в процессе деятельности органов управления того времени находят свой отклик в современных правовых условиях. Устав, изданный Петром I в 1711 году, сформировал в себе базовое понятие «способ размещения закупки». В 1702 году в соответствующих нормативных документах были закреплены основные термины, которые в дальнейшем использовались при приемке товаров. Таким образом, мы видим, как зарождается своеобразный реестр недобросовестных поставщиков. Обратившись к Инструкции генерал-крикс-комиссару издания 1719 года, можно определить наличие мер поддержки местных ремесленников. Приведу цитату из этого документа, подтверждающую существование указанного требования: «и всякие полковые припасы и лошадей просить в той провинции, где был расквартирован полк». [12] Что касается формирования цен на товары, то они подвергались государственному контролю и регулированию. В том случае, если прослеживалось необоснованное повышение цен, устанавливались штрафные санкции. Порядок работы с подрядчиком широко отражен в документе 1721 года «Регламент Адмиралтейства и верфи». Данный документ является сводом законов, всесторонне охватывающим различные сферы деятельности государства. В части хозяйственной деятельности и организации торгов той эпохи регламент устанавливает запрет на участие в конкурентных процедурах служащих адмиралтейства. Целью такого запрета было предотвращение так называемого конфликта интересов между служащими государства и подрядчиками. Российская императрица Анна Иоанновна не мало сделала для развития государства Российского, в том числе и для становления государственного заказа. Во времена её правления принят «Регламент Камер-коллегии», который лежит в основе развития информационного обеспечения сторон системы государственного заказа. В частности, для участия в аукционе требовались финансовые документы, справки из Коммерческой коллегии об отсутствии «поборов» по отношению к государству, а также долгов по вексям. Поддержка производителей в России имеет исторические корни, так в 1758 году было опубликовано

Положение о Временном правительстве, инициатором которого была Елизавета Петровна. В более позднем историческом периоде издаётся «Устав о провианте для продовольствия войск». Данный документ вводит такое понятие как «справочная цена», описывает порядок расчета цены, устанавливает сроки в соответствии с которыми должны объявляться торги. Впервые в истории прослеживается фактическая привязка сроков проведения закупки и потребности казны, обозначены требования к информационной составляющей заявки, подаваемой с целью заключения подряда. Цена становится основным показателем и стартовым значением организации торгов. Принцип дробления заказов находит свои истоки в 1815 году. С целью поддержки добросовестной конкуренции издаётся Указ, согласно которому рекомендовалось «особо крупные подряды распределять по частям». [14] В настоящее время такая политика заказчиков могла бы поддерживать малый и средний бизнес, но на эту ситуацию можно посмотреть и с другой стороны: дробление крупных заказов на более мелкие - это совершенно законный способ избежать публичных конкурсных торгов. В период с 1818 - 1866 года принимается обширное количество нормативно-правовых актов так же имеющих весомое значение в становлении централизованных конкурентных закупках. Указанные документы затрагивают такие сферы как ответственность заказчика в связи с невыполнением взятых на себя обязательств (оплата контрактов), сферу торгов, где стороной отношений является иностранное государство, а в частности принимается решение ограничивающее закупку иностранных товаров. Первым документом, закрепившим три формы торгов, является «Положение о подрядах и поставках», опубликованное в 1900 году. Документом закреплены три формы проведения торгов: «1-оральные торги (прообраз современного аукциона); 2-торги через запечатанные объявления; 3-смешанные торги.» [14] В период становления советской власти на территории России, 30 ноября 1921 года, Рабкрин разработал Положение о поставках и подрядах. 27 июля 1923 года было издано новое положение о государственных подрядах, затрагивающее

финансовую сторону взаимоотношений государства и подрядчиков (поставщиков, исполнителей). Для предприятий и государственных учреждений вводятся более приоритетные условия авансирования, положение о временных мерах по исполнению контракта подрядчиком. Документ вводит инструкцию Совета народных комиссаров, регламентирующую порядок проведения публичных аукционов. По форме проведения аукционы делились на словесные, в запечатанных пакетах и по телеграфу. Наиболее существенным новшеством Положения о государственных подрядах и поставках 1927 года является введение правила, согласно которому «при определении выгодных условий заказчик не обязан оставлять договор конкуренту, предложившему наименьшую цену, а имеет право руководствоваться, помимо цен, предлагаемых конкурентами, также кредитоспособностью, опытом и тому подобными данными». [14] «Гончаров комментировал в своих трудах Программу Коммунистического Интернационала, принятую 1 сентября 1928 года, следующим образом: «Чем меньше доля мелкого земледелия, тем значительнее и универсальнее методы прямого планового управления как в области производства, так и в области распределения»». [15] Анализируя труды современников становления плановой экономики, а так же действующие нормативно-правовые акты того периода можно наблюдать насколько быстро идет искоренение рыночных отношений и, как следствие, упразднение частного капитала. Все накопленные богатства идут на стимуляцию производства, оказавшегося во власти советского государства. По правилам до революционного периода вся информация о торгах подлежала публикации в печатных изданиях. Однако, декабрьский выпуск 1930 года газеты «Известия» не содержал в себе ни одного извещения о торгах, что говорит о глобальной интеграции в сторону плановой экономики и полном контроле государства над всеми общественными отношениями. «Рыночные отношения на данном историческом этапе были вытеснены, все необходимые потребности покрывались государством за счет принадлежащих ему предприятий и

отраслей. На законодательном уровне коммерческие отношения отнесены к уголовному преступлению. Вся сфера закупок для нужд государства преобразовалась в государственный заказ, где субъектами правоотношений были государство и государственные предприятия, организации.» [11]

Потребность формировалась исходя из нужд государства, а реализовывалась путём доведения планового задания до соответствующих предприятий. Обращаясь к публикации «Энергопрогресс», могу сделать вывод, что состав госзаказа в стране в период правления советской власти формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Цены на продукцию и ставки налогов подлежали государственному регулированию.

[9] Дальнейшее развитие системы госзаказа приходится на так называемый «постсоветский период». Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 года № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» и принятое в соответствии с ним Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1992 года о реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» являются первыми нормативными правовыми актами, регулирующими порядок государственных закупок в постсоветской России. В аннотации к Закону РФ от 28.05.1992 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» говорится, что «закон устанавливает общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на договорной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд.» [5]

«Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1992 года № 565 о реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» регламентировало процедуру закупок. В целях создания условий для реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» № 2859-1 от 28 мая 1992 года [22] был принят Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 года № 626 «О мерах по

формированию федеральной контрактной системы (далее - Указ 1992 года). Указом 1992 года Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом было поручено создать ОАО «Росконтракт», созданные с целью закупки общепромышленных и потребительских товаров, и ОАО «Росхлебопродукт», целью которого являлась закупка зерна, изделий из муки и других товаров подобного назначения. [89] В данной диссертации считаю необходимым остановиться на мнении сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Нины Клейн, которая считает, что «Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» 1992 года и иные правовые акты, принятые в соответствии с указанным законом, не нашли широкого распространения». Одной из причин их неэффективности было отсутствие четкого правового механизма. Кроме того, причиной задержки реализации Закона о поставках продукции для государственных нужд 1992 года стало возложение ответственности за заключение государственных контрактов на министерства, которые в силу своих полномочий и функций не являлись участниками рынка. [33] в ходе анализа было выявлено, что участники интернет-конференции «Россия: варианты институционального развития» пришли к такому же выводу, в котором указывалось, что в рамках существования Закона 1992 года государству не удалось заменить бездействующий институт размещения госзаказа квазирыночным институтом, в связи с ослаблением механизма применения санкций, а также фактом разрушения связей между республиками бывшего СССР, которые в свое время работали как единый сборочный цех.» [21] Закон 1992 года действовал до вступления в силу Федерального закона от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее - Закон 1994 года). [78] Дальнейшая нормотворческая деятельность была направлена на стимуляцию рыночных отношений, что касалось и закупок с государственным участием. Преобразования в системе взглядов нашло своё отражение в кодификации

норм права в части закупок для нужд государства на федеральном уровне. [71] Законом № 60-ФЗ предусмотрена обязанность размещения заказов в порядке, установленном гражданским законодательством. [79]

Становление рыночной экономики произвело на свет новую проблему – коррупция в сфере торгов, решение которой актуально в современном периоде. Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» установлено, что заказ на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд осуществляется с использованием такой процедуры как торги. Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлен порядок закупок и поставок, а также порядок подготовки и заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных государственных нужд. 6 мая 1999 года был принят Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее - Закон 1999 года). Данный документ является правовым источником и регламентирующим документом для организации работы, связанной с проведением закупок для нужд государства. [64] Конкурсная основа проведения закупок закреплена в указанном документе на обязательной основе. Главной идеей нормативно-правового акта является наличие возможности установления иных критериев, кроме цены. При этом условия состязательности становятся более привлекательными для только формирующегося рынка услуг и благоприятно влияют на его развитие. [41] Мнение участников интернет-конференции Россия: Варианты институционального развития» - «Закон 1999 года отбросил ситуацию к 1992 году». В частности, участники конференции отметили, что «в результате неточностей в формулировках были усложнены и запутаны многие

процедуры; обязательность проведения тендера была поставлена под сомнение, количество поставщиков было резко ограничено, а простые методы закупок утрачены.» [21]

21 июля 2005 года был подписан Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В отличие от Закона № 97-ФЗ, Закон № 94-ФЗ предусматривал и регулировал различные «способы конкурентных закупок: торги в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме; без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя), на товарных биржах).» [85] Закон № 94-ФЗ стал первым нормативно-правовым актом, включающим в себя единые правила для проведения конкурентных способов закупок для государственных и муниципальных нужд. Единственной недоработкой, выявленной на начальной стадии действия закона, были множественные информационные системы, используемые заказчиками для публикации процедур торгов, что значительно усложняло их поиск со стороны потенциальных участников. [80] Учитывая это, Правительство Российской Федерации приняло решение о создании в стране единого общероссийского портала информационного обеспечения «госзакупочной деятельности», которое впоследствии нашло отражение в создании единого общероссийского портала (www.zakupki.gov.ru). Старт его действия начинается с 01.01.2011 года. Так же законодатель закрепил пять электронных площадок, отобранных Минэкономразвития России и ФАС России по результатам конкурса, на которых заказчики имели право публиковать извещения о проведении торгов и иные документы в соответствии с действующим законодательством. [48]

Аналогом электронных площадок в странах ЕС является, например, платформа электронных закупок институтов ЕС: <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do>, аккумулирующая как

закупочные процедуры для крупного бизнеса, так и закупки малого объема для потребительских нужд.

В связи с распространением корона вирусной инфекции в 2020 году система контрактных закупок была упрощена. В частности, это связано со «списанием неустоек заказчиком, освобождением от обеспечения для малого бизнеса, возможностью изменения срока и цены контракта, снижением минимального размера обеспечения.» [42]

В настоящее время сфера государственных закупок регулируется большим количеством различных нормативных актов:

- Конституцией Российской Федерации;
- Кодексы Российской Федерации (Гражданский кодекс Российской Федерации; Бюджетный кодекс Российской Федерации; Налоговый кодекс Российской Федерации; Уголовный кодекс Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Градостроительный кодекс; Жилищный кодекс Российской Федерации; Водный кодекс Российской Федерации; Лесной кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон № 223-ФЗ;
- Федеральный закон № 44-ФЗ;
- иные федеральные законы, регулирующие отдельные принципы и сферы государственных закупок, например, Федеральный закон о государственном оборонном заказе № 275-ФЗ от 29 декабря 2012 года; Федеральный закон о защите конкуренции № 135-ФЗ от 26 июня 2007 года и др.;
- Постановления Правительства Российской Федерации;
- Приказы федеральных органов исполнительной власти;
- иные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с действующим законодательством на уровне субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

«Конституция Российской Федерации гарантирует единство экономического пространства на всей территории страны, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности; - определяет формы собственности в стране.» [32]

Гражданский кодекс РФ устанавливает общие правила, регулирующие проведение торгов, заключение, исполнение, расторжение договора (контракта) (глава 22 - исполнение обязательств, глава 23 - обеспечение исполнения обязательств, глава 25 - ответственность за нарушение обязательств, глава 26 - прекращение обязательств, глава 27 - понятие и условия договора, глава 28 - заключение договора и т.д.), защиту прав и интересов сторон договора (ст. 11 - судебная защита гражданских прав, ст. 12 - способы защиты гражданских прав, ст. 15 - возмещение убытков) и т.д.[17].

Бюджетный кодекс РФ устанавливает нормы, регулирующие отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений. Нормы, регулирующие порядок проведения всех этапов аукциона, представлены в Бюджетном кодексе РФ в гл. 10 - общие положения о расходах бюджета. [10]

Особенности регулирования отношений, не урегулированных Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, устанавливаются другими кодексами Российской Федерации.

Основными федеральными законами, регулирующими в настоящее время правоотношения в сфере конкурентных способов закупок, являются Федеральный закон № 223-ФЗ и Федеральный закон № 44-ФЗ.

Данные нормы по своей сути можно сравнить с первым законом, регулирующим систему федеральных государственных закупок в США, который был принят в 1792 году. Исходя из этого закона, под закупками федеральных органов понималось «приобретение федеральным органом услуг, товаров или работ из не федеральных источников за счет выделенных

средств». Сегодня в США сформирована государственная компания – «Федеральная контрактная система (ФКС), обязательным компонентом которой являются государственные заказы и закупки. ФКС ограничена двумя уровнями регулирования. Первый уровень формируется системой федеральных законов США, содержащих нормативные акты, не влияющие на процесс закупок. Второй уровень включает в себя подзаконные акты, действующие в рамках контроля и регулирования закупочных процедур.» [90]

Подобное деление прослеживается и в российской системе законодательства в сфере закупок. Однако, в Российской Федерации действуют два федеральных закона, регулирующих закупочную деятельность и классифицирующийся в соответствии с кругом заказчиков, обязанных применять один из нормативных актов. Обусловлено это тем, что в российской экономике велика доля государственного капитала, государственных компаний и корпораций, поэтому вопросы оптимального регулирования закупок, осуществляемых такими хозяйствующими субъектами, начали обсуждаться ещё много лет назад. С 1 января 2012 года в Российской Федерации введено законодательное регулирование корпоративных закупок в целях «обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупках товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Для достижения этих целей принят и действует специальный федеральный закон № 223-ФЗ.» [11]

Система государственных закупок Японии схожа с российской системой организации закупочной деятельности в части предъявления

требований к исполнителям государственного контракта, принципов и подходов к определению победителя. [91]

Далее рассмотрим особенности применения законодательства в сфере закупок в Российской Федерации. Сфера применения и категории заказчиков, обязанных в своей закупочной деятельности руководствоваться нормами федерального закона № 44-ФЗ обозначены в статьях 2,3 указанного нормативно-правового акта.

В рамках федерального закона № 223-ФЗ закупки осуществляются заказчиками, предусмотренными пунктом 2 статьи 1 закона.

Участниками закупок и в том и в другом нормативно-правовом акте могут быть юридические, физические лица и индивидуальные предприниматели. Однако, в соответствии с законом № 44-ФЗ не предусмотрена возможность принятия коллективного участия в закупках, Закон № 223-ФЗ таких ограничений не содержит.

Одним из важных моментов различия между двумя федеральными законами являются условия участия в конкурентных способах закупок, в том числе применяемые преференции и ограничения для участников. Так, в соответствии со ст. ст. 28 - 30 Закона № 44-ФЗ определены особенности участия в закупках учреждений уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, субъектов малого предпринимательства, социальных ориентированные некоммерческие организации. [77,79] Закон № 223-ФЗ описывает только особенности участия в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства. Общей чертой двух законов в части преференций является применение национального режима закупок товаров, работ, услуг.

Существенным отличием двух федеральных законов являются способы конкурентных закупок, предусмотренные в каждом из них.

С 01 января 2022 года Федеральным законом от 2 июля 2021 года № 360-ФЗ в рамках Закона № 44-ФЗ действуют следующие способы конкурентных закупок:

– конкурсы (открытый конкурс в электронной форме, закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме);

– аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме);

– запрос котировок в электронной форме. [75]

Закон № 223-ФЗ предусматривает следующие способы конкурентных закупок:

– конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс),

– аукцион (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион),

– запрос котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок),

– запрос предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений),

– иные способы, установленные положением о закупке [80] и соответствующие требованиям статьи 3 Закона № 223-ФЗ. Как видим, законодатель оставляет за заказчиками право самостоятельного выбора иных видов процедур, главное - предусмотреть их в положении о закупке. [46] В то же время п. 2 ст. 3.4 Закона № 223-ФЗ установлены ограничения в отношении способов конкурентных закупок, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, такого рода закупки осуществляются исключительно в электронной форме способами, установленными законодательно. [73]

Также между двумя федеральными законами имеются различия в порядке проведения процедур закупок, установления начальной (максимальной) цены контракта (договора) (далее - НМЦК) [66], обеспечительных мер, борьбы с демпингом в отношении НМЦК, порядка заключения контракта (договора), порядка обжалования положений

извещения и (или) документации, результатов аукциона, взыскания неустоек и штрафов.

Постановления Правительства Российской Федерации, распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы федеральных органов исполнительной власти, иные нормативные правовые акты на уровне субъекта Российской Федерации, муниципального образования принимаются с учетом отличительных особенностей федеральных законов № 223-ФЗ и № 44-Ф.

1.2 Понятие конкурентных способов закупок для публичных нужд и контрактной системы в сфере закупок

Принимая во внимание тот факт, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует понятие «публичных нужд» попытаемся определить содержание указанного термина в части его применения в сфере конкурентных торгов. Большинство словарей не содержит понятие «нужды». [38] Исключением является «Толковый словарь живого великорусского языка» В. Даля, в котором под «нудой», или «нуждой», понимается «неволя, принуждение, крайнее стеснение, надобность, необходимость, недостаток во всем, крайность».[20] Значение слова «публичный» представлено во многих толковых словарях, так, например, в толковом словаре Ефремовой дается следующее определение: «Публичный - Совершающийся, происходящий в присутствии публики, людей; открытый, гласный. Предназначенный для публики, общества, находящийся в их распоряжении; общественный.» [23]

В свою очередь наиболее специфичной и характерной чертой публичного договора считается отступление от общих правил свободы договора. Правовой режим этого договора направлен на защиту потребителей, как экономически слабой стороны. Осуществляемый вид деятельности по

своей характеристике должен обладать публичностью, рассчитываемой на неопределенный круг потенциальных потребителей. [1]

Отметим, что понятие «потребность» шире, чем «желание (нужда)», поскольку включает в себя наличие определенных целей, которые проявляются в реализации социально-политического, культурного, финансового и экономического развития общества. В этом случае задача государства заключается в формировании именно обоснованных потребностей, которые являются залогом рационального использования бюджетных средств. При этом наличие нужды является жизненно необходимым, продиктованным природой (дышать воздухом, есть), а потребность - результатом развития общественного сознания, без которого существование общества возможно, но весьма затруднительно (дышать свежим воздухом, есть горячую или высококалорийную пищу и т.д.). Потребности лежат в основе проявления заинтересованности субъекта в достижении чего-либо, а сам интерес функционирует как осознанная потребность. Потребности не всегда направлены на достижение своих интересов. В то же время функционирование каждого потребителя обеспечивается путем систематического или регулярного приобретения товаров, работ и услуг, в том числе с использованием конкурентных способов закупок для удовлетворения общественных потребностей (желаний). Слова «needs» и «wants» при переводе с русского языка на английский имеют одно и то же значение - "потребности", что, без понимания внутреннего смысла и содержания, способствует их ошибочному пониманию как тождественных. [29] Так, «В.В. Кикавец в своих работах делает следующие выводы: Считаю, что «необходимо рассмотреть вопрос об использовании в нормативных правовых актах о закупках базового и единого понятия «общественные потребности», которое может быть использовано для всех категорий заказчиков: на федеральном уровне, уровне субъекта Российской Федерации и муниципальном уровне.» [26]

Понятие «государственные нужды», т.е. «потребности Российской Федерации или ее субъектов, определенные в установленном порядке в продукции для решения общегосударственных проблем и задач и обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников» [76], в начале 90-х гг. было законодательно закреплено во многих нормативных правовых актах, в том числе и в федеральном законе № 94-ФЗ, сегодня большинство из них отменено.

В законе 44-ФЗ содержание данного термина не раскрывается. Также закон № 223-ФЗ не раскрывает термин «общественные нужды», однако, учитывая сферу действия закона, в частности, бюджетные учреждения и предприятия, уставный капитал которых сформирован за счет бюджетных средств Российской Федерации более чем на пятьдесят процентов, можно сделать вывод, что их нужды также подпадают под термин «общественные нужды (потребности)». Поэтому для достижения целей данной работы под «конкурентными закупками для публичных нужд» будем понимать способы закупок, указанные в федеральных законах № 223 ФЗ и № 44-ФЗ, размещаемые в общем доступе в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством о контрактной системе.

Контрактная система - это совокупность стандартов, требований и правил, регулирующих отношения, связанные с процессом планирования обеспечения соответствующих хозяйствующих субъектов товарами, работами и услугами, определения с этой целью поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключения контрактов с целью эффективного выполнения поставленных задач. Функционирование контрактной системы обеспечивается путем построения организационно-функциональной структуры и единой интегрированной информационной среды. «Контрактная система Российской Федерации, получившая бурное развитие и широкое распространение в нашей стране, во многом является примером для зарубежного сообщества.» [88]

Для определения схожести принципов, которыми руководствуется система закупок в Российской Федерации, и принципов организации зарубежных торгов, можно рассмотреть функционирование одного из крупнейших источников информации о торгах Global Tenders, созданной для поиска новых возможностей для бизнеса. [35]

Руководствуясь целью регулирования федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ об обеспечении единства экономического пространства можно сделать вывод о том, что термин «контрактная система» применим как в сфере публичных закупок для государственных и муниципальных нужд, нужд субъектов Российской Федерации, так и в сфере закупок для удовлетворения потребностей отдельных видов юридических лиц. Однородной целью законодательства в сфере закупок является усиление контроля за расходованием средств и всеобщее раскрытие информации о торгах. [13] Установленные в федеральных законах о № 44-ФЗ и № 223-ФЗ способы определения поставщиков соответствуют способам, предусмотренным Типовым законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, хотя и менее обширны по сравнению с ним. [68]

С целью стандартизации системы учета и статистики в рыночной экономике РФ активно применяется Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, используемый так же и в сфере закупок, в том числе и с целью классификации товаров, работ, услуг в отношении которых могут применяться те или иные способы конкурентных закупок. [54]

Перечень конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) определен как в федеральном законе № 44-ФЗ, так и в федеральном законе № 223-ФЗ с одним лишь отличием: в законе № 223-ФЗ законодатель оставляет за заказчиками право самостоятельно выбирать иные конкурентные виды процедур, главное — предусмотреть их положением о закупке. Основываясь на ч.1 ст.24 федерального закона № 44-ФЗ можно конкурентные способы разделить на открытые и закрытые. В том случае, если мы говорим об открытом конкурентном способе, то

подразумеваем возможность доведения информации о предстоящей закупке неограниченному кругу лиц посредством размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки. При проведении закрытого способа конкурентной закупки информация приглашения направляются ограниченному кругу лиц. Данный перечень может быть определен путём проведения отдельного этапа отбора, например, конкурентный отбор. [63]

Частью 3 ст. 3 федерального закона № 223-ФЗ дано определение конкурентной закупки исходя из соблюдения одновременно нескольких требований:

способ доведения: информация о закупке сообщается следующими способами:

путем размещения в ЕИС извещения об осуществлении конкурентной закупки неограниченному кругу лиц, однако в связи с санкционными действиями со стороны недружественных стран заставляет законодателя разделить два понятия: ЕИС и официальный сайт, таким образом, для целей соответствия закупки признаку конкурентности в нормативных документах в сфере закупок понимается размещение информации именно в ЕИС,

путем направления соответствующего приглашения принять участие в закрытой конкурентной процедуре закупок. Правила направления приглашений урегулированы ст. 3.5 федерального закона № 223-ФЗ;

признак конкурентности считается соблюденным в случае наличия признака состязательности между участниками закупки;

описание предмета закупки (объекта закупки) осуществляется с соблюдением требований норм законодательства (ч. 6.1 ст. 3 федерального закона № 223-ФЗ).

Основной принцип контрактной системы - обеспечение конкуренции, создание равных условий для участников закупочного процесса. Степень практической реализации принципа конкуренции можно увидеть, обратившись к статистическим данным, размещенным в открытой части ЕИС. Так, по состоянию на 30 марта 2022 года в рамках федерального закона № 44 -

ФЗ было размещено от общего объема контрактов по всем способам определения поставщика 47,5% - способом электронного аукциона, 21,18% – открытый конкурс в электронной форме, 1,74% - конкурс с ограниченным участием в электронной форме, остальная доля закупок приходится на закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и иные способы закупок, предусмотренные федеральным законом № 44-ФЗ. В рамках федерального закона № 223–ФЗ от общего объема заключенных договоров по всем способам определения поставщика статистические данные представлены в следующем соотношении: конкурс – 17,31%, аукцион – 7,66%, запрос котировок – 2,29%, запрос предложений – 1,86%, иные конкурентные способы закупок – 25,82%, 45,07 – закупка у единственного поставщика. [19] Одной из идей в части развития добросовестной конкуренции в рамках контрактной системы является предложение по формированию рейтинга деловой репутации предпринимателей. Например, участники, которые имеют за плечами качественно исполненные контракты, должны иметь определенные экономические преференции. [30] Таким образом, уровень участников, с точки зрения профессионализма и качества оказываемых услуг и выполняемых работ, может быть повышен, такая проблема как «демпинг цены» сведётся к минимуму.

В международной системе оборота товаров (работ, услуг) принцип обеспечения конкуренции реализуется, в том числе, на уровне обычных предприятий, не имеющих отношения к государственному сектору. [24] Например, компания Global Tenders была основана в 2002 году, чтобы облегчить доступ к информации и помочь предприятиям любого размера реализовать свой потенциал возможностей. Тендеры - это огромный рынок, стоящий триллионы долларов ежегодно. Global Tenders призваны помочь компаниям сэкономить время и деньги, затрачиваемые на поиск выгодных возможностей для бизнеса. Благодаря подробному списку услуг, разработанному в течение длительного периода времени и богатому опыту, Global Tender предлагает быстрые решения препятствий, с которыми может

столкнуться компания при получении информации. [26] Таким образом, идею здоровой конкуренции среди поставщиков товаров (работ, услуг) в Российской Федерации можно реализовать не только на уровне конкурентных закупок для публичных нужд, но и на уровне компаний, реализующих свои бизнес-стратегии на рынке товаров (работ, услуг). [92]

В современной национальной практике применения торгов наиболее широкое распространение имеют такие способы как открытые конкурсы, открытые аукционы в электронной форме, а также запросы котировок. Отметим, что указанные способы, за исключением электронного аукциона, давно и хорошо известны в странах с развитой рыночной экономикой. «Остальные закупочные процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе, либо ранее вышли из употребления, либо вообще являются для отечественной правовой и экономической традиции новыми, заимствованными из западного опыта. В частности, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг 1994 г., а также сменивший его Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, принятый 1 июля 2011 г., описывают все закупочные процедуры, установленные Законом о контрактной системе, а также содержат и иные способы, например, конкурентные переговоры и рамочные соглашения.» [72] Ввиду активного развития рыночной системы крупные компании, действующие в рамках закона №223-ФЗ, используют с целью покрытия своих потребностей всё более обширный перечень закупочных процедур, позволяющий учесть все нюансы оказываемой услуги, выполняемой работы, что играет весомую роль в реализации различных инвестиционных проектов и достижении поставленных целей. Основной новацией закона о контрактной системе является массовая электронизация всех конкурентных способов закупок с целью достижения высокого уровня конкуренции и, как следствие, максимального снижения цены контракта (договора). Электронная форма торгов, по мнению законодателя, способна сократить расходы как заказчика так и участника, обеспечить максимальную прозрачность проведения конкурентной

процедуры от этапа планирования до исполнения контракта (договора), а также повысить уровень контроля в сфере закупок и минимизировать риски штрафных санкций.

1.3 Принципы контрактной системы в сфере закупок

Федеральным законом № 44-ФЗ установлены принципы, на которых основывается вся система закупок (рис. 1). [21]



Рис. 1. Принципы совершения закупок

Рассмотрим каждый принцип более подробно.

– «принцип открытости и прозрачности» [7] реализуется путем размещения сведений о закупке в ЕИС начиная от планирования закупки и заканчивая исполнением контракта (договора).

Любое физическое или юридическое лицо может бесплатно ознакомиться с планируемыми закупками, со всеми этапами проведения конкурентных способов закупок, отследить исполнение контракта (договора). Последствия аудита, методическая и иная информация, различные реестры (типовых условий контрактов, жалоб, проверок, независимых гарантий и др.). Ст. 4 федерального закона № 44-ФЗ описывает порядок информационного

обеспечения контрактной системы, в том числе функции ЕИС, а также список публикуемых сведений. [62] Положение о ЕИС утверждено Постановлением Правительства РФ от 27.01.2022 № 60.

Однако, политическая и экономическая ситуация в России накладывает свой отпечаток и на сферу торгов, так с 07 марта 2022 года вступило в действие постановление Правительства РФ от 6 марта 2022 г. № 301 «об основаниях не размещения в ЕИС сведений о закупках отдельных видов юридических лиц и информации о контрагентах, с которыми заключены договоры». Представители Министерства Финансов РФ разъяснили, что ряд сведений не должны быть размещены в ЕИС (п. 1, 2 Постановления № 301). Введение указанных мер ограничительного характера связаны с введением санкций в отношении Российской Федерации. Заказчики должны были применять Постановление № 301 с даты его вступления в силу в отношении всех осуществляемых ими закупок. [45] Ввиду стабилизации внутренней экономической ситуации в стране указанное Постановление действовало до 01.04.2023 года. Далее, с указанной даты, вступили в действие положения Постановления правительства от 20.12.2022 №2359, в соответствии с которым действуют новые правила и порядок размещения информации в ЕИС.

– принцип обеспечения здоровой конкуренции заключается в создании однородных условий для участников закупки, то есть этот принцип на практике реализуется посредством добросовестной конкуренции между участниками закупок. [68]

Если действия заказчика приводят к необоснованному ограничению числа участников, поставщики вправе обратиться с жалобой в ФАС, либо в суд с иском о признании закупки недействительной. Таким образом, «для хозяйствующего субъекта участие в торгах является не только выгодным, но и при несоблюдении должной осмотрительности может повлечь негативные последствия, например, убытки, потерю деловой репутации, административную и (или) уголовную ответственность.» [33] Примеры нарушений со стороны заказчика, оператора электронной площадки:

незаконное отклонение заявок; регулирование заказчиками деятельности поставщиков; преднамеренное раскрытие информации (о чужих заявках, будущих заказах и др.). Нарушение влечет за собой административную ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях. [31]

– принцип профессионализма заказчика заключается в проведении закупок специалистами, имеющими образование в области закупок, а так же регулярно проходящими переподготовку. Так, например, Минэкономразвития и Минобрнауки разработали методические рекомендации, так называемое пособие, по реализации программ повышения квалификации в рамках федерального закона № 44-ФЗ (Письмо Минэкономразвития № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки № АК-553/06 от 12.03.2015). Что касается членов комиссии, то они должны обладать специальными знаниями, касающимися как объекта торгов, так и НПА в сфере закупок (ч. 5 ст. 39 44-ФЗ). «На электронной торговой площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» сотрудники различных организаций имеют возможность пройти курс повышения квалификации как в сфере государственных и муниципальных закупок, так и в сфере корпоративных закупок.» [13]

– «принцип стимулирования инноваций заключается в том, что заказчик при планировании закупки и ее размещении должен делать выбор в пользу модернизированной продукции, обладающей улучшенными характеристиками.» [7] Отметим, что планированию подвержены все сферы человеческой деятельности. Планирование можно рассматривать, как оптимальное распределение ресурсов (деньги, время, способности) для достижения поставленной цели. Таким образом, планирование, это деятельность, связанная с оценкой своих текущих возможностей и направленная на разработку путей (способов) достижения определенных целей в будущем. [27]

– «принцип единства контрактной системы заключается в выполнении закупок в четкой последовательности всех этапов закупочных процедур» [7]:

от планирования закупки до исполнения контракта (договора), а также мониторинг, аудит, контроль проведения закупок.

– принцип ответственности за результативность и эффективность. «Эффективность закупок предусматривает отношение затраченных ресурсов на организацию торгов к получаемым выгодам – то есть исполнению показателей деятельности организации в соответствии с планом. Таким образом, четкость в совершении конкурентных закупок, базирующаяся на соблюдении принципов контрактной системы, а также на нормативно-правовых актах, регулирующих эту сферу, позволяет сделать вывод о её эффективности и значимости.» [7]

В ходе написания настоящей работы мной были изучены письма Федеральной антимонопольной службы, проясняющие действия Заказчика в части проведения закупок с использованием региональных информационных систем в сфере закупок с целью достижения эффективности и результативности закупок, в том числе закупок малого объема. Так, например, в письме ФАС № МЕ/4930/20 от 27 января 2020 года рассматривается обращение о принятии нормативно-правового акта органом власти субъектом РФ, обязывающего осуществлять закупки малого объема с использованием выбранного «электронного магазина». [44] В результате рассмотрения ФАС сообщает следующее: «действующее законодательство не обязывает заказчиков и участников торгов проводить закупки малого объема посредством «электронного магазина». Это является их правом. Поэтому ФАС считает, что принятие регионального акта, устанавливающего такую обязанность в отношении отобранного «электронного магазина», функционирующего на определенной электронной площадке, при отсутствии в законодательстве РФ регламентированного порядка выбора таких площадок, содержит риски антимонопольного нарушения в части предоставления конкретному хозяйствующему субъекту (электронной торговой площадке) преимущественного положения». Последствия нарушений требований законодательства отражены в ст.7.29 – 7.32 КоАП. [30]

2 Конкуренционные способы проведения закупок

2.1 Конкурсы

Применение принципа обеспечения конкуренции должно создавать равноценные условия для всех участников закупочного процесса. В системе, где привилегированное положение занимает здоровая конкурентная среда любое заинтересованное лицо имеет возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). «Конкуренция в сфере закупок основывается на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях определения лучших условий поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. При этом следует понимать, что обилие новых поставок товаров означает, что каждый товар реализуется во все более узком сегменте рынка и более чувствителен к случайным изменениям в экономическом секторе, что создает прямую связь между ценой этого товара.» [28] Заказчик выбирает способ закупки исходя из объекта закупки и определяет критерии отбора поставщиков в соответствии с действующим законодательством. [47] Современная классификация конкурентных способов закупок позволяет разделить торги по принципу доступности для неограниченного круга лиц: открытые и закрытые. В случае с открытой конкурентной процедурой, информация о ней является доступной для всех участников без исключения в ЕИС. Особенностью закрытой процедуры является то, что информация о ней доступна лишь ограниченному кругу лиц, которые способны реализовать потребность, являющуюся объектом закупки. [81].

В настоящее время различные теоретические источники предлагают множество определений конкуренции в зависимости от сферы применения. Как организация экономической цикличности, конкуренция рассматривается в предмете экономической теории и определяется как «процедура

присуждения контрактов на поставку товаров, покупку услуг или подрядов на производство определенных работ на заранее оговоренных условиях, объявленных в специальном документе, которая предполагает запрос предложений от нескольких участников к определенной дате в соответствии с принципами конкурентных торгов для обеспечения наиболее выгодных условий сделки для организации» [85]. А. Э. Карамзин в своих работах делает выводы и заключения о том, что «конкурс - это соревновательный процесс, целью которого является выявление лучшего среди участников конкурса». А суть конкурса, по мнению исследователя, «заключается в состязательности, проводимого в ходе торгов с выбором победителя по заранее установленным критериям в представленных предложениях участников, демонстрации их преимуществ на основе изучения, сравнения, оценки их заявок и определения лучшей из них, делающей претендента первым при заключении договора». [86] Поэтому в экономической литературе такой конкурентный способ закупок рассматривается как инструмент и движущая сила экономики, которая направлена на регулирование и совершенствование рыночного взаимодействия субъектов. В юриспруденции понятие конкуренции очень широка и регулируется нормами различных отраслей права. [93] В гражданском законодательстве Российской Федерации конкуренция рассматривается в двух значениях: в п. 4 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации конкуренция называется одной из форм торгов, а гл. 57 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает такую форму как публичный конкурс. Предметом исследования, в рамках настоящей главы, является конкурс как форма конкурентной закупки для публичных нужд, именно такая интерпретация конкурса получила широкое распространение. В настоящее время существует единая законодательная база, регулирующая проведение публичных торгов для нужд заказчиков различного уровня, однако различия в части сферы применения федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ заставляют нас акцентировать внимание на вопросе порядка проведения торгов в форме конкурса.

Так в соответствии с ч. 2 ст. 24 федерального закона № 44-ФЗ законодатель определил следующую классификацию конкурса:

- открытый конкурс в электронной форме (далее так же по тексту электронный конкурс),
- закрытый конкурс,
- закрытый конкурс в электронной форме (далее так же по тексту закрытый электронный конкурс).

Отметим, что в рамках федерального закона №44-ФЗ каждой публичной закупке, вне зависимости от способа её проведения, присваивается идентификационный код, что позволяет точно определить параметры закупки. [67]

В соответствии с ч. 4 ст. 24 федерального закона № 44-ФЗ «победителем конкурса признается участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта, и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в документах закупки, предусмотренных действующим законодательством.» [82]

Порядок проведения электронного конкурса закреплен ст. 48 федерального закона № 44-ФЗ. Как любая конкурентная процедура, «электронный конкурс начинается с размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки. Заявка участника, в соответствии с действующим законодательством, должна состоять из трех частей. Первая часть содержит следующую информацию и документы» [82]:

- «характеристики предлагаемого участником закупки товара, работы, услуги».[82] Данные сведения оформляются участником закупки исходя из соответствующих показателей, установленных в документации о закупке, как правило в разделе «Описание объекта закупки», что закреплено в ст. 33 федерального закона № 44-ФЗ. Отметим, что указанная норма содержит достаточно широкий перечень правил, по которым должно идти описание объекта закупки. Так, например, «технические характеристики объекта закупки обязаны включать в себя показатели, которые позволяют определить

соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям при этом должны быть указаны в том числе максимальные и (или) минимальные значения таких показателей.» [82] Отметим, что при достаточно четких и определенных законодательных требованиях в отношении предмета закупки в судебной практике существует обширная база решений в данной области, в которых как правило, оспаривается корректность изложения технических характеристик товаров, работ, услуг. [50, 51, 52, 53]

При этом стоит учитывать, что данная информация о товаре, подлежит включению в документацию участника закупки при формировании заявки. Существуют так же и исключения из указанной нормы, так информация о технических показателях может не включаться в состав заявки при условии определения заказчиком четких характеристик товара в технической части документации, а так же при указании заказчиком товарного знака в требованиях к поставляемому товару. [82]

– «наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира. При этом необходимо учитывать положения действующего законодательства, а именно части 2 ст. 43 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

В том случае, если в состав описания объекта закупки включена проектная документация, смета, в том числе на капитальный ремонт объекта закупки часть информации, предусмотренной документацией о закупке, не включается в текст заявки на участие в процедуре. Сведения не требуемые для отражения в заявке участника урегулированы законодательно и относятся как правило к конкурентным закупкам предметом которых является строительство или капитальный ремонт объектов недвижимости. Данная норма способствует устранению трудоемкой работы, в части составления технических характеристик объекта капитального строительства.

«Вторая часть должна содержать информацию и документы, предусмотренные подпунктами "м" - "р" пункта 1, подпунктом "в" пункта 2, пунктом 5 части 1 статьи 43 федерального закона № 44-ФЗ.» [82] Данная

информация касается непосредственно участника закупки, требуются необходимые реквизиты и подписанные решения. Часть документов участника находится на электронной торговой площадке, которая является оператором закупки, и передается заказчику автоматически.

Третья часть должна содержать предложение участника конкурса по цене или сумме цен за единицу товара (работы, услуги).

Порядок действий членов комиссии по осуществлению закупок и заказчика регламентированы статьёй 48 федерального закона № 44-ФЗ.

Заявка участника закупки «может быть отклонена заказчиком (оператором электронной площадки). Частью 5 статьи 48 федерального закона № 44-ФЗ предусмотрены случаи отклонения заявок участников при рассмотрении первых частей.» [82]

«При рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях, предусмотренных частью 12 статьи 48 федерального закона № 44-ФЗ. Содержание протокола рассмотрения и оценки вторых частей заявок на участие в закупке оговорено в части 13 статьи 48 федерального закона № 44-ФЗ. Содержание протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) оговорено в части 17 статьи 48 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

«Участник конкурса, непосредственно принимавший участие в процедуре закупки, сразу после размещения ЕИС протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), но не позднее даты, предусмотренной для заключения контракта, вправе направить оператору электронной площадки с применением сервиса электронной площадки запрос о даче разъяснений содержащейся в таком протоколе в отношении заявки участника закупки информации. Не позднее шестидесяти минут с момента поступления запроса оператор электронной площадки, выбранной для проведения торгов, направляет его заказчику с использованием технических возможностей электронной площадки. Далее, не позднее двух

рабочих дней, следующих за днем поступления запроса (день поступления запроса отражается в личном кабинете заказчика) о даче разъяснений информации заказчику. В данном случае разъяснению подлежит информация, содержащаяся в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В свою очередь заказчик в установленные сроки направляет разъяснения оператору электронной площадки. Не позднее одного часа с момента поступления разъяснений оператору площадки указанные разъяснения направляются с использованием сервиса электронной площадки участнику закупки, направившему соответствующий запрос о даче разъяснений касательно указанной выше информации.» [82]

Перечень случаев возможных для применения закрытых конкурентных способов торгов обозначены в ст. 24 федерального закона № 44-ФЗ. Особенности их применения раскрыты в ст. 72 закона о контрактной системе. В данном разделе диссертации рассмотрим особенности организации проведения закрытого конкурса и закрытого электронного конкурса. Так в рамках проведения закрытого конкурса частью 1 статьи 73 федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено направление заказчиком приглашения одновременно «всем участникам закупки, указанным в пункте 3 части 2 статьи 72 федерального закона № 44-ФЗ, не позднее ста восьмидесяти дней со дня принятия решения о согласовании проведения закрытого конкурса, но не позднее чем за пятнадцать рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке. Не позднее одного рабочего дня, следующего за днем направления, заказчик направляет копии таких приглашений в федеральный орган исполнительной власти, указанный в части 2 статьи 72 федерального закона № 44-ФЗ.» [82] Содержание, ознакомление и предоставление документации осуществляется в определённом порядке установленном действующим законодательством.

При этом отметим, что заявка подаётся лишь тем участником, который был приглашён официально. Содержание заявки участника оговорены в части 7 статьи 73 федерального закона № 44-ФЗ. Каждая заявка участника подлежит

регистрации заказчиком в законодательно установленном порядке. Вскрытие конвертов осуществляет комиссия. Процедура открытия может быть начата лишь после наступления даты и времени окончания подачи заявок. Те конверты, которые поступили после установленного срока остаются не вскрытыми и, соответственно, без рассмотрения. Члены комиссии и заказчик в праве отклонить заявки участников лишь на основаниях установленных законодательно. В противном случае действия выше указанных лиц могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе. «Участник закупки, который подал заявку на участие, после подписания соответствующего протокола (протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)), но не позднее даты заключения контракта может направить запрос (в письменной форме) о даче разъяснений результатов произошедшего рассмотрения и оценки заявки именно этого участника. В течение двух рабочих дней с даты поступления запроса заказчик должен направить участнику разъяснения положений протокола.» [59]

В настоящее время достаточно много споров возникает в части несогласия участников процедуры с результатами подведения итогов процедуры закупки, опубликованных в протоколе. Крайней инстанцией для урегулирования подобных споров, а также решений, связанных с включением участников в реестр недобросовестных поставщиков является суд. Так, например, в арбитражный суд Ярославской области поступает значительное количество исковых заявлений, связанных с несогласием участника закупки с внесением его в реестр недобросовестных поставщиков, однако суд в большинстве случаев соглашается с позицией заказчика и отказывает в подобных исковых требованиях. [39,40,41]

Проведение закрытого электронного конкурса закреплено в статье 75 федерального закона № 44-ФЗ. «При проведении закрытого электронного конкурса приглашение отправляется с использованием единой информационной системы, подписывается усиленной электронной подписью

лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещается в ЕИС в порядке и на условиях, предусмотренных частью 1 статьи 75 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

Для целей федерального закона № 223-ФЗ частью 16 статьи 3.2. установлено определение конкурса, так «под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем конкурса признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в конкурентной закупке, окончательное предложение которого соответствует требованиям, установленным документацией о конкурентной закупке, и заявка, окончательное предложение которого по результатам сопоставления заявок, окончательных предложений на основании указанных в документации о такой закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора. В соответствии с пунктом 1 части 3.1. статьи 3 федерального закона № 223-ФЗ выделяют открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс. Частью 17 статьи 3.2. федерального закона № 223-ФЗ предусмотрена обязанность размещать в единой информационной системе извещение о проведении конкурса и документацию о закупке не менее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе.» [82] Законодатель в рамках федерального закона № 223-ФЗ определяет лишь общие принципы проведения конкурентной закупки, предоставляя достаточно большую свободу заказчикам, указанным в части 2 статьи 1 федерального закона № 223-ФЗ в выборе порядка проведения конкурсной процедуры закупки. «Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к конкурентной закупке, порядок её проведения, определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора и иные нормы.» [80] При этом, отметим, что с целью всесторонней поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства законодатель закрепил в статье 3.4. федерального закона № 223-ФЗ «особенности осуществления конкурентной закупки в электронной форме и функционирования электронной площадки для целей

осуществления конкурентной закупки, участниками которой могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства (далее так же субъекты МСП). В соответствии с частью 2 статьи 3.4. конкурентная закупка с участием субъектов малого и среднего предпринимательства осуществляется путем проведения конкурса в электронной форме, аукциона в электронной форме, запроса котировок в электронной форме или запроса предложений в электронной форме.» [80] В данном разделе рассмотрим порядок проведения электронного конкурса для МСП. Заказчик при осуществлении закупки для МСП способом «конкурса в электронной форме размещает в ЕИС извещение:

– не менее чем за семь дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком конкурсе в случае, если начальная (максимальная) цена договора не превышает тридцать миллионов рублей;

– не менее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком конкурсе в случае, если начальная (максимальная) цена договора превышает тридцать миллионов рублей.» [80]

Порядок проведения конкурса в электронной форме для МСП в рамках федерального закона № 223-ФЗ определен частями 4, 5 статьи 3.4 федерального закона № 223-ФЗ.

Порядок проведения конкурсных процедур, не включающих в себя ограничения участников в части принадлежности юридического (физического) лица к субъектам малого и среднего предпринимательства, регламентирован статьёй 3.2 федерального закона № 223-ФЗ и положением о закупке, разработанным каждым отдельно взятым заказчиком. В качестве примера здесь и далее рассмотрим порядок проведения конкурентных процедур в рамках действия федерального закона № 223-ФЗ, в том числе конкурсов, крупнейшего перевозчика России ОАО «Российские железные дороги». Разделом 79 Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» предусмотрено проведение следующих форм конкурсных процедур: «открытый конкурс, открытый двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый двухэтапный конкурс. Все перечисленные закупки могут

проводиться в электронной форме. Закупки могут проводиться с предварительным квалификационным отбором или без него, с проведением переторжки или без нее, с правом подачи альтернативных предложений или без такового права в порядке, предусмотренном Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД»» [80]

Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» в соответствии с действующим законодательством предусмотрены условия применения конкурентных способов закупки. Так, например, проведение открытого конкурса осуществляется в случае, когда для заказчика важны несколько условий исполнения договора, открытый двухэтапный конкурс позволяет провести переговоры с участниками в целях определения условий договора, требований к предмету договора, требований к поставщикам. В ходе проведения конкурентных закупок для нужд ОАО «РЖД» может использоваться такой элемент закупки как переторжка. Переторжка заключается в повышении предпочтительности заявок участников закупки в рамках специально организованной для этого процедуры. При этом, отметим, что данное действие является добровольным. В своём предложении участник в праве изменить цену своих первоначально поданных заявок, уменьшить срок поставки товара, выполнения работ, оказания услуг. Так же отметим, что в рамках Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» открытый конкурс может проводиться с ограниченным участием. Предварительный квалификационный отбор может проводиться непосредственно перед конкурентной закупкой или заблаговременно до проведения конкурентной закупки. [80] Законодательство допускает проведение, однако, отметим, что ряд ведущих юристов выступают против пред квалификационных требований, из-за которых часть компаний просто не может участвовать в тендере. подобного рода отбор в том числе и на государственных закупках (строительстве сложных объектов). где предусмотрено право правительства описывать рынки, на которых можно использовать пред квалификационные требования. Но сами по себе пред

квалификационные требования очень опасны, потому что компании, в целом, теряют возможность участвовать в закупках. [16] В качестве положительного момента предквалификационного отбора, на мой взгляд, можно отметить изоляцию заказчика и добросовестных участников от так называемых «подставных организаций» целью которых является снижение начальной (максимальной) цены договора до минимальных значений.

2.2 Аукционы

Аукцион во многих источниках энциклопедической литературы определён как способ продажи различного рода товаров (пушнины, табака, чая и др.) отдельными траншами. Товар предварительно выставляют для осмотра потенциальными покупателями. Время и место проведения торгов по аукциону сообщается заранее. На момент опубликования торгов продавец определяет общие условия продажи того или иного товара. Покупателем будет считаться лицо (физическое или юридическое), которое предложило в ходе осуществления торгов (аукциона) наивысшую цену. Ответственность продавца при проведении аукциона исключается, в отличие от обычных форм продажи. В гражданском праве понятие аукциона сформулировано в пункте 4 статьи 447 ГК РФ. Так, в соответствии с гражданским законодательством, лицом выигравшим торги на аукционе является лицо, которое дало наиболее высокую цену. Статьи 448 и 449 ГК РФ используются при проведении торгов с целью заключения договоров на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг. Приобретение имущественных прав так же урегулированы выше указанными положениями гражданского законодательства.

Так в соответствии с ч. 2 ст. 24 федерального закона № 44-ФЗ «предусмотрена следующая классификация аукционов:

- открытый аукцион в электронной форме (далее так же по тексту электронный аукцион),
- закрытый аукцион,

– закрытый аукцион в электронной форме (далее так же по тексту закрытый электронный аукцион).» [82]

«Частью 5 статьи 24 федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено, что победителем аукциона будет является участник, заявка которого, при рассмотрении на соответствие действующему законодательству, соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, а в случае наличия документации о закупке, требованиям документации и которым была предложена самая низкая цена контракта, либо в соответствии с пунктом 9 части 3 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ, - наиболее высокий размер платы, подлежащей внесению участником закупки за заключение контракта.» [82] В данном случае отметим, что одни из последних изменений закона о контрактной системе исключили обязательное включение документации, как отдельного документа. Законом о контрактной системе выделяют лишь отдельные случаи, предусматривающие наличие документации. Данная норма касается всех конкурентных закупок, проводимых в рамках федерального закона № 44-ФЗ. [69,70]

Порядок проведения электронного аукциона закреплен в статье 49 федерального закона № 44-ФЗ. Так же, как и электронный конкурс начало размещения электронного аукциона – это размещение в ЕИС извещения об осуществлении закупки. Законодатель предусмотрел наличие единых требований к содержанию и составу заявки участника закупки независимо от способа проведения закупки. Однако, отметим, что состав заявки участника может отличаться в зависимости от предмета закупки. Так, например, при поставке товара требуется информация о стране его происхождения. [82] Порядок подачи ценовых предложений и права участника в ходе проведения подачи ценовых предложений закреплены в частях 2, 3 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ. Действия оператора электронной площадки регламентированы частями 4,6 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ. «В течение двух рабочих дней, следующих за датой окончания подачи заявок на участие в закупке, но не позднее даты, предусмотренной для подведения

итогах закупки, которая установлена в извещении об осуществлении процедуры закупки (в данном случае аукциона), члены комиссии, созданной для оценки поданных заявок, рассматривают заявки участников закупки в соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ. Заказчик в свою очередь формирует с использованием сервиса электронной площадки протокол подведения итогов определения поставщика (в случае проведения работ -подрядчика, оказания услуг - исполнителя) в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ. Оператор электронной площадки в течение одного часа с момента получения соответствующего протокола размещает информацию, предусмотренную частью 6 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ.» [82] Права участника, принимавшего участие в закупке, урегулированы «частями 7, 8 статьи 49 федерального закона № 44-ФЗ. Основания отклонения заявки на участие в электронном аукционе схожи с основаниями отклонения заявки участника при рассмотрении вторых частей заявок на участие в конкурсе, т.е. соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 8 части 12 статьи 48 федерального закона № 44-ФЗ. В случае признания аукциона несостоявшимся по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 52 федерального закона № 44-ФЗ, то такой аукцион подлежит проведению с учетом некоторых особенностей, установленных частями 2, 5 и 7 статьи 52 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

Закрытый аукцион проводится в порядке, предусмотренном для проведения закрытого конкурса с учетом особенностей формы торгов, оговоренных в «части 1 статьи 74 федерального закона № 44-ФЗ. Не позднее чем 10 рабочих дней, которые следуют за датой окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, но до даты, определенной как дата, предусмотренная для окончания срока рассмотрения поданных заявок, члены комиссии рассматривают заявки, поступившие на участие в закрытом аукционе. При этом комиссия основывается на пункте 1 части 2 статьи 74 федерального закона № 44-ФЗ.» [82] Указанные сроки рассмотрения

устанавливаются в документации о закупке. Далее заказчик составляет соответствующий протокол, члены комиссии подписывают протокол, уполномоченное лицо заказчика направляет указанный протокол в следующем порядке:

- один экземпляр - направляется в соответствующий федеральный орган исполнительной власти;

- уведомление, содержащее информацию о протоколе рассмотрения заявок высылается каждому участнику закупки, подавшему заявку. Содержание выше указанного протокола, порядок подачи ценовых предложений закреплены соответствующими нормами федерального закона №44-ФЗ. Порядковые номера заявок присваиваются на основании результатов рассмотрения непосредственно членами комиссии. Данное действие осуществляется в сроки, предусмотренные действующим законодательством, а именно: в течение одного рабочего дня, следующего за днем проведения процедуры внесения предложений о цене, но не позднее даты подведения итогов. Отметим, что порядковые номера присваиваются лишь тем заявкам, которые признаны членами комиссии, соответствующими документации о закупке. Номер по порядку формируется в последовательности возрастания минимального предложения о цене закупки. «Протокол подведения итогов составляется заказчиком. После подписания протокола членами комиссии по осуществлению закупки уполномоченное лицо заказчика подписывает его и направляет в федеральный орган исполнительной власти, а также каждому участнику закупки, которым была подана заявка на участие в закупке. Информация, которая должна содержаться в протоколе подведения итогов закреплена в части 6 статьи 74 федерального закона № 44-ФЗ. Участник закупки вправе направить заказчику запрос в связи с потребностью в даче разъяснений положений документации.» [82]

Практическим объектом исследования настоящей работы является ГКУ ЯО «ЦВКД». Рассмотрим закупку, проводимую указанным учреждением, способом электронного аукциона с привлечением

уполномоченного органа – Департамента государственного заказа Ярославской области. В рамках порядка взаимодействия между уполномоченным органом и заказчиком, утвержденным постановлением Правительства области от 27.12.2013 №1767-п (далее - Порядок, порядок взаимодействия), ГКУ ЯО "ЦВКД» 06.04. 2022 г была подана заявка на проведение электронного аукциона с применением ГоИС «Госзакупки ЯО». В соответствии с п. 3.1.3 Порядка заявка должна была быть подана не позднее 20-го числа текущего месяца на очередной месяц по форме, предусмотренной ГоИС "Госзакупки ЯО". Заявка на осуществление закупки была подана позднее срока, указанного в абзаце первом п. 3.1.3. и проходила процедуру согласования в соответствии с требованиями Порядка и содержала письменное обоснование невозможности подачи заявки на осуществление закупки в срок.

При описании объекта закупки ГКУ ЯО "ЦВКД» руководствовалось правилами описания объекта закупки, изложенными в ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ. [61]

Обоснование начальной (максимальной) цены контракта сформировано в соответствии с требованиями ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ проведено в соответствии с постановлением Правительства области от 24.12.2018 № 951 п «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги для обеспечения нужд Ярославской области».

Документы, подтверждающие обоснование начальной (максимальной) цены контракта, представлены в составе заявки (информация о рыночных ценах идентичных услуг.)

Проект контракта формировался с учетом требований ст. 34 федерального закона № 44-ФЗ.

Извещение о проведении электронного аукциона от 11.04.2022

№0171200001922000748 было размещено в ЕИС. Адрес электронной площадки в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для проведения торгов: <http://www.sberbank-ast.ru>. «Дата и время окончания срока подачи заявок, дата проведения процедуры подачи предложений о цене контракта, дата подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)» [82] установлены в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ. Так же установлены преимущества для участников торгов в соответствии с ч. 3 ст. 30 Закона № 44-ФЗ.

Установлены «единые требования к участникам закупок в соответствии с ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ: требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с пунктами 3 - 5, 7 - 11 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, а также требования к участникам закупок в соответствии с частью 1.1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

В соответствии со ст. 44 и ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ установлены обеспечительные меры в отношении заявки участника и в отношении исполнения контракта.

По результатам подачи ценовых предложений, в день окончания проведения торгов был размещён Протокол подачи ценовых предложений от 19.04.2022 №ЦПА1. В электронном аукционе принимали участие четыре организации, минимальное предложение по цене 1 335 000 руб. 00 коп. Рассмотрение заявок на участие в электронном аукционе осуществлялось в соответствии с ч. 8 ст. 31 и ст.39 Федерального закона № 44-ФЗ с учетом положений Порядка взаимодействия. Все заявки соответствуют требованиям извещения (Протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) от 19.04.2022 №ИЭА1). В соответствии со ст. 103 Федерального закона № 44-ФЗ запущена процедура подписания контракта:

– 21.04.2022 12:04 (МСК) размещен документ «Проект контракта» от 21.04.2022.

– 28.04.2022 18:07 (МСК) от электронной площадки <http://www.sberbank-ast.ru> получен документ «Подписанный победителем проект контракта» от

28.04.2022.

– 04.05.2022 14:56 (МСК) информация о заключенном контракте № 1-22ЭА от 30.04.2022 загружена из внешней системы.

При проведении электронного аукциона ГКУ ЯО «ЦВКД» были соблюдены все правила и принципы конкурентной процедуры.

Далее рассмотрим нюансы закрытого электронного аукциона, порядок проведения которого регламентирован статьёй 76 федерального закона № 44 - ФЗ. «При проведении закрытого электронного аукциона приглашение направляется с использованием ЕИС, подписывается усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещается в ЕИС в порядке и на условиях, предусмотренных частью 1 статьи 76 федерального закона № 44-ФЗ.» [80]

«В целях части 18 статьи 3.2. Федерального закона № 223-ФЗ под аукционом понимается форма торгов, при которой победителем, с которым заключается договор, признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора. Так называемое постепенное, циклическое снижение от цены договора называется шаг аукциона. Цена договора может быть снижена до нуля, при этом аукцион должен проводиться на право заключения договора. Победителем в выше указанном случае будет являться лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее высокую цену за право заключить договор. Пункт 1 части 3.1. Статья 3 Федерального закона № 223-ФЗ устанавливает следующие формы аукциона: открытый аукцион, электронный аукцион, закрытый аукцион.» [80]

Часть 19 статьи 3.2. Федерального закона № 223-ФЗ предусмотрена обязанность размещения в ЕИС «информацию о проведении аукциона и документации о закупке не менее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе.» [80] В статье 3.2. Федерального закона № 223-ФЗ установлены некоторые общие требования к содержанию

документации о любой конкурентной закупке, а также общий порядок и сроки проведения конкурентных процедур закупки, требования к содержанию протоколов и заявок участников, формируемых в рамках конкурентной закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ. Порядок проведения каждой из форм аукциона определяется Положением о закупке товаров, работ, услуг и Документацией о закупке. Положение о закупке может регламентировать требования к закупке и иные положения, связанные с обеспечением закупки. Так, например, пункт 79 Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" устанавливает два вида аукциона - открытый аукцион и закрытый аукцион, при этом открытый аукцион в рамках Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД", как и конкурс, может проводиться с ограниченным участием, что прямо не противоречит действующему федеральному законодательству.

2.3 Запрос котировок, запрос предложений и иные способы конкурентных закупок

Оптимизационные изменения, принятые Федеральным законом №360-ФЗ от 02.07.2021 г., сократили количество конкурентных закупок, проводимых в рамках федерального закона № 44-ФЗ. Исходя из этого, такой способ конкурентной закупки как запрос предложений с 2022 года перестал существовать в рамках действия федерального закона № 44-ФЗ. Частью 3.1. федерального закона № 223-ФЗ запрос предложений отнесен к конкурентным способам закупок. Таким образом в настоящем разделе и далее по тексту запрос предложений как конкурентная процедура закупки будет рассматриваться лишь в правовом поле федерального закона № 223-ФЗ.

В настоящее время федеральный закон № 44-ФЗ не содержит в себе прямого определения термина запрос котировок. В Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 20.07.2012, с изм. От 16.10.2012) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для

государственных и муниципальных нужд", утратившем силу в связи с введением в действие федерального закона № 44-ФЗ сформулировано следующее определение: «Под запросом котировок понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для нужд заказчиков сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта. В соответствии с пунктом 9 части 2 статьи 50 федерального закона № 44-ФЗ победителем запроса котировок признается участник закупки, заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, и который предложил наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товаров, работ, услуг.» [82]

Исходя из выше описанных норм двух федеральных законов можно сделать вывод о том, что принципиального отличия в сущности определений такого способа проведения закупки как запрос котировок нет. В отличие от конкурса и аукциона пунктом 3 части 2 статьи 34 предусмотрен лишь одна форма запроса котировок – электронный запрос котировок. «В соответствии с частью 10 статьи 24 федерального закона № 44-ФЗ заказчики могут осуществить закупку способом электронный запрос котировок в ряде случаев:

– начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 3 млрд. руб. Однако и в этом случае законодатель предусмотрел некоторые ограничения, касающиеся объема закупок указанным способом. Так годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения электронного запроса котировок, не должен превышать двадцать процентов совокупного годового объема закупок заказчика или (в денежном выражении) сто миллионов рублей. При этом данное условие накладывается на заказчиков, чей совокупный годовой объем закупок в году, предшествующему году закупки, составил менее пятисот миллионов рублей.» [82] Отдельные виды медицинских изделий не входят в указанный нормативный объем. Решение об увеличении

показателей вправе принять лишь Правительство Российской Федерации. Указанная выше норма в части предельной суммы, ограничивающей возможность проведения электронного запроса котировок, была скорректирована законодателем. Так, 28 апреля 2023 года опубликованы изменения в федеральный закон №44-ФЗ, вступающие в силу через 10 дней с даты их публикации. С учетом внесенных изменений запрос котировок в электронной форме может быть проведён на сумму до 10 млрд. руб. Указанными изменениями так же на период до 2026 года упразднена норма о доле электронных запросов котировок в совокупном годовом объёме закупок.

– независимо от начальной (максимальной) цены контракта (договора), в случаях, установленных законодательно и без привязки к годовому объёму закупок.

Порядок проведения электронного запроса котировок описан в статье 50 федерального закона № 44-ФЗ.

Так же как электронный конкурс и аукцион запрос котировок начинается с размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки. «Заявка на участие в закупке должна содержать информацию и документы, предусмотренные подпунктами "м"- "п" пункта 1, подпунктами "а"- "в" пункта 2, пунктом 3 или пунктом 4, пунктом 5 части 1 статьи 43 федерального закона № 44-ФЗ. Заявка также может содержать информацию и документы, предусмотренные подпунктом "д" пункта 2 части 1 статьи 43 федерального закона № 44-ФЗ. Не позднее одного часа с момента окончания срока подачи заявок на участие в закупке оператор электронной площадки в соответствии с пунктом 9 части 6 статьи 43 федерального закона № 44-ФЗ направляет заказчику заявки на участие в закупке, а также предусмотренные пунктами 2 и 3 части 6 статьи 43 федерального закона № 44-ФЗ информацию и документы участников закупок, подавших такие заявки.» [82]

В течение двух дней со дня, следующего за датой окончания срока подачи заявок на участие в закупке, но не позднее дня подведения итогов,

члены комиссии осуществляют рассмотрение заявок участников руководствуясь пунктом 1 части 3 статьи 50 федерального закона № 44-ФЗ. С использованием функционала электронной площадки заказчиком формируется протокол подведения итогов. «Члены комиссии по осуществлению закупок подписывают протокол усиленными электронными подписями. Заказчик, в свою очередь, подписывает указанный протокол усиленной электронной подписью лица, уполномоченного действовать от имени заказчика и направляет его оператору электронной площадки.» [82] Обратим внимание на то, что основания отклонения заявки участника электронного запроса котировок не отличаются от оснований отклонения заявки участника электронного аукциона или конкурса. Данный фактор свидетельствует о едином подходе законодателя в части формирования требований к заявкам участников закупок.

«Оператор электронной площадки не позднее одного часа с момента получения протокола подведения итогов осуществляет действия, предусмотренные частью 4 статьи 50 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

Для целей федерального закона № 223-ФЗ под запросом котировок понимается «форма торгов, при которой победителем запроса котировок признается участник закупки, заявка которого соответствует требованиям, установленным извещением о проведении запроса котировок, и содержит наиболее низкую цену контракта» [79]. В отличие от Федерального закона № 44-ФЗ, в правовом поле закупок для отдельных видов юридических лиц, а именно в соответствии с ч. 3.1. ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ, различают запрос котировок в электронной форме и закрытый запрос котировок. В соответствии с частью 21 статьи 3.2. федерального закона № 223-ФЗ при проведении запроса котировок извещение о проведении запроса котировок размещается в ЕИС не менее чем за 5 рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в запросе котировок. Порядок осуществления конкурентных закупок, в том числе запроса котировок,

регулируется статьей 3.2. федерального закона № 223-ФЗ, а также положением о закупке каждого отдельно взятого заказчика.

«Статья 3.4. Федерального закона № 223-ФЗ определяет особенности проведения конкурентных закупок в электронной форме с участием субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, запрос котировок, наряду с иными конкурентными способами закупок, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, проводится исключительно в электронной форме.» [82] Заявка участника запроса котировок должна содержать сведения и документы, предусмотренные пунктом 19.1 статьи 3.4. Федерального закона № 223-ФЗ, если заказчиком установлена обязанность их представления.

«В соответствии с частью 22 статьи 3.2. Федерального закона № 223-ФЗ, под запросом предложений понимается форма торгов, при которой победителем запроса предложений признается участник конкурентной закупки, заявка на участие, в закупке которого в соответствии с критериями, определенными документацией о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит наиболее лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. В соответствии с пунктом 1 части 3.1. статьи 3 федерального закона № 223-ФЗ, выделяют запрос предложений в электронной форме и закрытый запрос предложений.

При проведении запроса предложений извещение об осуществлении закупки и документация о закупке размещаются заказчиком в ЕИС не менее чем за семь рабочих дней до дня проведения такого запроса.» [80]

Порядок осуществления конкурентной закупки, в том числе и запроса предложений, регламентирован статьей 3.2. федерального закона № 223-ФЗ, а также положением о закупке отдельно взятого заказчика. Статья 3.4. федерального закона № 223-ФЗ определяет особенности осуществления конкурентных закупок в электронной форме с участием субъектов малого и среднего предпринимательства. Конкурентная закупка с участием субъектов

малого и среднего предпринимательства может быть осуществлена только путем проведения запроса предложений в электронной форме.

В результате анализа федерального закона № 223-ФЗ выявлено, что статьи 3.2. и 3.4 нормативного акта содержат в себе общие принципы организации процедур конкурентных закупок, пошаговый порядок проведения процедур описан в положении о закупках товаров, работ, услуг каждого отдельно взятого заказчика. Так, например, в положении о закупках товаров, работ, услуг ОАО «РЖД» в ряде случаев предусмотрено проведение конкурентных закупок в бумажной форме. В указанном случае имеет место быть процедура вскрытия заявок, применяемая только при проведении запроса котировок в «бумажной» форме, которая осуществляется в порядке, предусмотренном положением о закупке товаров, работ, услуг. По итогам вскрытия заявок формируется протокол.

Рамочный принцип описания в законе № 223-ФЗ порядка организации торгов не относится к конкурентным закупкам участниками которых являются субъекты малого и среднего предпринимательства. Закупка среди указанных хозяйствующих субъектов осуществляется заказчиком исключительно в электронной форме на электронной площадке, функционирующей в соответствии с едиными требованиями, предусмотренными федеральным законом № 44-ФЗ, и дополнительными требованиями, установленными Правительством Российской Федерации и предусматривающими в том числе:

«Правительство Российской Федерации утверждает перечень операторов электронных площадок, которые соответствуют требованиям, установленным на основании части 10 статьи 3.4. федерального закона № 223-ФЗ, подлежит исключению из этого перечня в случае несоответствия одному или нескольким требованиям, установленным на основании части 10 статьи 3.4. федерального закона № 223-ФЗ, а также в случае его обращения об исключении из этого перечня.» [80]

В практическом применении корпоративных заказчиков, в отличие от подобных способов закупки, применяемых в рамках федерального закона № 44-ФЗ, запрос котировок и запрос предложений имеет широкий спектр применения. В положениях о закупке большинства крупнейших корпоративных заказчиков отмеченные способы закупки заказчики вправе использовать на постоянной основе, а не на исключительной.

Из пункта 2 части 3.1. статьи 3 федерального закона 223-ФЗ следует, что положением о закупках товаров, работ, услуг отдельно взятого заказчика могут быть предусмотрены иные конкурентные закупки, неурегулированные федеральным законодательством. Так, положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» предусмотрена такая закупка как конкурентный отбор. «Информация о такой закупке сообщается неограниченному кругу лиц, проведение обеспечивается на электронной площадке, договор заключается с поставщиком (исполнителем, подрядчиком), заявка которого содержит лучшие условия исполнения договора, при условии соответствия технического предложения, представленного таким поставщиком (исполнителем, подрядчиком) требованиям документации о конкурентном отборе. Конкурсный отбор проводится исключительно в электронной форме путем снижения начальной (максимальной) цены договора (лота), указанной в документации конкурентного отбора. Участники, в ходе предоставления предложения по цене, выражают свое согласие с условиями проведения конкурентной закупки (договора).» [80] Победителем признается участник чье предложение о цене было наиболее низким. Хочу отметить тот факт, что ввиду изменений внесённых в положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО «РЖД» от 07.04.2023 года, исключена возможность заключения договора с единственным участником конкурентной процедуры закупки независимо от причин, по которым он таковым является, что, по моему мнению подталкивает заказчика к такой процедуре как конкурентные переговоры, не являющейся по своей сути и в соответствии с

Положением конкурентной. Данный факт отдаляет действия заказчика от основных принципов контрактной системы.

В рамках федерального закона 223-ФЗ законодатель даёт возможность проведения как электронных, так и «бумажных» конкурентных процедур, при этом форма проведения не зависит от того является ли процедура закрытой или открытой по своей сути. Порядок проведения электронных процедур закупок урегулирован отчасти в статье 3.3 федерального закона 223-ФЗ. При проведении «бумажных» конкурентных процедур закупок следует в большей части обратиться к положению о закупках конкретно взятого заказчика и документации о проведении конкурентной закупки.

В соответствии с федеральным законом № 223-ФЗ «любая конкурентная процедура закупки, осуществляемая закрытым способом в случае, если сведения о такой закупке составляют государственную тайну, осуществляется в рамках выполнения государственного оборонного заказа или в случаях, установленных Правительством Российской Федерации (далее также - закрытая конкурентная закупка).» [80]

Закрытая конкурентная закупка осуществляется в порядке, установленном статьей 3.2 федерального закона № 223-ФЗ, с учетом особенностей, предусмотренных статьей 3.3 указанного нормативно-правового акта. «Информация о закрытой конкурентной закупке не подлежит размещению в единой информационной системе. При этом в сроки, установленные для размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении конкурентной закупки, документации о конкурентной закупке, заказчик направляет приглашения принять участие в закрытой конкурентной закупке с приложением документации о закупке не менее чем двум лицам, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом закрытой конкурентной закупки. Правила документооборота так же урегулированы законодательно. Иная информация о закрытой конкурентной закупке и документы, составляемые в ходе осуществления закрытой конкурентной закупки,

направляются участникам закрытой конкурентной закупки в порядке, установленном положением о закупке, в сроки, установленные федеральным законом № 223-ФЗ. Участник закрытой конкурентной закупки представляет заявку на участие в закрытой конкурентной закупке в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать ее содержание до вскрытия конверта.» [80]

«Правительство Российской Федерации определяет особенности документооборота при осуществлении закрытых конкурентных закупок в электронной форме, а также перечень операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок и порядок аккредитации на таких электронных площадках.» [80]

3 Особенности заключения, исполнения, изменения, расторжения контракта (договора), заключенного по результатам проведения конкурентной процедуры закупок

3.1 Требования к содержанию контракта (договора), заключение контракта (договора)

Согласно действующему российскому законодательству договор - основание возникновения всех гражданских прав. Понятие, сущность, порядок заключения и состав участников гражданских правоотношений закреплен в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации (далее так же ГК РФ). Определение договора в российском гражданском законодательстве закреплено в ст. 420 ГК РФ. Согласно данной законодательной норме, «договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей» [18]. Если иное не вытекает из существа самого договора, то заключение его возможно путем проведения торгов. «Глава 28 ГК РФ устанавливает способы заключения договора, соответственно из существа данной нормы следует тот факт, что торги представляют собой один из способов заключения договора. В силу ст. 447 ГК РФ, договор может быть заключен посредством проведения торгов, причем договор считается заключенным с лицом, выигравшим торги.» [18] Торги (в том числе электронные), как было описано выше, проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законодательством РФ. Гражданское право характеризуется тем, что торги стали одним из самых распространенных способов заключения договора.

Понятие «государственный контракт», которое дают нормотворцы в федеральном законе № 44-ФЗ, является более узким понятием по сравнению с определением данным в Гражданском кодексе РФ, но его юридическое

содержание в должной степени раскрывает его значение в системе централизованных торгов. [84] «Несмотря на то, что в Гражданском Кодексе РФ имеется прямое указание на принадлежность государственного и муниципального контракта к договору поставки, тем не менее, в теории права вопрос о правовой природе государственного и муниципального контракта и в настоящее время после принятия Закона № 44-ФЗ вызывает дискуссии среди ученых исследующих его правовую природу в теории, что показывает плюрализм мнений.» [2]

С целью более четкого понимания требований к содержанию контракта или договора следует разобраться в используемой терминологии. Контракт и договор — термины, с которыми мы часто сталкиваемся в сфере конкурентных закупок для публичных нужд. Кажется, что это синонимы, но в существующей системе закупок есть четкое разделение этих понятий. Разберемся, чем термин «контракт» и «договор» отличаются друг от друга.

Так статьёй 3 федерального закона «№ 44-ФЗ установлено, что государственный контракт, муниципальный контракт — это гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд» [82] т.е. в общем смысле это соглашение между поставщиком и органами власти федерального, регионального или муниципального уровней.

Контракт — «государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества)» [82] Важной особенностью контракта

является то, что одна из его сторон - это учреждения, организации, корпорации, подпадающие под действие федерального закона № 44-ФЗ.

Так же отдельно в федеральном законе № 44-ФЗ выделены следующие понятия:

«– контракт жизненного цикла - контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе при необходимости проектирование объекта капитального строительства, создание товара в результате выполнения работы), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара;

– контракт на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан;

– контракт, предусматривающий поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственных средств, медицинских изделий, технических средств реабилитации, топлива, отсутствие которых приведет к нарушению нормального жизнеобеспечения граждан;

– контракт со встречными инвестиционными обязательствами;

– контракт на поставку товара, оказание услуги, заключенный в соответствии со статьей 111.4 федерального закона № 44-ФЗ и предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства такого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), предназначенного для оказания такой услуги.» [82]

Термин «договор» используют в закупках компаний с государственным участием, которые регулирует федеральный закон № 223-ФЗ. В указанном

нормативно-правовом акте нет прямого разъяснения, что такое договор для целей федерального закона № 223-ФЗ, следовательно, законодатель применяет этот термин ко всем соглашениям, которые заключены в соответствии с федеральным законом № 223-ФЗ. В части же оформления договора будем применять норму статьи 420 ГК РФ, из которой можно сделать вывод, что договоры заключают с целью обеспечения нужд компаний, а не для закрытия потребности государства.

Важным фактом в порядке заключения контракт (договора) в рамках проведения конкурентной закупки является то, что любой из указанных локальных соглашений осуществляется в соответствии с планом-графиком (планом-закупок), если сведения о таких закупках подлежат включению в план. Исключением являются лишь малая доля контрактов (договоров), предметом которых являются аварии, чрезвычайные ситуации и другие случаи, урегулированные действующим законодательством.

Несмотря на то что заключение государственного контракта в устной форме при соблюдении всех условий значительно ускоряет процесс закупки, заказчиками она игнорируется или же применяется в очень редких случаях, притом, что возможность заключения контракта без использования письменной формы допускается и ГК РФ, и федеральным законом N 44-ФЗ. [4].

В ходе подготовки извещения о проведении процедуры конкурентной закупки как в рамках федерального закона № 44-ФЗ так и в рамках федерального закона № 223-ФЗ заказчики составляет проект контракта или соответственно проект договора, которые и в том и другом случае являются частью извещения о проведении закупки, в дальнейшем контракт (договор) подлежит заключению в соответствии с официально опубликованной информацией в рамках действующего законодательства. Из данной нормы существуют исключения, однако, по большей части, это касается случаев неконкурентных способов проведения торгов. Отличительной особенностью факта заключения договора в рамках федерального закона

223-ФЗ является то, что в соответствии с частью 28 статьи 3.2, указанного нормативно-правового акта, по итогам конкурентной закупки заказчик имеет право заключить договоры с несколькими участниками конкурентной процедуры. Порядок и случаи использования указанной возможности должны быть определены заказчиком в положении о закупках. В федеральном законе 44-ФЗ данная возможность не предусмотрена.

Заключение контракта (договора) может осуществляться как в электронной форме, так и в бумажной, в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Приоритетной формой заключения контракта (договора) является электронная форма заключения. В такой форме контракт (договор) заключается по результатам проведения электронной процедуры закупки. В рамках федерального закона № 44-ФЗ обязанность проводить электронную конкурентную процедуру закупки затрагивает основную массу торгов, исключением могут являться лишь некоторые закрытые формы аукциона, конкурса. Что касается конкурентных процедур закупок, проводимых в рамках федерального закона № 223-ФЗ, то в данном случае обязанность проводить аукцион, конкурс и запрос котировок, а также запрос предложений в электронной форме касается лишь конкурентных закупок с участием субъектов малого и среднего предпринимательства, в остальных случаях заказчик самостоятельно вправе определить в бумажной или электронной форме проводить процедуру закупки. [5]

«Контракт (договор) по результатам конкурентной закупки в указанных выше случаях заключается с использованием функционала электронной площадки и подписывается электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени участника закупки, заказчика, разногласия принятые в ходе заключения договора так же подписываются в электронной форме.» [82]

В основе содержания гражданско-правовых отношений как в правовом поле федерального закона № 44-ФЗ, так и в области применения федерального закона № 223-ФЗ лежит ГК РФ — документ, который устанавливает основные принципы взаимодействия субъектов хозяйственной деятельности.

Специализированные законы, регулирующие отдельно взятую сферу гражданско-правовых отношений, а именно сферу конкурентных закупок для публичных нужд, лишь углубляют правила и понятия, установленные в общих рамках ГК РФ. [83]

Основным отличием между контрактом (договором), заключенным в рамках федерального закона № 44-ФЗ, и договором, заключенным в рамках федерального закона № 223-ФЗ является наличие в первом случае кодифицированных на уровне закона о контрактной системе требований к содержанию гражданско-правового документа. Во втором случае требования к составу и содержанию договора закреплены в нормах ГК РФ, Градостроительного кодекса РФ, иных кодексах и нормативно-правовых актах, в зависимости от предмета договора, а также в положении о закупках товаров работ услуг отдельно взятого заказчика. Так в рамках федерального закона №44-ФЗ существуют особенности заключения контрактов в зависимости от специфики товаров, работ, услуг, например, в сфере строительства и проектирования. [55,56]

Исходя из вышесказанного в качестве примера рассмотрим требования к заключению и содержанию договора крупнейшего перевозчика страны ОАО «РЖД». Нормы содержания договора закреплены в положении о закупках товаров, работ, услуг. Так, например, в части включения условий, предложенных в заявке победителя (участника), с которым заключается договор, в проект договора, являющийся неотъемлемой частью закупочной документации прослеживается аналогия с нормами закона о контрактной системе.

В соответствии с действующим положением ОАО «РЖД» договор, по соглашению сторон, «может быть заключен с победителем (участником) по цене ниже, чем указана в его заявке/предложении без изменения остальных условий договора. В случае расторжения договора, заключенного с победителем закупки, договор (в объеме, неисполненном в первоначальном

договоре) может быть заключен с участником, заявке которого присвоен второй номер, при его согласии и на условиях его заявки.» [80]

Допускается заключение нескольких договоров по результатам одной конкурентной закупки, что прямо соответствует нормам федерального закона № 223-ФЗ. Данное условие должно быть предусмотрено документацией о конкурентной закупке. Требования и порядок заключения таких договоров урегулированы положением о закупке товаров, работ, услуг ОАО «РЖД», документацией о закупке.

«По итогам конкурентной закупки заказчик вправе заключить договоры с несколькими участниками такой закупки, если соответствующее право и порядок определения условий договора с каждым из участников установлены в документации о конкурентной закупке.» [80]

«В случаях, если иное не предусмотрено законодательством РФ, по итогам конкурентной закупки может быть заключен договор любого вида, как предусмотренный, так и не предусмотренный гражданским законодательством или иными правовыми актами.» [86]

Проекта договора направляется участнику закупки в течение 7 (семи) рабочих дней с даты размещения итогового протокола в ЕИС. Порядок направления устанавливается в документации о конкурентной закупке и зависит от вида проведения закупки (электронная или бумажная). «Заключение договора осуществляется так же в порядке, установленном в документации о конкурентной закупке, где может быть предусмотрено заключение договора в бумажной форме, или, при наличии технической возможности, в электронной форме. Заключение договора по итогам конкурентной закупки, участником которой могут быть исключительно субъекты МСП, осуществляется в электронной форме.» [80]

«В случае уклонения победителя закупки от заключения договора заказчик вправе обратиться в суд с требованием о понуждении победителя заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением

от заключения договора, а также заключить договор с иным участником в соответствии с положением о закупках товаров, работ, услуг.

В случае признания процедуры закупки несостоявшейся заказчик может заключить договор с участником закупки, если указание на это содержится в документации о конкурентной закупке.» [80]

В документации о закупке может быть установлено обеспечение исполнения договора, предоставляемое победителем конкурентного способа закупки как, правило до заключения договора. Срок передачи подписанного договора от участника, с которым заключается договор, урегулирован законодательно, порядок подписания и передачи договора участнику уточнен в документации о конкурентной закупке. В результате несоблюдения сроков подписания договора и внесения обеспечения исполнения договора (в случае его установления) участник признаётся уклонившимися от заключения договора. Обеспечение исполнения договора может быть удержано заказчиком в случаях наступления обстоятельств, предусмотренных в положении о закупках товаров, работ, услуг ОАО «РЖД», например, при отзыве заявки после окончания срока подачи заявок.

До заключения договора победитель должен предоставить заказчику сведения в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами. В случае непредставления заказчику сведений победитель (участник) считается уклонившимися от заключения договора.

«В соответствии с действующим законодательством договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки. В случае необходимости одобрения органом управления заказчика в соответствии с законодательством РФ заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика,

комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через 5 дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки.» [80]

Участник вправе направить письменное обращение к заказчику с просьбой согласовать замену способа обеспечения исполнения договора, направив документ, подтверждающий перечисление на счет заказчика денежного обеспечения. Такое обращение рассматривается в течение 5 рабочих дней с даты получения обращения. При соответствии независимой гарантии и организации её выдавшей требованиям документации о конкурентной закупке замена может быть согласована, а денежные средства возвращены на соответствующие реквизиты участника закупки в течение 10 рабочих дней с даты предоставления оригинала независимой гарантии.

Размер обеспечения исполнения договора устанавливается в документации о конкурентной закупке, но не может превышать 30% от начальной (максимальной) цены договора, а в случае проведения закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства в размере не более 5% от начальной (максимальной) цены договора или в размере аванса, если договором предусмотрена выплата аванса.

В документации о конкурентной закупке «может быть предусмотрено требование об обеспечении исполнения договора в целом, а также об обеспечении исполнения отдельных обязательств по договору» [80], в том числе:

- обязательств по возврату аванса – в размере не менее аванса
- исполнения обязательств по договору (в том числе отдельных этапов исполнения договора) включая гарантийные обязательства – не более 30% начальной (максимальной) цены договора (этапа договора) (без учета обеспечения обязательств по возврату аванса).

Размер обеспечения исполнения договора может быть уменьшен пропорционально стоимости исполненных обязательств, приемка и оплата которых осуществлены в порядке и сроки, которые предусмотрены договором.

«Независимая гарантия, сроки её действия должны соответствовать требованиям, установленным в документации о конкурентной закупке.» [57]

Порядок возврата обеспечения исполнения договора может быть предусмотрен документацией о конкурентной закупке или договором.

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения исполнения договора, возвращаются на счет исполнителя договора в течение 10 рабочих дней с даты получения документов, подтверждающих надлежащее исполнение обязательств по договору.

«Заказчик по согласованию с контрагентом при заключении договора и/или в ходе исполнения договора вправе изменить количество всех предусмотренных договором товаров, объем предусмотренных работ, услуг при изменении потребности в товарах, работах, услугах, на поставку, выполнение, оказание которых заключен договор в пределах 30% от начальной (максимальной) цены лота, если иное не предусмотрено в документации о конкурентной закупке), а также при выявлении потребности в дополнительном объеме работ, услуг, товаров, не предусмотренных договором, но связанных с такими работами, услугами, товарами, предусмотренными договором.» [12]

Далее рассмотрим порядок заключения и содержания контракта (договора) заключенного в рамках федерального закона № 44-ФЗ, при этом отметим, что правила работы в рамках контрактной системы объясняются более подробно, а параметры работы в данном правовом поле жестко кодифицированы.

Одним из весомых признаков сделки, заключенной в рамках контрактной системы, является твердая цена контракта (договора), которая определяется на весь срок исполнения контракта (договора). В отличие от цены договора в рамках федерального закона № 223-ФЗ, цена контракта,

заключенного по федеральному закону № 44-ФЗ, не может быть изменена на этапе заключения контракта. Так же на этапах заключения и исполнения контракта не могут быть изменены существенные условия контракта, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом № 44-ФЗ. [58]

В соответствии с частью 24 статьи 22 федерального закона № 44-ФЗ в контракте могут быть указаны цены единиц товара, работы, услуги и максимальное значение цены контракта, а также описаны случаи указания ориентировочного значения цены контракта либо формула цены и максимальные значения цены контракта. Отметим, что указанные случаи утверждены Правительством Российской Федерации.

«Проектом контракта могут быть предусмотрены отдельные этапы его исполнения, при этом цена каждого этапа устанавливается в размере, сниженном пропорционально снижению начальной (максимальной) цены контракта участником закупки, с которым заключается контракт.» [82]

Некоторые особенности определения цены государственного контракта существуют в рамках государственного оборонного заказа, которые сформированы с учетом федерального закона от 29 декабря 2012 года № 275 - ФЗ «О государственном оборонном заказе». «В целях повышения эффективности реализации государственного оборонного заказа необходимо обеспечить строгий контроль за соблюдением порядка и правил определения условий и заключений государственных контрактов, предусмотрев ответственность в этой сфере, в том числе меры по возврату в бюджет незаконно израсходованных средств. Меры, связанные со своевременным исполнением государственных контрактов, позволят повысить эффективность процесса оборонного заказа, а также существенно сэкономят государственную казну.» [12]

Еще одним важным условием контракта является включение в него обязательных условий об ответственности заказчика и поставщика по различным основаниям.

Законодательно закреплено в рамках контрактной системы включение в контракт условий о начислении неустоек, штрафов и пени в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, как поставщиком, так и заказчиком. Условия и порядок исчисления неустоек и пени, начисленных в результате просрочки различного характера, урегулированы законодательно.

В случае выявления просрочки исполнения контракта со стороны поставщика (подрядчика исполнителя) заказчик направляет поставщику требование об уплате неустоек (штрафов, пеней). Данное условие касается, в том числе, и выявления просрочек исполнения гарантийных обязательств. Порядок начисления пеней, штрафов также закреплены в статье 34 федерального закона № 44-ФЗ и должны быть включены в условия контракта в обязательном порядке

В рамках федерального закона № 44-ФЗ так же допускается заключение контракта с несколькими участниками закупки, однако данная возможность ограничена отдельно взятыми случаями, закрепленными в пункте 10 статьи 34 федерального закона № 44-ФЗ. «При этом право заключения контракта с несколькими участниками закупки устанавливается заказчиком в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (при её наличии).» [82]

В области контрактной системы Правительство Российской Федерации установило типовые условия контрактов, в зависимости от предмета контракта, которые подлежат включению в контракт заказчиками на этапе формирования проекта контракта в рамках осуществления закупок. [74]

«Если контракт заключается на срок более чем три года и цена контракта составляет более чем сто миллионов рублей, контракт должен включать в себя график исполнения контракта.» [82]

«Обязательными для включения в контракт являются следующие условия:

– сроки оплаты, приемки в части соответствия количества, комплектности, объема требованиям, установленным документацией,

контрактом), порядок и сроки оформления результатов приемки, а также о порядке и сроке предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения гарантийных обязательств. В случае, предусмотренном частью 24 статьи 22 федерального закона № 44-ФЗ, контракт должен содержать условие о том, что оплата поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги осуществляется по цене единицы товара, работы, услуги исходя из количества поставленного товара, объема фактически выполненной работы или оказанной услуги, но в размере, не превышающем максимального значения цены контракта;

– об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком юридическому лицу или физическому лицу, в том числе зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, на размер налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, связанных с оплатой контракта, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах такие налоги, сборы и иные обязательные платежи подлежат уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации заказчиком.»[36]

«Так же в контракт в обязательном порядке включаются сроки оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта, предусмотренный контрактом.» [82] При этом «в случае если извещение размещено в единой информационной системе либо приглашения принять участие в закупке направлены с 1 января по 30 апреля 2022 года включительно, данный срок должен составлять не более пятнадцати рабочих дней, а с 1 мая 2022 года не более семи рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 федерального закона № 44-ФЗ.» [82]

Ряд случаев, являющихся исключением из указанных правил закреплены в пункте 13.1 статьи 34 федерального закона № 44-ФЗ.

Наряду с обязательными для включения в проект контракта условиями законодатель выделил некоторые условия, которые могут быть учтены при формировании проекта контракта.

«Важным послаблением со стороны заказчика в части формирования условий контракта является возможность не включения условия «об удержании суммы неисполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных заказчиком в соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ, из суммы, подлежащей оплате поставщику (подрядчику, исполнителю).» [82]

В связи со сложившейся в настоящее время экономической ситуацией в федеральном законе № 44-ФЗ предусмотрены случаи, когда контракты могут быть заключены в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации, несмотря на требования закона о контрактной системе. [82]

В том случае, если заказчик воспользовался правом заключения контракта жизненного цикла на приобретение новых машин и оборудования либо иных товаров, закупка которых допускается в рамках контракта жизненного цикла, то стоимость жизненного цикла товара должна включать как стоимость товара или работы, так и стоимость последующего обслуживания, эксплуатации в течение срока службы (при необходимости), ремонта, утилизации (при необходимости). Что касается контрактов, предметом которых является проектирование, строительство и, как итог, ввод в эксплуатацию, то все указанные виды работ могут быть предметом одного контракта, при этом порядок заключения таких контрактов и основание заключения устанавливаются Правительством РФ.

Так же, считаю, что законодатель применил правильную логику с точки зрения наличия возможности объединения работ, связанных с консервацией, ремонтом, реставрацией и приспособления объектов культурного наследия для современного использования, в рамки одного контракта одновременно на все выше указанные виды работ. Так же совместно могут быть включены в

один контракт работы, связанные с научно-исследовательской деятельностью, изыскательские работы, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением такого рода работ.

Несмотря на то что гражданско-правовые отношения в рамках контрактной системы строго регламентированы, Правительством РФ могут определяться дополнительные условия контракта даже, не связанные с его предметом. Данная норма предусмотрена с целью наличия у Российской Федерации технологических и экономических преимуществ в современных непростых экономических и политических условиях. Так же Правительство РФ берет на себя право определить условие о предоставлении информации о всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор (договоры) с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае если размер начальной (максимальной) цены контракта превышает законодательно установленный. Данное условие вступает в силу в случае заключения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) договора (договоров) субподряда на сумму, превышающую 10 процентов от цены контракта. Порядок действий заказчика в случае не предоставления такой информации установлены частями 24, 25 статьи 34 федерального закона № 44-ФЗ. Заказчиком может быть предусмотрено условие о проведении работ самостоятельно, без привлечения субподрядной организации в случаях, предусмотренных частью 29.1 федерального закона № 44-ФЗ.

Важным условием для обеспечения финансовой надежности контракта является банковское сопровождение сделки. Случаи, при которых банковское сопровождение контракта является обязательным условием оговорены в статье 35 федерального закона № 44-ФЗ.

В качестве финансового стимула добросовестного исполнения контракта играют обеспечительные меры. Наряду с размером обеспечения исполнения контракта обязательным условием является установление сроков возврата заказчиком денежных средств (часть 27 статьи 34 федерального

закона № 44-ФЗ), в случае если данная форма обеспечения была выбрана участником закупи. Если в качестве формы обеспечения исполнения контракта выбрана независимая гарантия, в контракт должно быть включено условие об обязанности поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставить новое обеспечение в случае отзыва у банка, предоставившего такую гарантию, лицензии на осуществление банковских операций. Сроки предоставления нового обеспечения, порядок начисления и размер пени за просрочку предоставления нового обеспечения обозначены в части 30 статьи 34 федерального закона № 44-ФЗ.

Ввиду того, что большая часть конкурентных закупок в рамках контрактной системы проводится в электронном виде, контракт (договор) по итогам проведения электронной процедуры закупки заключается с использованием программно-аппаратных средств оператора электронной площадки. Как в случае с бумажной формой заключения контракта, так и в случае заключения контракта в электронном виде существуют ограничительные сроки на совершение выше указанного юридически значимого действия. «Контракт может быть заключен не ранее чем через 10 дней с даты размещения протокола подведения итогов в ЕИС или иных протоколов, предусмотренных действующим законодательством, но после предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта (если такое обеспечение было предусмотрено извещением о проведении конкурентной закупки)» [82], однако, при этом законодатель берет на себя право предусмотреть и иные сроки заключения контракта. Порядок и сроки направления проекта контракта заказчиком, подписания контракта участником закупки и заказчиком урегулированы частями 2-5 статьи 51 федерального закона № 44-ФЗ. Отметим, что после направления заказчиком проекта контракта участнику закупки возможно направление протокола разногласий со стороны участника закупки. Основания для направления указанного протокола так же урегулированы законодательно. В случае невыполнения участником закупки требований по соблюдению сроков

подписания контракта (направления протокола разногласий), внесения обеспечения исполнения контракта, такой участник закупки признается уклонившимся от заключения контракта. В отношении такого участника заказчик обязан совершить действия, направленные на включение его в реестр недобросовестных поставщиков, а также заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных уклонением участника закупки от заключения контракта, в части, не покрытой суммой обеспечения заявки на участие в закупке.

Рассмотрев все нюансы этапа заключения контракта (договора), особенности их содержания можно сделать вывод о том, что в рамках правового поля закона о контрактной системе существуют четкие жестко регламентированные правила, что касается федерального закона № 223-ФЗ, то в данном случае все действия, связанные с заключением договора, а так же требования к содержанию договора, в большей степени урегулированы положением о закупках товаров, работ, услуг отдельно взятого заказчика с учетом положений ГК РФ и иных нормативно-правовых актов, связанных с предметом закупки.

3.2 Исполнение, изменение, расторжение контракта (договора)

Исполнение принятых юридическим или физическим лицом договорных обязательств является важным фактором, влияющим на экономическое развитие государства. Исполнение договорных обязательств является значимой гражданско-правовой категорией, влекущей за собой реальные действия участников общественных отношений. Правовая основа исполнения обязательств различного характера заложена в главе 22 ГК РФ. Изменение и расторжение договорных обязательств являются частью процесса взаимодействия в рамках исполнения договорных обязательств. Глава 29 ГК РФ регламентирует общие принципы расторжения и изменения договора. Специфика правовых отношений в рамках, принятых на себя

обязательств отражена в федеральном законе № 44-ФЗ, федеральный закон № 223-ФЗ устанавливает лишь общие требования к исполнению договорных обязательств, руководствуясь в процессе взаимодействия хозяйствующих субъектов гражданским кодексом РФ и внутренними документами отдельно взятого заказчика.

Исполнение договорных обязательств, возникших в результате проведения конкурентных процедур закупок, организованных в рамках федерального закона № 44-ФЗ урегулировано как статьёй 94 закона о контрактной системе, так и гражданским законодательством. Исполнение контракта (договора) в данном случае «включает в себя комплекс мер по взаимодействию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), которые реализуются непосредственно после заключения контракта (договора) и направлены на достижение целей осуществления закупки. В рамках взаимодействия участников договорных отношений осуществляется приёмка поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги.» [82] В случае если в контракте (договоре) выделены этапы исполнения, взаимодействие заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) происходит в сроки и на условиях, соответствующих данному этапу. Как отдельный элемент исполнения договорных обязательств могут быть выделены действия по проведению экспертизы поставленного товара (оказанной услуги, выполненной работы). Экспертиза может проводиться как по завершению поставки всего товара (в случае отсутствия в условиях контракта этапов), так и отдельных партий, поставка которых разделена на этапы в соответствии с контрактом (договором). Такое же условие применительно для выполнения работ и оказания услуг.

«В рамках исполнения обязательств осуществляется оплата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракт (договора).» [82]

В настоящее время существует много дискуссий на тему обязанности поставщика (подрядчика, исполнителя) своевременно доводить информацию о ходе исполнения своих обязательств с целью выявления возникающих при исполнении контракта сложностях. Отсутствие у заказчика такой информации может повлечь за собой сложности, связанные с приемкой товара (выполненных работ, оказанных услуг), а в дальнейшем срыв сроков исполнения контракта (договора), являющимися существенным условием контракта (договора).

Заказчик, в свою очередь, обязан провести экспертизу результатов выполненных работ (поставленного товара, оказанной услуги) в части соответствия их условиям контракта (договора). «Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов (договоров), заключенных в соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ.» [82] В соответствии с представленными заказчиком материалами устанавливается отсутствие или наличие нарушений требований контракта (договора). При наличии нарушений экспертная организация в своём заключении обязана указать данный факт, в случае если «такие нарушения не препятствуют приемке поставленного товара (оказанной услуги, выполненной работы) заключение экспертной организации может содержать предложения о способах устранения нарушений и сроки их устранения. Помимо привлечения экспертной организации заказчик, с целью осуществления приемки товара, выполненной работы, оказанной услуги (отдельного этапа), вправе создать приемочную комиссию составом не менее пяти человек. В таком случае документы о приемке должны быть подписаны всеми членами приёмочной комиссии. Заказчик самостоятельно принимает решение о необходимости создания приемочной комиссии.» [45] Условия, последовательность и сроки приемки устанавливаются контрактом (договором), в том числе в указанные для приемки сроки осуществляется направление заказчиком мотивированного отказа от подписания документов

приемки. Деятельность экспертов, привлеченных в рамках исполнения контракта на этапе приемки, и комиссии должна быть скоординирована, мнение экспертной организации (эксперта) учитывается при приемке. Законодатель допускает установление в рамках исполнения контракта обеспечительных мер в отношении гарантийных обязательств, в этом случае документы о приемке подписываются после предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) такого обеспечения.

К числу одних из наиболее значимых нововведений в сфере конкурентных торгов можно отнести возможность подписания документов о приемке усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени поставщика (подрядчика, исполнителя).

Порядок формирования и направления таких документов заказчику с использованием ресурсов ЕИС, сроки их направления, подписания, содержание урегулированы федеральным законом № 44-ФЗ и контрактом (договором), действующим в рамках поставки товара, оказания услуги, выполнения работы.

Далее рассмотрим возможности изменения и расторжения контрактных (обязательств). В соответствии с пунктом 1 статьи 450 ГК РФ изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено иными статьями ГК РФ, другими законами или договором. В соответствии с пунктом 2 статьи 450 ГК РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении договора другой стороной или в иных случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами или договором.

«Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.» [18]

В соответствии со статьёй 95 федерального закона № 44–ФЗ «изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за

исключением их изменения по соглашению сторон» [82] в случаях, предусмотренных действующим законодательством в рамках контрактной системы. Основываясь на пункте 1 статьи 432 ГК РФ дадим определение существенным условиям контракта, так в соответствии с выше указанной статьёй ГК РФ существенными являются условия о предмете договора, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Таким образом законодатель определяет существенность условий для каждого отдельно взятого вида договора (контракта). При этом можно выделить некоторые общие условия, являющиеся существенными для всех видов договорных обязательств, например, цена контракта (договора). Статьёй 95 федерального закона № 44-ФЗ допускается «снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товаров, объема работ или услуги. При этом так же не должно страдать качество товара, выполняемой работы, оказываемой услуги» [82]. Цена контракта (договора) может быть изменена пропорционально объему поставляемого товара, оказываемой услуги и выполняемой работы, но в рамках десяти процентов от исходного объема (цены). Порядок такого изменения цены законодательно урегулирован. Иные случаи изменения цены контракта исходя из специфики договорных обязательств так же закреплены в статье 95 федерального закона № 44-ФЗ.

«Вне зависимости от специфики контракта (договора) могут быть изменены условия в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при уменьшении ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. При этом государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в

том числе цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом.» [82]

Отдельную категорию договорных обязательств представляют собой контракты жизненного цикла, в том числе предметом которых являются проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства. Рассмотрим некоторые случаи возможности изменения таких контрактов. Так, например, при возникновении независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность исполнения контракта, могут быть изменены сроки и цена выполняемых работ, при условии, что такое изменение не приведет к увеличению срока исполнения контракта и (или) цены контракта более чем на тридцать процентов. Порядок внесения таких изменений урегулирован законодательно. Допускается однократное изменение срока исполнения контракта жизненного цикла (при условии, что контракт жизненного цикла предусматривает проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства) на срок, не превышающий срока исполнения контракта, предусмотренного при его заключении, при этом возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такой способ был выбран в качестве обеспечительной меры) осуществляется во вновь установленный по соглашению сторон срок. Иные случаи изменения контрактов жизненного цикла, контракта, предметом которого является выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ закреплены в федеральном законе № 44-ФЗ.

Все изменения, допустимые в рамках федерального закона № 44-ФЗ, «осуществляются при условии предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения исполнения контракта, в случае если такие изменения влекут возникновение новых обязательств поставщика (подрядчика, исполнителя), не обеспеченных ранее предоставленным обеспечением исполнения контракта, и если при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) требование обеспечения исполнения контракта

установлено в соответствии со статьей 96 федерального закона № 44-ФЗ.» [82] Исходя из этого законодатель допускает уменьшение размера обеспечения в порядке и случаях, предусмотренных частями 7-7.3 статьи 96 федерального закона № 44-ФЗ.

Условия независимой гарантии, внесённой в качестве обеспечительной меры, могут быть изменены. В таком случае указанный гарантирующий документ может быть предоставлен как новое обеспечение принятых обязательств; [82]

«Если обеспечение исполнения контракта осуществляется путем предоставления новой независимой гарантии, возврат заказчиком ранее предоставленной ему независимой гарантии предоставившему ее гаранту не осуществляется, взыскание по ней не производится, заказчик признается отказавшимся от своих прав по ранее предоставленной независимой гарантии, обязательство гаранта перед заказчиком по ранее предоставленной независимой гарантии прекращается с момента выдачи новой независимой гарантии;» [82]

Если при увеличении цены контракта обеспечение исполнения контракта осуществляется путем внесения денежных средств, поставщик (подрядчик, исполнитель) вносит их на счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику, денежные средства в размере, пропорциональном стоимости новых обязательств поставщика (подрядчика, исполнителя). В случае уменьшения цены контракта заказчик возвращает поставщику (подрядчику, исполнителю) денежные средства в размере, пропорциональном размеру такого уменьшения цены контракта.

Перемена поставщика (подрядчика, исполнителя) при исполнении контракта не допускается, за исключением случаев правопреемственности по исполняемому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. [82]

«Изменение существенных условий контракта (договора) так же возможны при поставке товара, выполнении работы или оказании услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте (договоре). В таком случае соответствующие изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов, заключенных заказчиком.» [82]

В соответствии с частью 8 статьи 95 федерального закона № 44-ФЗ расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

«Для того чтобы воспользоваться правом одностороннего отказа от исполнения контракта заказчик должен предусмотреть данное условия на этапе подготовки проекта контракта (договора). Так же, как и в случае с процедурой изменения контракта заказчик имеет право провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций до принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта. Эксперт (экспертная организация) в своём заключении обязана подтвердить факт нарушения условий контракта (договора), только после указанного заключения заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта. После принятия такого решения об одностороннем отказе от исполнения контракта, заключенного по результатам проведения электронных конкурентных процедур» [82]

«В случае принятия заказчиком предусмотренного частью 9 настоящей статьи решения об одностороннем отказе от исполнения контракта, заключенного по результатам проведения электронных процедур, закрытых электронных процедур заказчик с использованием ЕИС формирует решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, подписывает его

усиленной электронной подписью лица, имеющего право ЕИС. В случаях, предусмотренных частью 5 статьи 103 федерального закона № 44-ФЗ заказчик имеет право такое решение не размещается на официальном сайте. Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта.» [82]

«В течение десяти дней с даты надлежащего уведомления о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе принять меры по устранению нарушений условий контракта. Контракт (договор) не может быть расторгнут в одностороннем порядке со стороны заказчика в случае устранения нарушений, послуживших направлением в адрес поставщика (подрядчика, исполнителя) уведомления о расторжении.» [82] Информация об отмене решения, указанного выше, должно быть опубликовано в ЕИС в порядке, установленном федеральным законом № 44-ФЗ.

Так же законом о контрактной системе определены случаи, когда заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта. К ним можно отнести ситуацию, когда в «процессе исполнения контракта товар или поставщик перестали соответствовать ранее определенным условиям конкурентной закупки, либо поставщиком была предоставлена недостоверная информация о товаре, его соответствии заявленным в закупке требованиям, что позволило стать ему победителем определения поставщика.» [82]

Дальнейшие действия заказчика регламентированы частью 16 статьи 95 федерального закона № 44-ФЗ, так «заказчик направляет решение об одностороннем отказе от исполнения контракта поставщику не позднее двух рабочих дней, следующих за днем вступления в силу указанного решения, а также формирует обращение о включении информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков

(подрядчиков, исполнителей).» [82] Отметим тот факт, что некоторые субъекты РФ формируют обособленный реестр социально безответственных поставщиков (сайт Госзаказа Липецкой области). Социальная миссия реестра – сделать так, чтобы потребителям гарантированно оказывались только качественные и безопасные общественные услуги, а рынок государственного и муниципального заказа очищался от социально безответственных поставщиков и фальсифицированной продукции. [6]

«В случае расторжения контракта по основаниям, предусмотренным частью 8 статьи 95 федерального закона № 44-ФЗ, заказчик вправе заключить контракт с участником закупки, с которым в соответствии с законом о контрактной системе заключается контракт при уклонении от заключения контракта победителя определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и при условии согласия такого участника закупки заключить контракт.» [82] Условия заключения такого контракта урегулированы частью 17.1 статьи 95 федерального закона № 44-ФЗ. При этом форма заключения контракта не может быть изменена. Порядок и сроки заключения такого контракта закреплены в статье 17.2 закона о контрактной системе.

При этом законодатель предусматривает обязанность скорректировать договорной объём при заключении нового договора, с учетом исполненных обязательств по договору подлежащему расторжению, в части объёма и соответственно цены.

Любая сторона договора вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения договора. Основания для такого прекращения предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации. Данная норма подлежит применению при условии закрепления её в договоре.

Порядок одностороннего отказа от исполнения договора закреплён законодательно и подлежит применению при наличии оснований. Вся информация

Порядок направления уведомления урегулирован частью 20.1 статьи 95 федерального закона № 44-ФЗ. Решение в данном случае формируется с

использованием ЕИС, подписывается электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени поставщика (подрядчика, исполнителя) и размещается в ЕИС, за исключением случаев не размещения информации, предусмотренных на законодательном уровне.

«Решение об одностороннем отказе может быть отменено Поставщиком, если в течение десятидневного срока с даты надлежащего уведомления заказчика о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта устранены все нарушения условий контракта, послужившие основанием для принятия решения о расторжении.» [82] Отмена решения об одностороннем отказе подлежит публикации в ЕИС.

Включение в реестр недобросовестных поставщиков, в рамках законодательства о закупках является правом заказчика, а не обязанностью. И в случае принятия такого решения «заказчик не позднее двух рабочих дней, следующих за днем вступления в силу решения поставщика об одностороннем отказе от исполнения контракта, направляет соответствующее обращение о включении информации в реестр недобросовестных поставщиков.» [82] Любая сторона контракта вправе потребовать возмещения за фактически понесенного ущерба.

В целях поддержания эффективности заключения и исполнения контрактов законодательство о контрактной системе предусматривает возможность обеспечения обязательств. В данном случае они определены как установленные законом или договором специальные (дополнительные) меры имущественного характера, способствующие исполнению обязательств, либо гарантирующих защиту имущественных интересов.

В соответствии с п. 4 ст. 96 федерального закона № 44-ФЗ юридический факт предоставления обеспечения (в надлежащей форме и в надлежащие сроки) можно считать необходимым правовым условием для заключения контракта. Неисполнение данного условия влечёт правовые последствия для поставщика. Контракт заключается после предоставления победителем в конкурентной закупке обеспечения исполнения контракта

Исполнение договорных и гарантийных обязательств в рамках контрактной системы может быть обеспечено предоставлением независимой гарантии, при этом обеспечительный документ должен отвечать требованиям статьи 45 Федерального закона № 44-ФЗ. Так же в рамках правового поля контрактной системы возможно применение общепринятых норм в части обеспечительных мер, а именно внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. Способ обеспечения исполнения договора должен быть выбран участником закупки самостоятельно. При оформлении независимой гарантии следует учитывать, что срок её действия должен превышать срок исполнения обязательств по договору не менее чем на один месяц, с учетом потенциально возможных изменений в договор. Независимо от способа обеспечения, выбранного участником, обеспечение должно предоставляться в установленный законодателем срок, при несоблюдении данного условия участник закупки будет считаться уклонившимся от заключения контракта. Условия о размере обеспечения контракта также установлены законодательно. При этом в ходе исполнения контракта участник имеет право изменить выбранный способ обеспечения, при этом вновь предоставляемое обеспечение может быть уменьшено пропорционально выполненным обязательствам.

В рамках федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ все юридически значимые действия, осуществляемые в отношении контракта (договора), заключенного по результатам конкурентной процедуры, находят своё отражение в реестре контрактов (договоров). Информация, подлежащая включению в выше указанный реестр, сроки включения такой информации урегулированы законодательно.

Заключение

Проанализировав правовую основу такой сферы общественных отношений, как поставка товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд отдельных видов юридических лиц по результатам проведения конкурентных процедур закупок, была выявлена основная и, на мой взгляд, весомая недоработка законодательства в сфере закупок. В течение всего периода существования Российской Федерации законодательство о закупках подвергалось изменениям и дополнениям целью которых являлось достижение эффективности проведения конкурентных закупок для публичных нужд. Основными критериями определения эффективности на протяжении не одного столетия являются эффективность планирования, здоровая конкуренция, экономичность, соблюдение законодательства, эффективность документооборота. При этом законодатель незначительную роль уделяет такому показателю эффективности как качество выполняемых работ, оказанных услуг, поставленных товаров, а такой индикатор эффективности, как результативность (степень достижения цели) вообще исключен из системы критериев оценки эффективности проведенных закупок. Ряд публицистов научных статей в области государственных закупок сформировало мнение о том, что реализация закона о контрактной системе является крайне сложным процессом, с трудом, реализуемым с практической точки зрения. Профессор Высшей школы экономики В.И. Смирнов отметил, что «применение федерального закона №44-ФЗ и федерального закона №223-ФЗ на современном этапе можно сравнить с «подметанием пола железным ломом», то есть тяжело и малоэффективно.» [42]

Модернизация и электронизация конкретных инструментов управления и реализации закупочной деятельности как элемент научной новизны несёт в себе такую цель как решение текущих задач, связанных с минимизацией

затрат, созданием благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса, минимизация коррупционных рисков в системе торгов. В целях формирования привлекательного инвестиционного имиджа региона и развития в нем сегментов малого и среднего предпринимательства следует провести разбивку потенциальных потребителей на различные группы по принципу схожести потребления товаров, работ, услуг. [8] Усиление контроля и правового регулирования этапа исполнения контракта с целью достижения максимального уровня результативности (степени достижения цели), как основного показателя эффективности проведения конкурентной закупки, должно стоять в качестве приоритетной цели законотворческой деятельности в сфере закупок.

Система конкурентных торгов является государственным инструментом стимулирования экономики. Все мероприятия, реализуемые в рамках контрактной системы, направлены на эффективное расходование бюджетных средств. Применение методов расчета начальной максимальной цены контракта (договора) и использование нормативных показателей всё это финансовые механизмы управления системой государственных закупок. Применение мер ответственности к недобросовестному поставщику является так называемым «клинингом» системы закупок, позволяющим устранить с рынка товаров, работ, услуг хозяйствующие субъекты, не желающие добросовестно работать в рамках правового поля контрактной системы. Без всякого сомнения совершенствование механизмов регулирования этапов закупки играет положительную роль в динамично развивающейся сфере торгов.

Несмотря на нестабильную ситуацию в международных рыночных отношениях, внутригосударственный товарный оборот отмечается динамичным развитием, в том числе за счет государственных закупок и закупок среди отдельных видов юридических лиц. Рост числа участников, увеличение процедур, проводимых на состязательной основе, как в количественном, так и в денежном выражении, свидетельствует о

положительной практике применения внедрения процессов электронизации закупок и применения последних достижений информационных технологий. Глобальная модернизация финансового механизма, действующего в сфере закупок, придет к достижению приоритетных целей государственного характера и решению стратегически важных задач в сфере публичных торгов. Как следствие внедрения политики оперативного административно-правового реагирования на изменяющиеся внешнеполитические и экономические условия близко достижение такой цели как минимизация правовых нарушений. Так же, по моему мнению, внедрение процессов электронизации способно решить проблему коррупции и сговора потенциальных участников закупки на этапе формирования начальной максимальной цены договора. С этой целью обязательным условием формирования начальных (максимальных) цен должно быть включение в обоснование, наряду с коммерческими предложениями, иных источников ценовой информации. Все выше перечисленные мероприятия такого рода позволят хозяйствующим субъектам, выступающим в роли заказчика, быстро и эффективно решить проблемы формирования актуальных относительно действующего рынка начальных (максимальных) цен договоров и избежать демпинга на этапе проведения различных видов торгов. [3]

В ходе исследования в целом приходим к выводу, что совершенствование механизма управления государственными закупками должно осуществляться перманентно на основе мониторинга всех видов конкурентных закупок с учетом удовлетворения взаимных интересов всех участников контрактной системы. В процессе исследования было установлено, что государственные закупки в целях удовлетворения публичных нужд государства имеют в практике нашей страны глубокие исторические корни. В связи с этим необходимо использовать накопленный положительный опыт в сфере конкурентных закупок применительно к современным экономическим и правовым отношениям, при этом подвергнув

критическому анализу всю эпоху существования системы централизованных закупок.

С момента начала образования системы государственных закупок как отдельного направления деятельности в структуре державного властного управления Российской империи закупкам в целях оборонного обеспечения уделялось особое внимание. В связи с этим, закупки для армии и флота изначально формировались и развивались как отдельная подгруппа хозяйственно-правовых отношений между государством и его резидентами. Во многом этот подход развивался и совершенствовался на протяжении веков с учетом основ, заложенных далеко в прошлом. В настоящее время в связи с концентрацией множества отрицательных факторов в одну переломную точку система госзакупок, в особенности в интересах оборонного ведомства, требует большего внимания с целью создания предельно оптимальных условий и налаживания наиболее эффективных механизмов закупок. [12]

Список используемой литературы и используемых источников

1. Ананьев А.Г., Концептуальные особенности публичного договора в современном гражданском праве/Российский журнал правовых исследований. Том 7 №1 (2020). Страницы 22-33.
2. Ананьев, А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству // Гражданское право. – 2016. – № 5. – С. 15 – 19.
3. Андреев, Н.Ю. Использование электронных торгов в современной контрактной системе // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 7 (166). – С. 6 – 11. 110
4. Анисимов, Е. Заключение госконтракта в устной форме // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 31. – С. 12. – 16.
5. Аннотации Справочно-правовой системы «Гарант»
6. Анчишкина О.В., Киселева В.Н. «Белая книга закупок» Набор инструментов для государственных закупок. Москва. Апрель 2018
7. Баутин, В.М. Концептуальные основы формирования инновационной экономики в агропромышленном комплексе России: монография / В.М. Баутин. – М.: Изд-во РГАУМСХА им. К.А. Тимирязева, 2012
8. Байбарова, М.А. Маркетинговые инструменты продвижения территориального кластера в концепции развития региона / М.А. Байбарова // Синергия наук. – 2018. – № 27 – С.258–268
9. Беляева О.А. «Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках».
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.07.2021 №37-П) // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

11. Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. – М., МЭН, 2005. – С. 13 – 30.
12. Воронина, Н.В. Своевременное исполнение контрактов в рамках государственного оборонного заказа в учреждениях УИС // Вестник финансового университета. – 2016. – № 3 (96). – С. 157 – 162.
13. Гасаналиева, А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2016. – № 2. – С. 671 – 673. 111
14. Гончаров, Е. Государевы нужды в допетровскую эпоху // Конкурсные торги. – 2000. – № 5. – С. 28 – 31. 55.
15. Гончаров, Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 39 – 44.
16. Гордеев Андрей. «Бизнес против слишком жестких правил закупок». Ведомости. 12 ноября 2019 год.
17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 (ред. от 26.10.2021 №33-П) // Российская газета. – 6, 7, 8 февраля 1996 г. – № 23, 24, 25.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 (ред. от 26.10.2021 №33-П) // Российская газета. – 08.12.1994. – № 238 – 239.
19. Гусейнли Имади Али Вугар оглы, Контрактная система закупок как институт гражданского права/Правовая парадигма. 2018. Том 17 №3. Страницы 108-112.
20. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т / В. И. Даль. – М. : Прогресс : Универс, 1994. – Т. 2: И-О. – 912 с. ; Т. 3: П-Р. – 912 с
21. Единая информационная система сфере закупок [Электронный ресурс] : URL: [http:// zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html) (дата обращения 20.01.2023)

22. Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 30.06.1992. – № 148.

23. Захаренко Д.С. Исполнение государственного (муниципального) контракта, заключенного по итогам публичной закупки: правоприменительные проблемы. Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021; (1):22-28.

24. Интернет конференция «Россия: варианты институционального развития» [электронный ресурс] URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293244/print.html> (дата обращения 27.04.2023)

25. Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта [электронный ресурс].URL: <https://gufo.me/dict/mas/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9> (дата обращения 12.04.2023)

26. Информационная система [электронный ресурс]. URL: <https://www.globaltenders.com/about-us.php> (дата обращения 11.03.2023)

27. Исакова Н.Ю. Долгих Ю.А., Лачихина А.Г. Финансы и финансовая система государства. Министерство науки и высшего образования РФ. Второе издание, переработанное и дополненное. Екатеринбург. Издательство Уральский федеральный университет. 2019.

28. Йосси, Шеффи Жизнестойкое предприятие. Как повысить надежность цепочки поставок и сохранить конкурентное преимущество / Шеффи Йосси. - М: Альпина Паблицер, 2016. - 208 с.

29. Кикавец В.В. О целесообразности разграничения публичных потребностей в сфере закупок товаров, работ и услуг на общие и внутриорганизационные. Правовая парадигма. 2019. Том 18. №4. Страницы 83-89.

30. Ключевская Наталья «Развитие законодательства о госзакупках: проблемы и пути решения от ФАС России».

31. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2022 №19-П) / Российская газета. – 31.12.2001. – № 256.

32. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.

33. Лепетикова, И.Ю. Совершенствование практики исполнения контрактов в сфере закупок // Ростовский научный журнал. – 2017. – №. 1. – С. 206 – 218. 112

34. Литвиненко А.Н., Мячин Н.В. Методология исследования сферы закупок для обеспечения государственных нужд / Вестник экономической безопасности. 2020; (2): 288-93.

35. Международный ресурс для размещения тендеров [Электронный ресурс]. URL : <https://www.globaltenders.com> (дата обращения 13.02.2023)

36. Мироненко Г.А. Становление государственного заказа в России. Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2019. №1, Страницы 193-199.

37. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (часть вторая) (ред. от 31.10.2019 №32-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

38. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 августа 2013 г. № 582-ст) (ред.от 22.04.2020) // Стандартинформ. – 2014.

39. Определение Арбитражного суда Ярославской области от 27.05.2020 по делу № А82-8234/2020

40. Определение АС Уральского округа № Ф09-1976/19

41. Определение ВС РФ от 18 апреля 2019 года по делу № А75-1934/2018

42. Орлова О.Е., «О финансовых условиях работы бюджетных учреждений в 2021 году»

43. Паулов П.А., Сотникова В.А. Бюллетень науки и практики [электронный ресурс]. URL : <http://www.bulletennauki.com>. Т. 4. №11. 2018 (дата обращения 04.03.2023)

44. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.05.2015 № Д28и-1464 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71533742/> (Дата обращения 26.05.2017).

45. Письмо Минфина России от 14 марта 2022 г. № 24-03-08/18813

46. Письмо ФАС по делу №ИА/19176/19 от 13.03.2019.

47. Письмо Федеральной налоговой службы от 26 октября 2005 года № ВЕ-6-17/906@ «Сравнительный анализ федеральных законов о поставках продукции для государственных нужд

48. Платформа электронных закупок учреждений ЕС// [Электронный ресурс]. URL : <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do> (дата обращения 12.04.2023)

49. Постановление арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.09.2020 № Ф02-4307/2020 по делу № А19-25993

50. Постановление арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.09.2020 № Ф04-3945/2020 по делу № А81-7907/2019

51. Постановление арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.09.2020 № Ф04-3573/2020 по делу № А27-4773/2020

52. Постановление арбитражного суда Центрального округа от 18.09.2020 № Ф10-2743/2020 по делу № А36-3763/2019

53. Постановление Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17 «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП) (ОК 004-93) (утратил силу) // Экономика и Жизнь. – Июнь 2000 г. – № 24.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2017 г. № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства» // Собрание законодательства РФ. -15.03.2023-

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» (ред. от 31.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 20.01.2014. – № 3. – Ст. 288.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 15.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2013. – № 46. – Ст. 5947.

57. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации» (ред. от 20.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 23.12.2013. – № 51. – Ст. 6887.

58. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // 02.12.2013

59. Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 №1752 «О порядке регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок и

внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. N 656» (ред. от 07.11.2020) (вместе с "Правилами регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок") (утратил силу)

60. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» (ред. от 16.08.2018 №952)// Собрание законодательства РФ. – 15.06.2015. – № 24. – Ст. 3476.

61. Постановление Правительства РФ от 23.12.2016 №1466 «Об утверждении типовых условий контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций» (ред. от 31.10.2022)

62. Постановление Правительства РФ от 28.02.2019 №223 «Об особенностях проведения закрытых электронных процедур и порядке аккредитации на специализированных электронных площадках» (ред. от 27.01.2022)

63. Преамбула Указа Президента РФ от 7 августа 1992 года №626 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»

64. Пресс-релизы, 13 июля 2020 год, Материал представлен площадкой РТС-Тендер. «Госзаказ и госзакупки: итоги первого полугодия 2020 года»

65. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком,

исполнителем)» // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – Январь 2014 г. – № 1 (часть I). – Февраль 2014 г. – № 2 (часть II).

66. Приказ Минфина России от 10.04.2019 №55н «Об утверждении порядка формирования идентификационного кода закупки» (ред. от 15.11.2021).

67. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31.01.2014 № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» (ред. 16.10.2018)// Экономика и жизнь. – 30.05.2014. – № 21.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» (ред. от 25.03.2010) (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2008. – № 9. – Ст. 884.

69. Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (ред. от 31.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 28.03.2016. – № 13. – Ст. 1880. 106

70. Рекомендации по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг. – М. – СПб.: Энергопресс, 1995-198с

71. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 – 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Дополнение № 17 (А/49/17). – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций. – 1994. – С. 60 – 102. 108

72. Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 24.10.1991. – № 43. – Ст. 1392.

73. Указ Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665 «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1718 от 14 октября 2006 г.» (ред. от 12.04.2019) // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68610/ (Дата обращения 09.04.2023).

74. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») (документ утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 14.04.1997. – № 15. – Ст. 1756.

75. Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.acquisition.gov/?q=browsefar> (дата обращения 04.01.2023)

76. Федеральный Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 14.07.2022 №290-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 145. 104

77. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ред. от 28.06.2022 №216-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 19.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

78. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 05.12.2022 №277-ФЗ) // Российская газета. – 22.07.2011. – № 159.

79. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

80. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28.12.2022 №569-ФЗ)// Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

81. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 10.05.1999. – № 19. – Ст. 2302.

82. Чваненко Дмитрий Анатольевич. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора» Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации» Москва 2021 год.

83. Черепяхин Б.Б. Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. 476 с.

84. Чичерин Б.Н. Философия права. СПб, Наука, 1998. 654 с

85. Шевченко Е.Е. Заключение гражданско-правовых договоров. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 312 с

86. Юдин Владислав Андреевич. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации» Москва 2021 год

87. Юзвович Л.И., Исакова Н.Ю., Истомина Ю.В. и др. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты. Монография. Екатеринбург. Издательство Уральский федеральный университет. 2019.

88. Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26 – 29.

89. Haksever C., Render B. Service and Operations Management // World Scientific Books. 2018

90. Ohkawaraa H., Fukushima N., Kitagawaa T., Ito T., Masutani Y., Sawa Y. Tissue Procurement System in Japan: The Role of a Tissue Bank in Medical Center for Translational Research, Osaka University Hospital // Transplantation Proceedings. 2020. Vol. 42. Iss. 1. P. 190– 192. DOI: 10.1016/j.transproceed.2009.12.037

91. Agreement on Government Procurement. 1994. [Электронный ресурс] URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm (дата обращения: 27.04.2023)

92. Wibowo A. Determining Reasonable Bid Ratios Under Two-Sided Power Distribution Assumption for Public Procurement Under Capped Lowest-Cost Bidding System // International Journal of Procurement Management. - 2019. - Vol. 12, №2. - Pp. 174-198. - DOI: 10.1504/IJPM.2019.098551.

93. Hambrick D. Op. cit.; Miller D. (2007). Paradigm Prison, or in Praise of A-theoretic Research // Strategic Organization, 5(2):177-184.