

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

Институт права
(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовое регулирование государственных закупок»

Студент	Н.А. Котова	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)	
Научный руководитель	В.В. Романова	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)	
Консультанты	_____	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)	
	_____	_____	_____
	(И.О. Фамилия)	(личная подпись)	

Руководитель программы д-р юрид. наук, проф. Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2019



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	9
1.1. История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в Российской Федерации	9
1.2. Понятие государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд	15
1.3. Действующая система регулирования государственных закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации	18
ГЛАВА 2. ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК. СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ) ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	27
2.1. Планирование, обоснование, нормирование закупок	27
2.2. Определение поставщика путем проведения торгов	32
2.3. Определение поставщика без проведения торгов	40
ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ИСПОЛНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	45
3.1. Заключение, исполнение и расторжение государственного контракта	45
3.2. Актуальные проблемы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд	65
3.3. Возможные пути решения проблем правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	77
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	82

ВВЕДЕНИЕ

Государственные закупки влияют на уровень развития экономики любого государства и не зависят от степени их участия в рыночных отношениях. Государство выступает в роли потребителя, который кроме закупки товаров, работ и услуг единолично устанавливает свой порядок осуществления закупок. Сегодня в России применяются рыночные принципы закупок, до 1990 года применялись планово-административные.

Планово-административные принципы экономики вводили в обязанность государства приобретение всего объема продукции, производимого предприятиями, независимо от уровня спроса на нее. В данной ситуации получатели бюджетных средств имели полную свободу в закупке товаров, работ, услуг. Однако время показало несостоятельность данных подходов, в результате чего государству пришлось принять решение о необходимости создания специального юридического механизма закупок. Этим механизмом выступила контрактная система.

Опыт зарубежных стран, таких как США, Великобритания, Франция и других, применяющих национальную контрактную систему, показывает, что основой контрактной системы в этих государствах является единая система управления государственными нуждами. «Федеральная контрактная система США, пройдя продолжительный путь исторического формирования ..., на сегодня является одной из передовых и наиболее эффективных систем госзакупок в мире» - отмечает Р.Б. Рубинов¹. «GSA является единственным источником Америки, предназначенным исключительно для закупок товаров и услуг для правительства»².

В 90-х годах XX века в России были предприняты попытки создать законодательные акты, которые могли бы систематизировать государственные закупки, но принимаемые нормативно-правовые акты не содержали

¹ Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования // Журнал «Бюджет» №10 октябрь 2012

² Federal Acquisition Service.- <https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service> (дата обращения 19.01.2019)

полноценных способов обеспечения регулирования в данной сфере. На государственном уровне было принято решение создать Федеральную контрактную систему, которая была отражена Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010 – 2012 годы.

Федеральная контрактная система - это система правовых, организационных и экономических мероприятий, направленных на объединение следующих этапов: прогнозирования, планирования, осуществления закупок, исполнения контрактов, а также проведение мониторинга, надзора, контроля и аудита.

«Россия начинает переход на «федеральную контрактную систему», контроль проведения торгов и управление всеми этапами государственных закупок, а также создание единой информационной системы для государственного заказа» - подчеркнула министр Набиуллина Э.С., выступая на форуме-выставке «Госзаказ-2012» 15 февраля 2012 года³. Модернизация в сфере государственного заказа обновляет законодательство, создает эффективные инструменты мониторинга цен, новые профессиональные стандарты для закупочных служб, систему контроля и аудита, развивает информационные системы и электронные торги. Федеральные органы власти, регионы, бизнес общими усилиями реализовывают поставленные задачи. «Государственные закупки стали зоной, способствующей развитию коррупции в России» - отмечает Президент РФ Путин В.В. в обращении к Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года⁴.

«Россия является членом всех основных международных организаций и конвенций по противодействию коррупции и прилагает усилия для выполнения всех рекомендаций и соблюдения международных стандартов» - отмечают А.Панич и С.Еремин⁵.

³ Тезисы выступления Министра Э.С. Набиуллиной на открытии форума-выставки «ГОСЗАКАЗ-2012», г. Москва, 15 февраля 2012 г. // http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120215_09

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 "Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/#dst0

⁵ Alexei Panich and Sergei Eremin «Anti-Bribery and Anti-Corruption Review».- <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review-edition-7/1177237/russia>

Существенное изменение всей контрактной системы в России связано с принятием нового Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ). Президент Путин В.В. отметил, что «в этой связи правовое регулирование публичных закупок должно быть направлено на создание прозрачной и справедливой среды для всех участников, обеспечивающей сбалансированность частных и публичных интересов»⁶. Открытость, прозрачность информации, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство, ответственность за результат, эффективность осуществления закупок, все эти принципы являются составляющими элементами контрактной системы закупок в России⁷.

Вместе с тем, Закон № 44-ФЗ по-прежнему содержит пробелы в сфере государственных закупок. Остро стоит вопрос об эффективности расходования бюджетных средств при одновременном совершенствовании качества государственных услуг, недостатком квалифицированных кадров в системе закупок, сложностью в понимании нормативно-правовой базы и т.д.

Как отмечают Архалович О.В. и Серова О.А. «неэффективность использования бюджетных средств может быть связана как с корыстными целями, так и с обычной халатностью или невнимательностью лиц, ответственных за проведение закупок»⁸.

Актуальность выбранной темы исследования обоснована тем, что сегодня перед российским государством стоят задачи, требующие организованного и эффективного расходования средств бюджета. Решить

⁶ Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. N 3. С. 2 — 5.

⁷ Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

⁸ Серова Ольга Александровна, Архалович Оксана Васильевна Переход к Федеральной контрактной системе в России: централизация закупок и повышение их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2014. №3.

данные вопросы способно только эффективное нормативно-правовое регулирование государственных закупок.

Степень разработанности темы: Возрастание роли участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях привело к росту заинтересованности со стороны представителей различных наук к вопросам правового регулирования отношений, связанных с обеспечением государственных потребностей в товарах, работах и услугах.

Ученый-цивилист Мейер Д.И. в дореволюционный период уделял большое внимание изучению проблем удовлетворения государственных нужд в рамках контрактных правоотношений. Данную проблему также рассматривали современные ученые-цивилисты Анисимов В.А., Брагинский М.И., Комиссарова Е.Г., Шевченко Л.И., Яровой А.В. и другие.

Основателями в области административного права являлись Бахрах Д.Н., Ротенберг А.С. и другие. Поиск решений по сокращению рисков в сфере закупок описан в трудах Андерсена А.П., Горбенко О.Н., Маслова С.В., Мотаева Т.М., Кандратьевой У.Д., Соколова М.Ю., Чефранова А.С. и других.

Вопросам эффективного формирования и развития государственной контрактной системы посвящены труды многих российских правоведов. Сущность, содержание и особенности формирование контрактной системы содержатся в работах Андреевой Л.В., Вовченко Н.Г., Анчишкиной О.В., Архалович О.В., Белова Е.В., Дерновой О.А., Волкова В.В., Борисова Д.Ю., Бенедиктова А.В., Ванина В.В., Голубцова В.Г., Горской О.В., Иголина Н.А., Гусева А.А., Победоносцева К.П., Малыхиной Е.А., Мордвиновой И.А., Лусегеной З.С., Звоновой Е.А., Примак Т.К., Чулкова А.С., Тормозовой Е.Д., Самарина А.М., Мельничук В.А., Крадинова П.Г., Михайлов А.В., Михайловой А.Р., Митьковской И.В., Серовой О.А. и многих других.

Методологическая основа исследования: При написании работы использованы следующие методы: сравнение, нормативный метод, анализ и другие.

Теоретическая основа исследования: Работы Андреевой Л.В., Вовченко Н.Г., Анчишкиной О.В., Архалович О.В., Белова Е.В., Дерновой О.А., Волкова В.В., Борисова Д.Ю., Бенедиктова А.В., Ванина В.В., Голубцова В.Г., Горской О.В., Игонина Н.А., Гусева А.А., Победоносцева К.П., Малыхиной Е.А., Мордвиновой И.А., Лусегеной З.С., Звоновой Е.А., Примак Т.К., Чулкова А.С., Тормозовой Е.Д., Самарина А.М., Мельничук В.А., Крадинова П.Г., Михайлов А.В., Михайловой А.Р., Митьковской И.В., Серовой О.А. и многих других составляют теоретическую основу исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые возникают при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Предметом исследования является изучение правового регулирования государственных закупок.

Целями исследования является комплексный анализ отношений, возникающих при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также изучение действующей системы регулирования государственных закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации.

Для достижения поставленных целей необходимо выполнить следующие **задачи:**

1. Изучить историю развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд;
2. Изучить понятие государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд;
3. Рассмотреть действующую систему регулирования государственных закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации;
4. Описать планирование, обоснование, нормирование закупок, способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
5. Рассмотреть особенности заключения, исполнения и расторжения государственного контракта;

6. Выделить актуальные проблемы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд;
7. Выявить возможные пути решения проблем правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

1.1. История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в Российской Федерации

Российское государство имеет богатейший опыт по осуществлению деятельности в сфере закупок для государственных нужд, но единого мнения о времени происхождения закупок в России для обеспечения государственных нужд нет.

Бордунова С.А. считает, что институт государственных закупок один из наистарейших в русском праве⁹.

По мнению Беляевой О.А. история торгов началась с древних времен, когда торг на Руси был местом схода и торгующих, и простых жителей¹⁰.

Первые моменты зарождения публичных торгов многие авторы относят к XVII веку ко времени царствования Алексея Михайловича Романова. Его указание породило начать переговоры на взаимовыгодной основе. Но наличие Наказа от 1595 года «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» опровергает данную точку зрения, так как он законодательно регулировал поставки для нужд государства.

По мнению Атамась А.В., государственные закупки появились до XVIII века. Они были неотделимой частью личного найма с середины VIII века до введения Соборного уложения в 1649 году¹¹.

⁹ Бордунова С.А. Правовое регулирование государственных и муниципальных заказов по законодательству Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Бордунова Светлана Анатольевна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2011. - 24 с.

¹⁰ Беляева О. А. Генезис торгов в российском праве //Аукционный Вестник. - 2013. № 158. - С. 3-4. http://auctionvestnik.ru/pdf/AV_158.pdf

¹¹ Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Атамась Андрей Валерьевич; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ]. - Москва, 2009. - 23 с.

В Переяславской летописи от 1346 года также упоминаются заказники, дружинники, распоряжавшиеся княжеским имуществом и заключавшие сделки от имени казны, о чем упоминает в своей работе Кузнецов В.И.¹².

Интенсивное развитие закупки получили во времена правления великого русского реформатора Петра I. Активное развитие экономики и освоение новых территорий дали толчок к поиску новых способов снабжения государства. В связи с этим Петром I было учреждено специальное ведомство - Канцелярия подрядных дел. Канцелярия отвечала за все подряды и государственные заказы для государственных нужд, а заключенные договоры гражданско-правового характера позволяли государству решать данные вопросы. Единственным государственным заказчиком был Петр I и его двор.

Многие ученые относят к периоду правления Петра I возникновение первых публичных конкурсов.

Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. подчеркивают, что впервые объявленный конкурс размещался для ознакомления на всех городских воротах¹³.

Данные сведения собирались и учитывались Канцелярией Сената. Принимать участие в выполнении государственного заказа мог любой предприниматель, отличающийся ответственностью и дающий гарантию в выполнении заказа, что подтверждалось любым уважаемым горожанином или общественным деятелем. «Таким образом, проходивший отбор привел к зарождению современного принципа – принципа прозрачности процедур закупок»¹⁴.

¹² Абрегова Асият Аслановна Государственный контракт в России: проблемы развития института // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-kontrakt-v-rossii-problemy-razvitiya-instituta>

¹³ Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. -М.: Изд-во МЭИ, 2005.

¹⁴ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26

Борисов Д.Ю. утверждает, что торги подтверждают свою эффективность на рынке определенных товаров, работ, услуг и исторически занимают центральное место в системе государственных закупок¹⁵.

В 1721 году издается указ «Регламент Адмиралтейства и веРФи», установивший процедуру проведения торгов, регулирование ответственности сторон при размещении государственных заказов и борьбы с коррупцией. Обратной стороной стало увеличение коррупционных факторов при распределении и использовании государственных средств. Принятый регламент устанавливал, что объявления о проведении торгов должны содержать условия сделки, время начала и окончания подачи заявок, место их проведения. Если тот, с кем был заключен договор, не мог его исполнить, то регламент разрешал передать исполнение договора другому подрядчику, при этом увеличив цену. Все это нашло свое отражение в современном законодательстве, а именно в извещениях о закупках¹⁶.

Обязательным условием, как и в XVIII веке сегодня участвовать в закупочных процедурах не разрешено лицам, имеющим непогашенные обязательства перед государством.

Период правления Анны Иоанновны (1731 год) предусматривал выплату неустойки, налагаемой на казну, которая определялась Регламентом Камер-коллегии.

Период правления императрицы Елизаветы Петровны (1758 год) связан с появлением «Регула провиантского правления». Данный Регул уделял внимание государственным закупкам с твердой ценой, предоставлению участникам торгов сведений о наличии у них капитала, рекламе торгов. Особое внимание заслуживали закупки у непосредственных производителей. «В

¹⁵ Борисов Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд. С. 21.

¹⁶ Гончаров Е.Ю. История торгов в России // Конкурсные торги. -1998. -№ 8. -С. 39-44.

настоящее время эти условия являются самыми важными при заключении договоров»¹⁷.

В период правления императрицы Екатерины II (1775 год) был принят акт, устанавливающий лимит (десять тысяч рублей) для заключаемых Казенной палатой договоров. Акт назывался «Учреждение о губерниях». Договора свыше данного лимита заключались императрицей лично. Данный акт регулировал также и ответственность членов палаты за заключение нерентабельных договоров. «Это положение можно было бы применить в современных отношениях в сфере государственных закупок, что позволило бы снизить возможность сговора при проведении торгов и к более внимательному отношению должностных лиц к условиям, предлагаемым поставщиками, а также к правильному оцениванию экономической целесообразности и эффективности для государства»¹⁸.

XVIII век считается периодом применения жестких санкции за нарушения в области государственных закупок. В этот период появляется первое упоминание о специалистах в данной области.

К концу XIX века в некоторых торговых процедурах могли участвовать только специально приглашенные лица, известные своим опытом и надежностью¹⁹. Ограничение конкуренции позволило обратить внимание на качественные, а не ценовые характеристики. «Данный опыт нашел свое отражение в таких отраслях как формирование оборонного заказа, заказ на выполнение строительных работ и прочих случаях, когда качество поставляемых товаров и услуг должно быть важнее их ценовых свойств»²⁰. XIX

¹⁷ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26

¹⁸ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Студенческая наука Международный научный журнал для студентов и молодых ученых № 2(3) / 2018 с.60-64

¹⁹ Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. С. 19.

²⁰ Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. С. 19.

век выделяется четкостью организации закупок и исполнительностью поставщиков.

«Анализ исторического опыта показывает, что он был направлен на привлечение потенциальных участников торгов и на обеспечение государственных интересов. Применялись льготы, пособия для мелких предпринимателей, что помогало создавать более сильную конкуренцию крупным промышленникам»²¹.

«Революция 1917 года и следовавшие за ними гражданская война, военный коммунизм, а также внедрение системы планового хозяйства и централизованного распределения материальных ресурсов устранили целесообразность публичных торгов на поставки для государственных нужд»²². Конкурсные закупки (кроме аукционов) в России были забыты на долгие 70 лет. Распад СССР требовал обновления законодательной базы в сфере государственных закупок, которая соответствовала бы изменившейся экономической и политической обстановке.

Анчишкина О.В. аргументирует начало создания контрактной системы следующими основными проблемами:

- неполная нормативно-правовая база;
- отсутствует контроль планов закупок;
- отсутствует ответственность заказчика за результат;
- рост контрактов, заключаемых с единственным поставщиком;
- демпинг и незащищенность заказчиков от недобросовестных поставщиков, подрядчиков и исполнителей;
- рост несостоявшихся торговых процедур;
- отсутствие правовой защиты инвестиционной деятельности государства;

²¹ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Студенческая наука Международный научный журнал для студентов и молодых ученых № 2(3) / 2018 с.60-64

²² Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. -М.: Изд-во МЭИ, 2005.

- слабая конкурентоспособность;
- отсутствие процедур обоснования и нормирования²³.

В 1992-1999 гг. принимаются различные законодательные акты, ставшие в дальнейшем базой для создания современной системы государственных закупок.

С принятием нового Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ²⁴ сформировалась новая система государственных закупок с учетом исторического опыта и опыта зарубежных стран. Он закреплял единый порядок размещения заказов для обеспечения государственных нужд. В данный закон было внесено более 35 поправок. «Однако практика показала, что рост современных технологий и изменения экономической ситуации в стране заставляют менять само законодательство. Дальнейшее внесение изменений стало бессмысленным, необходимо было менять всю систему государственного заказа»²⁵.

В связи с этим для повышения эффективности, результативности, предотвращения коррупции, обеспечения прозрачности и гласности 05 апреля 2013 года был принят действующий ныне Закон № 44-ФЗ, в котором модернизировано планирование в контрактной системе для обеспечения более качественных закупок. Сегодня открытые аукционы в электронной форме самая распространенная форма проведения государственных закупок. Появились электронные торговые площадки для проведения аукционов. Малый и средний бизнес получил право принимать участие в выполнении государственных заказов. Закупки стали прозрачнее, а экономия средств – существеннее.

²³ Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское перепутье // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2010. №2. С. 19.

²⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

²⁵ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26

«Современные государственные закупки являются многогранной сферой деятельности с большим количеством подзаконных актов и постановлений»²⁶. На современном этапе развития от грамотности и ответственности специалистов и экспертов зависит эффективность каждой проведенной закупки. Сегодня в отрасли разработаны и действуют профессиональные стандарты, как для специалиста, так и эксперта в сфере закупок. Планируется к внедрению система независимой оценки квалификации.

«История развития закупок в России, несомненно, повлияла на современное законодательство. Однако упущением является тот факт, что некоторые исторические наработки не были отражены в современном законодательстве. Накопившийся опыт в управлении государственными закупками должен быть применен на благо развития современного общества»²⁷. Поэтому в настоящее время является актуальным дальнейшее исследование в области развития истории государственных закупок и определение способности применения исторического опыта на современном этапе.

1.2. Понятие государственных закупок товаров, работа и услуг для государственных нужд

Одной из важных стратегий системы государственных закупок считается обеспечить качественную поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Тасалов Ф.А в своей монографии утверждает, что создание национальной контрактной системы в России - задача стратегического значения, связанная с

²⁶ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Студенческая наука Международный научный журнал для студентов и молодых ученых № 2(3) / 2018 с.60-64

²⁷ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26

тем, что государство оказывает значительное влияние на рыночную экономику и ежегодно расходует до 50% всех средств бюджета России²⁸.

Закупка товаров, работ и услуг представляет собой комплекс действий, исполняемых заказчиком для обеспечения государственных нужд в соответствии с законодательством. При этом выделяемые государством денежные средства должны быть израсходованы экономно и эффективно.

На сегодняшний момент мировое сообщество еще не выработало общего понятия «государственных закупок». Закон № 44-ФЗ также не содержит точного определения данного понятия. Поэтому государственными закупками считаются товары, работы или услуги, приобретаемые за счет средств бюджета и способные удовлетворить нужды государства.

Федеральный закон № 53-ФЗ от 02 декабря 1994 года закрепляет, что государственная закупка это не что иное, как «форма организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях»²⁹.

Бюджетный кодекс РФ (статья 69.1) понимает закупку как средства бюджета, предусмотренные для оказания государственных услуг³⁰.

В научном сообществе и литературе определению «государственных закупок» уделяется огромное внимание.

Нестерович Н.В. и Смирнов В.И. под закупкой понимают приобретенные из государственного и других бюджетов товары, работы и услуги³¹.

Барихин А.Б. под закупками понимает приобретение товаров и оказание услуг внутри страны, так и за ее пределами в большом объеме, а

²⁸ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография/ Ф.А. Тасалов. – М.: Издательство «Перспектива», 2014. – 215 с.

²⁹ Федеральный закон от 02.12.1994 N 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»

³⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

³¹ Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Под ред. А.Г. Свиначенко. -М.: ИНФРА-М, 2000. -С. 124.

государственными закупками считает закупки, которые проводят только через государственные органы³².

Демин А.А. рассматривает «государственные закупки» в двух смыслах. Первый – характеризует закупку как взаимоотношения заказчика с поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Второй, что определение закупок в экономической теории и в теории права идентичны по толкованию, и являются частью произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых на средства государственного бюджета³³.

Это говорит о том, государственные закупки являются инструментом, с помощью которого выполняется государственный заказ, так как только с помощью закупок может произойти формирование государственного заказа.

Понятие «государственных закупок» и «государственного заказа» отождествлять нельзя, так как государственный заказ может существовать без государственных закупок, а государственная закупка без государственного заказа нет.

Скутельник О.А. и Ильюхин В.В. наоборот, считают государственные закупки конечным этапом исполнения государственного заказа³⁴ и данные определения объединяют. С их мнениями можно согласиться, потому что закупка относится к процессу исполнения государственного заказа и установлена законодательно.

В настоящее время данные понятия содержатся в международных и российских актах. Главным законом в Российской Федерации выступает Закон № 44-ФЗ. Он устанавливает:

- планирование, способы определения победителя закупки;
- заключение, исполнение, расторжение заключенных контрактов;
- осуществление оценки и контроля исполнения законодательства.

³² Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, перераб. и доп. –М.: Книжный мир, 2008. –С. 208.

³³ Демин А.А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) //Хозяйство и право. 1997. - № 8.

³⁴ Юнусова Патимат Сулеймановна Государственный заказ в экономической деятельности региона // РППЭ. 2010. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-zakaz-v-ekonomicheskoy-deyatelnosti-regiona>

Закон № 44-ФЗ содержит положения Конституции Российской Федерации и включает в себя определение закупок для государственных нужд. Частью 3 статьи 3 Закона № 44-ФЗ закреплено, что под закупкой товаров, работ, услуг понимается комплекс действий заказчика, начинающийся с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и заканчивающийся исполнением обязательств, направленных на обеспечение нужд государства. Таким образом, можно прийти к выводу, что государственная закупка - это процесс приобретения государством при помощи уполномоченных органов товаров, работ и услуг различными способами. Огромное значение имеет тот факт, что использование приобретенных благ должно быть не в коммерческих целях, а только для обеспечения потребностей государства.

1.3. Действующая система регулирования государственных закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации

Регулирование закупок для реализации государственных нужд, исполняемых государственными учреждениями проводится следующими нормативно-правовыми документами:

1) Конституцией Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ);

2) Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ;

3) Гражданским кодексом Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ;

4) Бюджетным кодексом Российской Федерации Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ;

5) Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

6) Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 г. № 2931-р «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства»;

7) Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

8) Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

9) Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

10) Федеральным законом от 4 апреля 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

11) Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;

12) Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»;

13) Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;

14) Планом мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок на 2014 год, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 30 июня 2014 г.;

15) Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 октября 2013 г. № 631 "Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе";

16) Приказом Министерства труда и социальной защиты от 10 сентября 2015 г. № 626н «Об утверждении профессионального стандарта "Эксперт в сфере закупок"»;

17) Приказом Министерства труда и социальной защиты от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в сфере закупок"».

Основными законодательными актами из нормативной базы, регулируемыми вопросы государственных закупок, выступают только следующие:

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

2. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Основным отличием между указанными нормативно-правовыми актами выступает то, что:

– в качестве заказчика Закон № 44-ФЗ рассматривает только государственные организации, а Закон № 223-ФЗ относит к заказчикам также предприятия с государственной долей в уставном капитале и некоторые бюджетные организации;

– процедура закупки полностью регулируется Законом № 44-ФЗ, а Закон № 223-ФЗ содержит отсылочные нормы к положению о закупках на каждый конкретный случай (пп. 2, 3 ст. 3 Закон № 223-ФЗ);

– способы закупок по Закону № 44-ФЗ определены исчерпывающе, в то время как Закон № 223-ФЗ оставляет этот выбор за заказчиком.

Закон № 44-ФЗ во многом схож с Законом № 223-ФЗ. Закон № 44-ФЗ это процедурный закон, в нем правила, сроки закупок регламентированы им самим. Закон № 223-ФЗ является рамочным - закупки, их сроки и прочие требования заказчики устанавливают самостоятельно, через Положение о закупках.

Согласно Закону № 44-ФЗ заказчики могут не иметь положение о закупках, так как сам Закон № 44-ФЗ выступает в роли инструкции, но для осуществления закупок, согласно Закону № 223-ФЗ наличие положения о

закупках является обязательным. Положение о закупке является документом, регламентирующим закупочную деятельность заказчика.

Особого внимания заслуживают государственные унитарные предприятия, которые с 01 января 2017 года стали признаваться заказчиками, обязанными руководствоваться требованиями п.3 ч.1 ст.1, п.7 ст.3, ч.2.1 ст.15 Закона № 44-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 321-ФЗ (далее - Закон № 321-ФЗ). Данные предприятия в основной массе представлены предприятиями обеспечивающей сферы: жилищного–коммунального хозяйства, транспортного, почтового обслуживания и др. В случае форс-мажорных ситуаций такие предприятия должны как можно быстрее иметь возможность для быстрого восстановления своей работоспособности. Но, учитывая, что закупка это довольно длительный процесс, продолжительность которого составляет (в виде электронного аукциона) в среднем 20-23 дня, а в случае необходимости внесения изменений в план-график она увеличивается еще на десять дней - длительность закупочной процедуры создает особо острую проблему для таких предприятий. Она заключается в том, что заказчики таких предприятий вынуждены осуществлять закупку заблаговременно, при этом, четко не понимая объема закупки и начала сроков использования закупаемых товаров.

Поэтому 2 июля 2018 года правила закупок государственными унитарными предприятиями снова изменились и эти предприятия больше не должны проводить закупки по Закону № 44-ФЗ. Данные изменения внесены Федеральным законом № 147-ФЗ от 29.06.2018 года³⁵. Изменения были внесены также в статью 112 Закона № 44-ФЗ (часть 42), благодаря которой государственные унитарные предприятия получили возможность утвердить новое Положение о закупке.

Следовательно, заказчики могут многократно изменять положение о закупке. В количестве таких изменений запретов нет. Вывод следует из

³⁵ Федеральный закон от 29.06.2018 N 174-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

разъяснений Минэкономразвития (Письмо Минэкономразвития России от 18.08.2016 № ОГ-Д28-9834³⁶). Директором Департамента развития контрактной системы М.В.Чемерисовым было отмечено, что заказчик, который вносит изменения положение о закупке, должен разместить в единой информационной системе (далее - ЕИС) его обновленную версию и перечень правок. Оба документа должны быть составлены в электронном виде. Изменения положения о закупке должны быть размещены заказчиком в ЕИС в течение 15 дней со дня их утверждения. В случае невыполнения компания-заказчик заплатит штраф в размере до 300 тыс. руб. Соблюдение данного требования контролируется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, согласно статье 6 Закона № 223-ФЗ.

В соответствии с частью 10 статьи 3 Закона № 223-ФЗ участник закупки имеет право на обжалование действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в порядке, установленном антимонопольным органом только в определенных данной статьей случаях. Перечень оснований для обжалования действий заказчика в антимонопольном органе является исчерпывающим и носит императивный характер. Право на обжалование в судебном порядке предусмотрено пунктом 9 статьи 3 Закона № 223-ФЗ. Это право не ограничено какими-либо другими условиями, в отличие от обращения с жалобой в антимонопольный орган.

Приведенные нормативные положения указывают, что установленные антимонопольным органом порядок обжалования и случаи нарушений закупочных процедур, предусматривают право участника закупки на обжалование в административном порядке.

Вопрос выдачи заказчиком предписаний на внесение изменений в Положение о закупках поддерживает и Арбитражный суд Уральского округа.

Так, при рассмотрении дела № А71-11305/2013, в постановлении от 05.08.2014 суд указал на то, что выданное заказчику предписание о приведении положения о закупках в соответствие с Законом № 223-ФЗ путем исключения

³⁶ Письмо Минэкономразвития России от 18.08.2016 № ОГ-Д28-9834

из него пунктов, не отвечающих принципам, установленным в п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ является законным.

Случаи обжалования предписаний, связанных с внесением изменений в положения о закупках в практике судебного обжалования предписаний ФАС России занимают существенное место, но единой позиции по-прежнему не существует. Данные виды предписаний нацелены на недопущение нарушений законодательства, но в тоже время они приводят к негативным моментам в закупочной деятельности заказчиков. Это становится основной причиной для их обжалования.

Так, Арбитражный суд Уральского округа в постановлении № Ф09-11529/15 от 15 февраля 2016 г. по делу № А60-19130/2015 признал процедуру запроса предложений разновидностью торгов, в то время как Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 15 декабря 2016 года по делу № А41-21786/16 пришел к другому мнению. Признание иных способов закупок торгами отражено в ч.4 ст.447 ГК РФ, Законе № 223-ФЗ в ч.2 и 3 ст.3, а также в ст.17 Закона о защите конкуренции.

Возникновение предписаний ФАС России о внесении изменений в положение о закупке, сравнивающих иные способы закупки с торгами, в том числе по срокам размещения извещений о закупке является в наибольшей степени более опасным для заказчиков следствием этой проблемы.

Данную позицию поддержали Арбитражные суды Северо-Западного Уральского округов в постановлениях по делам №А21-1534/2016 от 15 февраля 2017 года³⁷ и № А76-6025/2016 от 17 ноября 2016 года³⁸, невзирая на спорность данного положения.

Заказчиков, расходующих бюджетные средства согласно Закону № 44-ФЗ, подобное принятие решений ставит субъекты предпринимательской

³⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2017 г. N Ф07-12601/16 по делу N А21-1534/2016 // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/41136007/#ixzz5h67Eguo1>

³⁸ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 ноября 2016 г. N Ф09-9621/16 по делу N А76-6025/2016

деятельности, чьи закупки осуществляются в соответствии с Законом № 223-ФЗ, в менее удобное положение.

Из выше сказанного следует, что принципиальное отличие в осуществлении закупок согласно Законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ в указанных случаях судами не было принято к сведению. Так как Закон № 44-ФЗ подробно регулирует закупки, определяя разные сроки для проведения закупок в зависимости от условий, Закон № 223-ФЗ определяет сроки проведения закупок только для конкурса и аукциона, разрешая прописывать данные закупки в положении о закупках. С учетом сложившейся в данной ситуации негативной тенденции, можно порекомендовать заказчикам, более подробно прописывать порядок осуществления каждого способа закупки в положениях о закупках, чтобы при исследовании положений о закупке, суды могли отличать иные способы закупки от конкурса и аукциона.

Таким образом, в силу различий хозяйственной деятельности данных предприятий нормы, которые благоприятны для казенных и бюджетных учреждений, не комфортны для государственных унитарных предприятий. Поэтому важно решить вопрос, об эффективности нормы Закона № 44-ФЗ, способности регулирования контрактных отношений заказчиков разных уровней власти (федеральной, региональной, местной), организационных форм (унитарные предприятия, бюджетные и казенные учреждения) и имеющих различный закупочный потенциал. По-моему мнению, определять для всех некую среднюю величину невозможно. К каждой категории заказчиков надо подходить индивидуально, с учетом их особенностей.

Закон № 223-ФЗ более компактный, содержит всего 8 статей, в то время как № 44-ФЗ - 114. Поэтому при проведении закупок очень важно правильно разграничивать данные нормативные документы, включающих цели регулирования, правовые основы закупки, принципы закупки, информационное обеспечение закупки, контролирующие мероприятия при проведении закупок, ответственность за нарушение законодательства о закупках.

Административная ответственность за совершение государственных закупок лежит на субъекте административной ответственности - должностном лице, который отвечает за соблюдение законодательства. Основные административные правонарушения содержатся в статьях 7.29-7.32.1 КоАП. Срок давности привлечения к ответственности по ним составляет 1 год со дня совершения нарушения (ст. 4.5 КоАП).

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 38 Закона № 44-ФЗ заказчики, если их совокупный годовой объем закупок превышает сто миллионов рублей должны создавать контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). А в случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает сто миллионов рублей и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик должен определить контрактного управляющего.

С принятием Закона № 44-ФЗ стали регламентированы не только подготовительные этапы, но процедура размещения заказа, а также результаты исполнение государственного контракта после его заключения.

С 1 января 2019 года заказчики обязаны использовать только электронные закупки для определения поставщика. Закрытые процедуры также будут проводиться в электронной форме.

Это упростит участие поставщиков из различных регионов, а также исключит необходимость оплаты услуг доставки, повреждение конвертов с заявками и незаконное вскрытие заявок заказчиками. Для этого все участники должны будут получить электронные цифровые подписи и аккредитацию на электронных торговых площадках.

Рассматриваемый закон направлен на совершенствование системы государственного заказа, повышение прозрачности в закупочной деятельности, а также устранение различных неточностей и пробелов в действующем законодательстве. Система государственных закупок является перспективной сферой развития социальных и экономических отношений, которая влияет на экономическую эффективность государственного регулирования и реализацию

значимых целей и задач, стоящих на сегодняшний момент перед Российской Федерацией.

Указание на приоритетное обновление сферы закупок содержится в Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г: «...формирование в Российской Федерации комплексной федеральной контрактной системы, включающей не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов»³⁹.

28 июня 2017 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации был утвержден "Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Обзор содержит вопросы, которые поступили из судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также выводы, подготовленные судами судебной практики для использования заказчиками во время заключения, изменения, расторжения государственных контрактов, их исполнения и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение в сфере закупки товара, работ, услуг для государственных нужд.

Обзор — это существенный шаг на пути реализации Указа Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности на период до 2030 года», в котором закреплена задача совершенствования механизма контроля в сфере закупок.

законодательство о контрактной системе постоянно совершенствуется. Начиная с 2013 года, в Закон № 44-ФЗ было внесено множество изменений и дополнений, но проблемы правоприменительной практики остаются. "Суша теория, мой друг, а древо жизни пышно зеленеет" – слова И. В. Гете из "Фауста" как нельзя лучше описывают правоприменительную практику в области государственных закупок.

³⁹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р // СЗ РФ. – 2012. - № 1, ст. 216.

ГЛАВА 2. ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК. СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ) ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

2.1. Планирование, обоснование, нормирование закупок

Планирование закупок считается начальным этапом организации закупок. Планирование обеспечивается формированием, утверждением и ведением планов закупок и планов-графиков.

На федеральном уровне регламентируют деятельность заказчиков при формировании планов закупок и планов-графиков следующие основные нормативно-правовые акты: Постановление Правительства Российской Федерации №552 от 05.06.2015 года⁴⁰ и Постановление Правительства Российской Федерации №553 от 05.06.2015 года⁴¹.

Не менее важными при планировании закупок являются Постановление Правительства Российской Федерации №1168 от 29.10.2015 года⁴², Постановление Правительства Российской Федерации №555 от 05.06.2015 года⁴³, Приказ Минэкономразвития России №422 от 29.06.2015 года⁴⁴, Постановление Правительства РФ №73 от 25.01.2017 года⁴⁵.

С 1 января 2016 года любой государственный заказчик должен обосновывать и планировать свои закупки. Данные функции закреплены ч.4

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации №552 от 05.06.2015 года «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд»

⁴¹ Постановление Правительства Российской Федерации №553 от 05.06.2015 года «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд»

⁴² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 «Об утверждении Правил размещения в ЕИС в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования»

⁴⁴ Приказ Минэкономразвития России от 29 июня 2015 г. № 422 «Об утверждении порядка формирования идентификационного кода закупки»

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 25.01.2017 N 73 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

ст.38 Закона № 44-ФЗ и возложены на контрактных управляющих, либо на контрактные службы заказчиков. Вместе с тем, необходимо обратить внимание, что сотрудники контрактной службы (контрактные управляющие) несут ответственность за составление и актуализацию планов-графиков.

Так, в соответствии со статьей 17 Закона № 44-ФЗ планирование закупок подразумевает под собой составление и утверждение плана закупок, содержащего: цели, обоснования, сроки осуществления, объемы финансового обеспечения закупок, а также сформированного и утвержденного на его основании плана-графика закупок. Представим информацию, включаемую в план-график в виде схемы (рис.1):



Рис.1 – План-график

Осуществление закупки заказчиком возможно, только если она отражена в плане закупок и в плане-графике. Изменения, вносимые в параметры закупки, должны отражаться не только в плане закупок, но и в плане-графике.

С 1 января 2018 года вступило в силу Постановление Правительства №73 от 25 января 2017 года, согласно которому заказчику при формировании планов

закупок и соглашений о субсидиях в текущем, последующем и планируемых годах необходимо указывать объем денежных средств по каждому коду бюджетной классификации. В планах-графиках также нужно отражать цену закупок и единицы измерения товаров, работ или услуг.

Обновление законодательства вызвано необходимостью повышения эффективности распределения денежных средств, выделяемых из бюджета на обеспечение государственных нужд.

В процедурах размещения государственных заказов существенным условием выступает обоснование закупок при формировании планов в соответствии со статьей 18 Закона № 44-ФЗ. Обоснование закупок - определение соответствия планируемых закупок целям их осуществления.

Составляя план-график, заказчик должен обосновать:

- 1) начальные (максимальные) цены контрактов;
- 2) способы определения победителя закупки.

Частью 1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ закреплено, что «...начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов» (рис.2)⁴⁶:

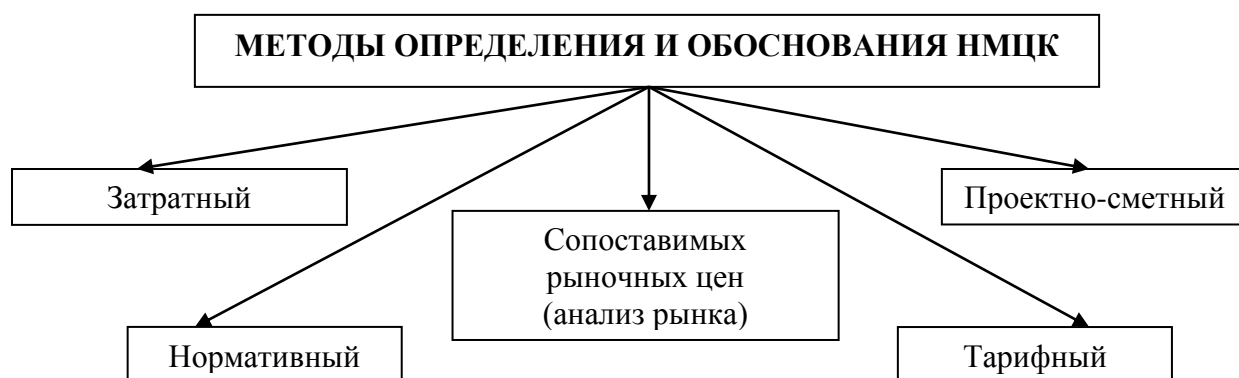


Рис.2 - Методы определения и обоснования НМЦК

⁴⁶ Сакалова Р.М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства // Молодой ученый. - 2014. - №1. - С. 251.

Планирование закупок - сложный процесс, требующий наличия соответствующих знаний и навыков в данной области. Наиболее частыми недочетами здесь являются:

- неверное указание НМЦК, которое приводит к тому, что на закупку не выходит ни один участник; либо цена закупки оказывается настолько завышена, что участие в ней становится невыгодным для участника;
- несоблюдение даты реализации закупочной процедуры без указания на то причин;
- увеличение проведение заказчиками закупочных процедур с целью освоения оставшегося в конце года неиспользованного бюджета с целью избежать секвестирования денежных средств на следующий бюджетный и плановый период.
- отсутствие в плане-графике закупок до 100 тысяч рублей.

Введение новых правил формирования планов и перевод всех закупок в электронную форму должны привести к более прозрачной и доступной для контроля контрактной системе. В связи с этим заказчикам необходимо более детально изучить новые правила, подготовить необходимые документы, иначе в случае не выполнения данных требований они могут быть привлечены к ответственности со стороны контролирующих органов.

Требование о нормировании закупок действует с 1 января 2016 года. В соответствии с ч.1 ст.19 Закона № 44-ФЗ нормированием считаются требования к качественным характеристикам, свойствам, предельной цене, закупаемых товаров, работ, услуг. Закупаемые товары, работы и услуги не должны обладать свойствами, относимыми их к предметам роскоши.

Ф.А. Тасалов в своей работе, рассматривая процесс нормирования, отмечает, что «необходимость введения института нормирования обусловлена прежде всего декларируемой борьбой государства с закупками роскоши,

встречающимися на практике случаями, когда одинаковая продукция приобретается заказчиками по разным ценам»⁴⁷.

А.С. Гафурова считает, что «то, что для одного поколения является роскошью, для последующего становится насущной необходимостью»⁴⁸.

Постановление Правительства РФ № 926 от 02.09.2015 года ввело единые правила нормирования⁴⁹. Самыми распространенными ошибками в нормировании является то, что:

1) в актах не содержатся нормативные значения цены и количества - прописаны формулы или общие суммы расходов без учета нормативов;

2) классификации нормативных затрат не отвечают Общим правилам, закрепленным в Постановлении Правительства № 1047 от 13.10.2014 года и Правилам № 1084 от 20.10.2014 года;

3) в актах содержатся не связанные с закупками нормативные затраты на расходы.

В 2018 году процедура нормирования дополнилась новыми требованиями и правилами. С 01 июля 2018 года вступят в силу изменения, внесенные в ст.19 Закона № 44-ФЗ Федеральным законом № 504-ФЗ от 31.12.2017 года⁵⁰. Статья будет дополнена п.4.1., который привлечет к общим правилам нормирование госкорпораций "Росатом" и "Роскосмос", в наиболее значимых научных, образовательных, культурных и медицинских учреждениях нашей страны.

Нововведением в системе закупок стало применение общественного обсуждения закупок, которое проводится в случаях, если НМЦК, либо цены контрактов, заключенные с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), превышают 1 млрд.рублей. Правила обязательного

⁴⁷ Тасалов Ф. А. Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе // Право и экономика. – 2016. – № 2.

⁴⁸ Гафурова Альфия Хасибулловна Предметы роскоши - необходимость или право выбора? // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2014. №15 (137).

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 года № 926 "Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)"

⁵⁰ Федеральный закон от 31.12.2017 N 504-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

общественного обсуждения закупок утверждены Постановлением Правительства РФ № 835 от 22.08.2016 года⁵¹ (ст. 20 Закона № 44-ФЗ).

Таким образом, главная роль в контрактной системе отдана планированию закупок, которая является основной и неотъемлемой частью в деятельности любого хозяйственного и экономического объекта. Главными показателями эффективности государственных закупок являются достижение разумного и целенаправленного расходования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов при выполнении закупочных процедур⁵².

2.2. Определение поставщика путем проведения торгов

Принятый в 2014 году Закон № 44-ФЗ расширил перечень различных способов проведения закупочных процедур.

Закупочная процедура - способ закупок, который используют заказчики, чтобы определить победителя закупки. Все возможные способы закупочных процедур определены действующим законодательством.

Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – действия заказчика, которые начинаются с извещения о проведении закупочной процедуры (направления приглашения принять участие) и заканчиваются заключением контракта (п. 2 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Принимать участие в закупках могут все организации и граждане, в том числе индивидуальные предприниматели и иностранные компании, а также организации, учрежденные заказчиком, то есть аффилированные лица, и те, у которых общие учредители, выгодоприобретатели, бенефициарные владельцы⁵³. Исключения установлены п.4 ст.3 Закона № 44-ФЗ и

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 N 835 "Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁵² Ценообразование в сфере государственных закупок: Учебное пособие / Под ред. В. В. Наумова. - М.: Приор, 2010.

⁵³ Письма Минэкономразвития от 21.10.2015 № ОГ-Д28-13720, от 30.12.2015 № Д28и-3854

составляют только оффшорные компании, зарегистрированные на территории государства, содержащиеся в перечне Минфина № 108н от 13.11.2007 года⁵⁴.

Представим весь алгоритм проведения закупочной процедуры заказчиком согласно Закону № 44-ФЗ в виде следующей схемы (рис.3):



Рис.3 - Алгоритм проведения закупочной процедуры

В соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ заказчики самостоятельно осуществляют выбор способа закупки. При определении способа закупки заказчику необходимо использовать следующие основные критерии:

- предмет и условия исполнения заключенного контракта;
- начальная (максимальная) цена контракта;
- критерии определения победителя;
- требуемый срок удовлетворения потребности в объекте закупки.

Частью 2 статьи 24 Закона № 44-ФЗ предусмотрены следующие способы закупок (рис.4):

⁵⁴ Приказ Минфина от 13.11.2007 №108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны)»

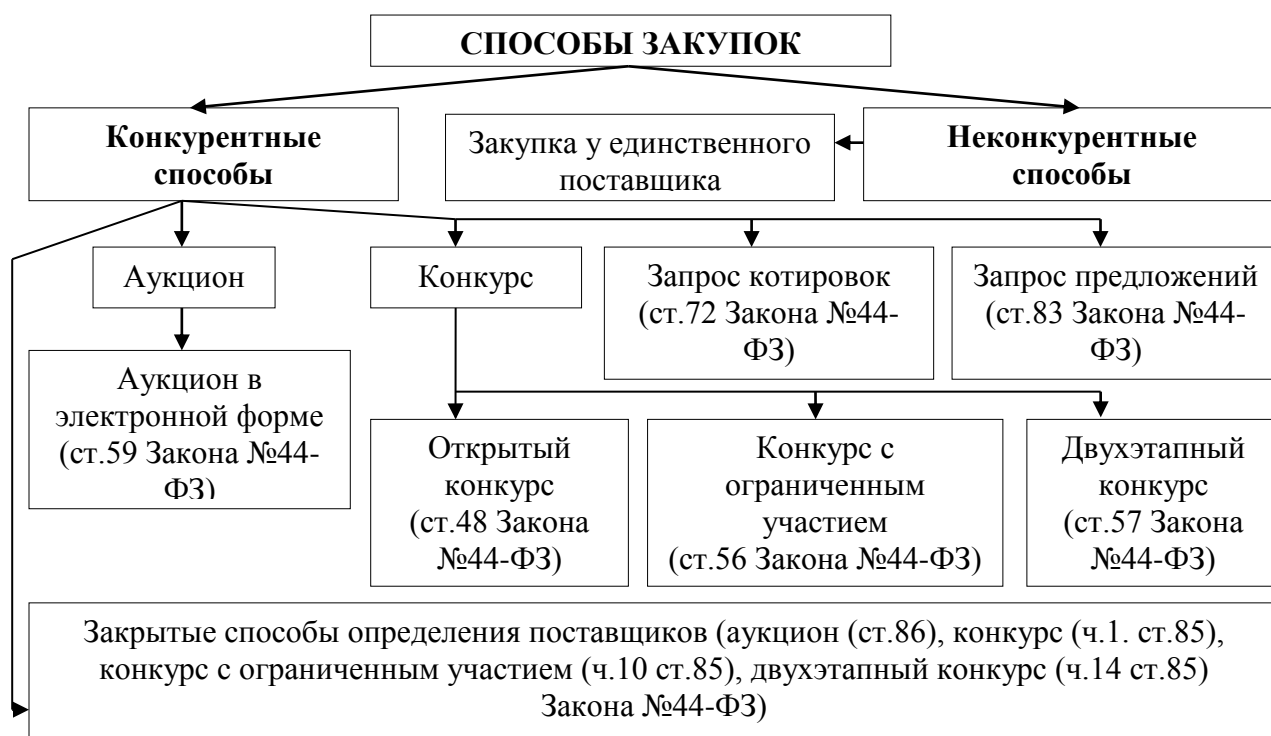


Рис.4 - Способы закупок

Конкурентный способ закупки – определение заказчиком наиболее подходящего исполнителя на конкурсной основе, исходя из поданных участниками заявок. Такие процедуры закупок считаются наиболее приемлемыми способами осуществления выбора исполнителей для крупных и длительных государственных контрактов, а также позволяют выбрать наиболее подходящего поставщика (подрядчика, исполнителя) из большого числа претендентов.

С 01 января 2019 года открытые конкурсы, конкурсы с ограниченным участием, двухэтапные конкурсы, запросы котировок и запросы предложений проводятся только в электронной форме (п. 2 ч. 43 ст. 112 Закона № 44-ФЗ).

Закупка одинаковых товаров, работ, услуг двумя и более заказчиками может проводиться в виде совместных конкурсов или аукционов. Рассмотрим конкурентные способы более подробно.

Электронный аукцион (открытый аукцион в электронной форме) - способ определения поставщика (подрядчика или исполнителя), по результатам которого победителем становится участник, предложивший наименьшую цену.

Это наиболее распространенный конкурентный способ закупки. Электронные аукционы проводятся на специальных сайтах – электронных площадках.

Электронные площадки, которые могут использовать заказчики, закреплены Распоряжением Правительства № 2933-р от 31.12.2016 года⁵⁵.

Правила проведения электронных аукционов на электронных площадках установлены ч.10 ст.112 Закона № 44-ФЗ.

Электронный аукцион проводится в обязательном порядке, если закупка отражена в перечне, утвержденном Распоряжением Правительства от 21.03.2016 года №471-р⁵⁶, применяемый на федеральном уровне. Субъекты РФ могут разрабатывать и утверждать дополнительные перечни. При этом товары (работы или услуги), включаемые в перечень, должны соответствовать следующим двум требованиям:

- описание предмета закупки должно быть подробным и точным;
- критерии определения победителя отражать количественную и денежную оценку⁵⁷.

Товары (работы или услуги), которые не отражены в установленном перечне, разрешено проводить через электронные аукционы. Товары (работы или услуги), вошедшие в перечень, нельзя проводить через конкурсы, но можно использовать запросы котировок, запросы предложений или закупки у единственных поставщиков, при соблюдении ограничений, определенных Законом № 44-ФЗ. Электронный аукцион не содержит ограничений по цене контракта, поэтому может проводиться на любую сумму.

Закупка через электронный аукцион осуществляется в следующем порядке (рис.5):

⁵⁵ Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2933-р "О проведении электронных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ"

⁵⁶ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»

⁵⁷ Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, В.В. Кошелева [и др.]; под ред. А.А. Храшкина. – 9-е издание, дополненное. – М.: ИД «Юриспруденция», 2013. – с. 112.

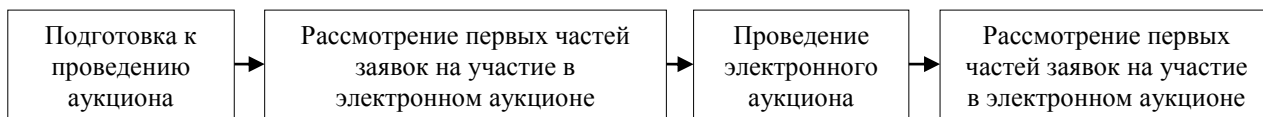


Рис.5 – Стадии электронного аукциона

Запрос котировок - способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник, предложивший наименьшую цену контракта, при этом качество товара (работы или услуги), а также квалификация поставщика (подрядчика или исполнителя) не оценивается. Этот способ является самым удобным для заказчика, когда необходимо быстро провести небольшую по стоимости закупку.

Начальная цена при применении запроса котировок не может превышать 500 тыс.рублей, а общая сумма закупок должна не может быть больше 10% от совокупного годового объема закупок (СГОЗ) и 100 млн. рублей в год. Эти требования содержатся в ст. 72 Закона № 44-ФЗ и их необходимо применять при планировании планов закупок, планов-графиков и способов закупок.

Запрос котировок проходит следующие стадии (рис.6):

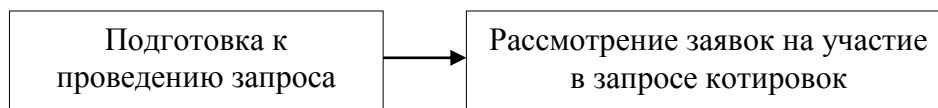


Рис.6 - Стадии запроса котировок

Запрос предложений – способ определения поставщика (подрядчика или исполнителя), по результатам которого победителем признается участник с наиболее лучшими условиями контракта, удовлетворяющими все потребности заказчика.

По мнению Р.Б. Куличева запрос предложений является самым удобным способом закупки, который позволяет за непродолжительное время установить исполнителя контракта на выгодных условиях для заказчика⁵⁸.

Запрос предложений проводится в следующих случаях, установленных в ч.2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ, если:

⁵⁸ Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства// Право и экономика, 2013.- N 6.

- покупается спортивный инвентарь, оборудование, экипировка для сборных команд России по олимпийским и паралимпийским видам спорта;
- заключается контракт взамен того, который был расторгнут по личной инициативе в одностороннем порядке;
- заключается контракт на поставку лекарств, назначенных врачебной комиссией по медицинским показаниям;
- не состоялся повторный конкурс или электронный аукцион;
- покупаются изделия народных промыслов, признанных художественным достоинством, образцы которых зарегистрированы в соответствии с Положением, утвержденным приказом Минпромторга РФ №373 от 01.12.2008 года;
- приобретаются услуги российских (иностраннх) специалистов, экспертов, адвокатов по защите интересов страны, когда граждане (организации) подали иски в судебные органы иностранных государств, международные суды или арбитражные суды к России.

Закупка через запрос предложений проходит три этапа (рис.7):

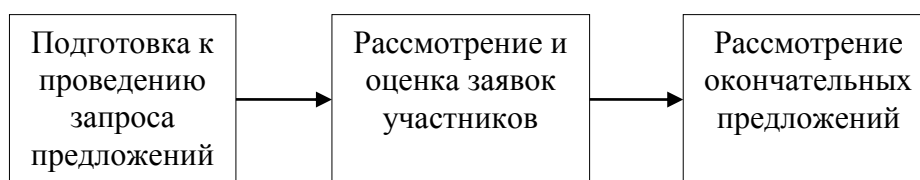


Рис.7 – Стадии запроса предложений

Открытый конкурс - способ определения поставщика (подрядчика или исполнителя), победителем которого признается участник, направивший заявку с наилучшими условиями исполнения контракта. Открытый конкурс применяется в случаях, если законом не предусмотрены другие способы. Перечень исключительных способов определения поставщика из общего правила, указан в ч.2 ст.48 Закона № 44-ФЗ. Открытый конкурс проходит три этапа (рис.8):

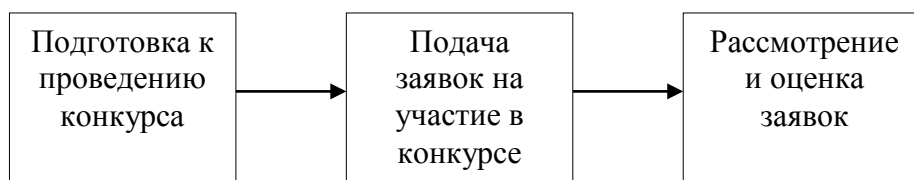


Рис.8 – Стадии открытого конкурса

Конкурс с ограниченным участием - способ определения поставщика (подрядчика или исполнителя), победителем которого признается участник, отвечающий дополнительным требованиям и направивший заявку с наилучшими условиями контракта. Главное отличие данного конкурса - это участие участников в предварительном предквалификационном отборе⁵⁹.

Конкурс с ограниченным участием проводится в случаях, установленных в ч.2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ, если закупки связаны с:

- сложным техническим или технологическим процессом и требуется особый уровень квалификации исполнителя⁶⁰;
- объектами культурного наследия, музейными предметами и коллекциями, особо ценными и редкими документами их сохранением и реставрацией;
- системами безопасности музеев (хранилищ), архивов, библиотек и требуется наличие допуска.

Конкурс с ограниченным участием проводится, если к участникам закупки Правительство Российской Федерации установило дополнительные требования и перечень документов, подтверждающие соответствие этим требованиям. В то же время возможно проведение закупки любым другим способом и тогда применять дополнительные требования, установленные Правительством Российской Федерации не нужно (ч.2.1 ст.56 Закона № 44-ФЗ и письма Минэкономразвития России)⁶¹.

Двухэтапный конкурс - способ определения поставщика (подрядчика или исполнителя), при котором наилучшие условия исполнения контракта

⁵⁹ Матвеев С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. -2013.- N 8. С. 8 — 11.

⁶⁰ Ковалева Е. А. Механизмы функционирования института государственных закупок// Вестник Челябинского государственного университета.- 2010. -№ 28 (209). -С. 46–51.

⁶¹ Письмо Минэкономразвития России от 10 апреля 2015 № Д28и-992, от 26 февраля 2015 № Д28и-394, от 19 февраля 2015 № Д28и-420, совместное письмо от 21 февраля 2014 Минэкономразвития России № 3422-ЕЕ/Д28и и ФАС России № АЦ/6139/14

выбираются в два этапа. Первый этап определяет лучший предмет закупки, второй – условия и цену контракта. Двухэтапный конкурс также может предусматривать предквалификационный отбор участников закупки (ч.1 ст.57 Закона № 44-ФЗ).

Двухэтапный конкурс используется в случаях, установленных в ч.2 ст.57 Закона № 44-ФЗ, и если выполняются два условия:

- объектом закупки выступает проектная работа (архитектурно-строительное проектирование), научное исследование, эксперимент, изыскание, инновационный и высокотехнологичный товар, энергосервисное обслуживание, производство литературы или искусства (или его исполнение);
- необходимо предварительное уточнение и обсуждение объекта закупки с участниками⁶².

Отличительной особенностью данного конкурса является возможность уточнения заказчиком функциональных, технических, качественных или эксплуатационных характеристик объекта закупок и критериев оценки конкурсных заявок, что закреплено в ч.9 ст.57 Закона № 44-ФЗ⁶³.

К отдельному виду конкурентных способов определения поставщиков относятся **закрытые закупки**.

В ч.1 ст. 84 Закона № 44-ФЗ рассматриваются четыре закрытых способа закупки (рис.9):

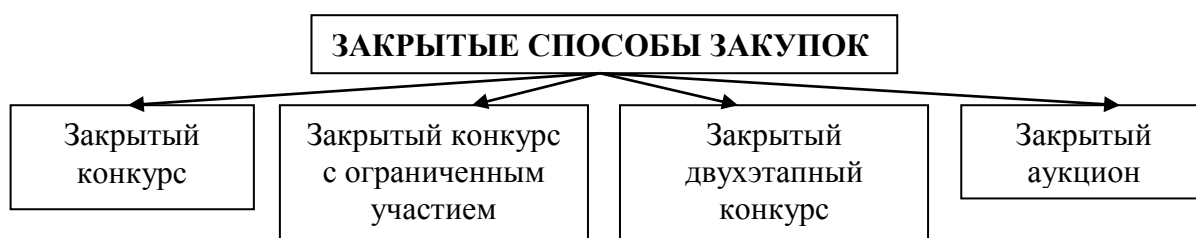


Рис.9 – Закрытые способы закупок

Особенностью закрытых закупок является то, что они не размещаются в ЕИС. Приглашение к участию в закупке направляется ограниченному

⁶² Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, В.В. Кошелева [и др.]; под ред. А.А. Храшкина. – 9-е издание, дополненное. – М.: ИД «Юриспруденция», 2013. – с. 112.

⁶³ Корпоративные закупки – 2013: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2013. – с. 123.

количеству лиц. Не допускается отправление электронных сведений: запросов по поводу документации и ответов на них, внесенных изменений, документов по конкурсу. Разъяснения отправляются только в бумажном виде, с указанием предмета запроса, но без указания лица, его направившего. Не публикуется также в СМИ и на главном портале закупок протокол с результатами проведения, запрещены аудио- и видеозапись (ч.3 ст. 84, ч.4 ст.86 Закона № 44-ФЗ). Использование закрытых способов закупок возможно только в случаях, установленных ч.2 ст.84 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии со ст.2 закона №5485-1 от 21.07.1993 года под «государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»⁶⁴.

Закрытые способы закупок должны проходить согласование с ФАС России (ч. 3 ст. 84 Закона № 44-ФЗ, приказ Министерства экономического развития РФ №189 от 31.03.2015 года)⁶⁵.

Рассмотрев данный вопрос, мы пришли к выводу, что смысл всех конкурентных способов заключается в выборе поставщика с наиболее преимущественными условиями по исполнению контракта. При этом участники могут рекомендовать заказчикам свои условия исполнения по контракту.

2.3. Определение поставщика без проведения торгов

Закупка у единственного поставщика - неконкурентный способ закупки, который позволяет приобрести товары нужного качества, установленной торговой марки и у определенного продавца за максимально

⁶⁴ Закон РФ от 21.07.1993 N 5485 "О государственной тайне"

⁶⁵ Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2015 N 189 "Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)"

короткий период. Закупка у единственного поставщика это право, а не обязанность заказчика. Исключением являются закупки у единственного поставщика в случае, если конкурентная процедура не состоялась по причине подачи всего одной заявки на участие или в случае признания только одной заявки, отвечающей требованиям (ч. 9 ст. 89, п. 24 ч. 1 ст. 93, п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ). Случаи заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) содержатся в ч.1 ст.93 Закона № 44-ФЗ. Данная статья содержит 52 основания для проведения закупки у единственного поставщика. Процедура закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) проходит несколько этапов (рис.10):

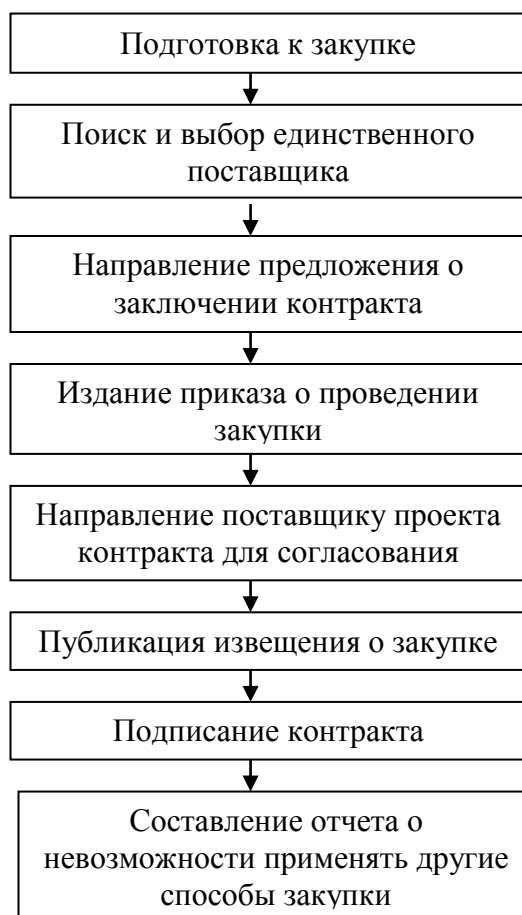


Рис.10 – Стадии закупки у единственного поставщика

Этап 1. Подготовка к закупке

Все запланированные закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика включаются в план закупок и план-график.

Закупки, установленные Постановлениями Правительства РФ №552 от 05.06.2015 года и №1043 от 21.11.2013 года, указываются общей суммой по каждому виду расходов (рис.11):

Этап 2. Поиск и отбор единственного поставщика

Законом № 44-ФЗ не установлены какие-либо ограничения или требования для отбора единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Обычно контракты заключаются с проверенными и хорошо известными поставщиками (подрядчиками, исполнителями).



Рис.11 – Закупки, вносимые в планы закупок и планы-графики общей суммой

Этап 3. Направление предложения о заключении контракта

Заказчик сообщает найденному поставщику (подрядчику, исполнителю) о желании заключить с ним контракт в письменной или устной форме. Законодательством не установлен определенный порядок, который необходимо соблюдать во время направления предложения о заключении контракта.

Этап 4. Издание приказа о проведении закупки

Издание приказа о проведении закупки у единственного поставщика законодательством не закреплено, но некоторые учреждения на практике это применяют.

Этап 5. Направление поставщику проекта контракта для согласования

Заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) на согласование проект контракта, содержащий все существенные условия.

Заказчик имеет право устанавливать в контракте требование об обеспечении исполнения контракта (п.1, 2, 4–11, 13–15, 17, 20, 23, 26, 28–34, 40–42, 44, 45, 46 ч.1 ст.93 Закона № 44-ФЗ) за исключением случаев, когда данное требование предусмотрено пунктом правового акта, на основании которого проводится закупка. В таком случае поставщик (подрядчик, исполнитель) должен направлять заказчику обеспечение контракта до заключения контракта. Только после выполнения данного требования разрешено подписывать контракт (ч.4, 5 ст.96 Закона № 44-ФЗ).

Этап 6. Публикация извещения о закупке

Законом № 44-ФЗ (п.6 ч.1 ст.93) установлены случаи, когда заказчик должен не позднее, чем за 5 дней до даты заключения контракта размещать в ЕИС извещение о закупке с указанием:

- сведений о заказчике (специализированной организации);
- краткого изложения условий контракта с информацией по п.2 ст.42 Закона № 44-ФЗ;
- всех ограничений, которые установлены законодательством на участие в определении поставщика;
- размера и порядка внесения обеспечения исполнения контракта (ч.2 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

Вместе с извещением также публикуется и проект контракта. В положениях Закона № 44-ФЗ этого не прописано, но в письме Минэкономразвития № Д28и-2739 от 09.12.2014 года сказано, что это необходимо, так как именно в нем перечислены условия, предусмотренные п.2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ⁶⁶.

Этап 7. Подписание контракта

Стороны подписывают контракт, если они согласны со всеми условиями. С этого времени контракт считается заключенным.

⁶⁶ Письмо Минэкономразвития от 09.12.2014 № Д28и-2739 "О сведениях, которые указываются в прикрепленном проекте контракта при размещении извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в ЕИС; об указании в первой части заявки на участие в электронном аукционе информации о наименовании места происхождения товара или наименовании производителя предлагаемого для поставки товара"

Этап 8. Составление отчета о невозможности применять другие способы закупки

В ч.3 ст.93 Закона № 44-ФЗ содержатся случаи подготовки отчета о невозможности применения других конкурентных способов закупки. Форма отчета законодательно не установлена, поэтому он составляется в произвольной форме. Данный отчет должен содержать ссылку на пункт из ч.1 ст.93 Закона № 44-ФЗ, на основании которого был заключен контракт и причину невозможности применения конкурентного способа закупки. Если заказчик безосновательно заключит контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) ФАС РФ имеет право привлечь заказчика к административной ответственности. Отчет не нужно размещать в ЕИС, так как он является внутренним документом заказчика. Об этом говорится в ч.3 ст.93 Закона № 44-ФЗ.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено проведение неконкурентных процедур при возникновении чрезвычайных ситуаций и форс-мажорных обстоятельствах (непреодолимой силы), но не все обстоятельства подходят под это определение. Подробное описание обстоятельств, относящихся к чрезвычайным и непредотвратимым содержится в статье 401 ГК РФ.

Закупка у единственного поставщика считается самым выгодным и целесообразным методом определения подрядчика, но отдавая предпочтение закупке у единственного поставщика, заказчик должен понимать, что со стороны контролирующих органов повышенное внимание будет именно к данной процедуре и ясно представлять свою ответственность в случае нарушений.

Из всего вышесказанного следует, что конкурентные и неконкурентные способы закупки уместны в определенных условиях и имеют как плюсы, так и минусы. Поэтому при выборе способа проведения закупки нужно исходить из условий рынка, отраслевых особенностей в которых заключается контракт, а также других характерных им условий.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ИСПОЛНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1. Заключение, исполнение и расторжение государственного контракта

Заключение государственного контракта

Положениями Закона № 44-ФЗ, ГК РФ и иными федеральными законами, установлено, что правовой режим государственного контракта определяется исходя из этих норм. Главой 28 ГК РФ определены единые правила заключения договора. Государственный контракт - «договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд» (пункт 8 статьи 3 Закона № 44-ФЗ).

Глава 30 ГК РФ разделяет значения «контракт» и «договор». В рамках отношений, контролируемых законодательством о контрактной системе, понятия "контракт" и "гражданско-правовой договор" являются тождественными. В наименовании документа заказчика могут указывать либо «*Контракт*», либо «*Договор*». Об этом сказано в письме Минэкономразвития от 03.02.2015 № Д28и-235⁶⁷. Согласно статье 526 Гражданского Кодекса РФ «по государственному или муниципальному контракту на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров».

⁶⁷ Письмо Минэкономразвития от 03.02.2015 № Д28и-235

Контракт по требованиям Закона № 44-ФЗ оформляется в электронном виде при любых электронных закупках и независимо от источников финансирования. Источниками финансирования могут быть как бюджетные средства, так и внебюджетные⁶⁸. Такие правила содержатся в п.3 ч.1 ст.1, пп.2, 8 ст.3 Закона № 44-ФЗ.

Законом № 44-ФЗ предусмотрен закрытый перечень случаев, когда контракт заключается по Гражданскому кодексу. В этом случае заказчики могут не прописывать в контракте ряд обязательных условий, установленных требованиями частей 4 - 9, 11 – 13 части 15 статьи 34 Закона № 44-ФЗ.

Это относится к закупкам, осуществляемым по пунктам 1, 4, 5, 8, 15, 20, 21, 23, 26, 28, 29, 40, 41, 44, 45, 46, 51 - 53 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Процедура подписания контракта проходит три этапа:

- 1) на первом этапе заказчик подготавливает проект контракта, в котором прописываются условия из извещения, документации и окончательного предложения от победителя торгов;
- 2) на втором этапе заказчик направляет проект документа поставщику в установленные законом сроки;
- 3) третий этап - если у поставщика не возникло вопросов к условиям, прописанным в контракте, он его подписывает и направляет обратно заказчику.

Процедура заключения государственного контракта зависит от способа закупки. Процесс подписания контрактов при всех способах закупки имеет одну особенность - победители должны предоставлять обеспечение исполнения контрактов. А при наличии предписаний от контрольных органов сначала требуется устранить данные нарушения. Об этом сказано в письме Минфина от 20.06.2017 № 24-04-08/38409⁶⁹. Обеспечение исполнения контракта дает заказчику уверенность в том, что условия контракта будут выполнены качественно и в установленный срок. Не распространяется такое требование

⁶⁸ Артюхин Р.Е. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.- Москва: Наука, 2014. - 501 с.

⁶⁹ Письмо Минфина от 20.06.2017 №20-04-08/38409

только на закупки в форме запроса котировок. В этом случае победитель прикладывает к контракту выписку из ЕГРЮЛ.

Частью 9 статьи 31, статьи 34 Закона № 44-ФЗ определены случаи, когда участник закупки может уклониться от заключения контракта:

- если участник не отвечает требованиям документации о закупке;
- если участник представил недостоверную информацию о себе.

Представим порядок заключения электронного контракта в виде схемы (рис.12):

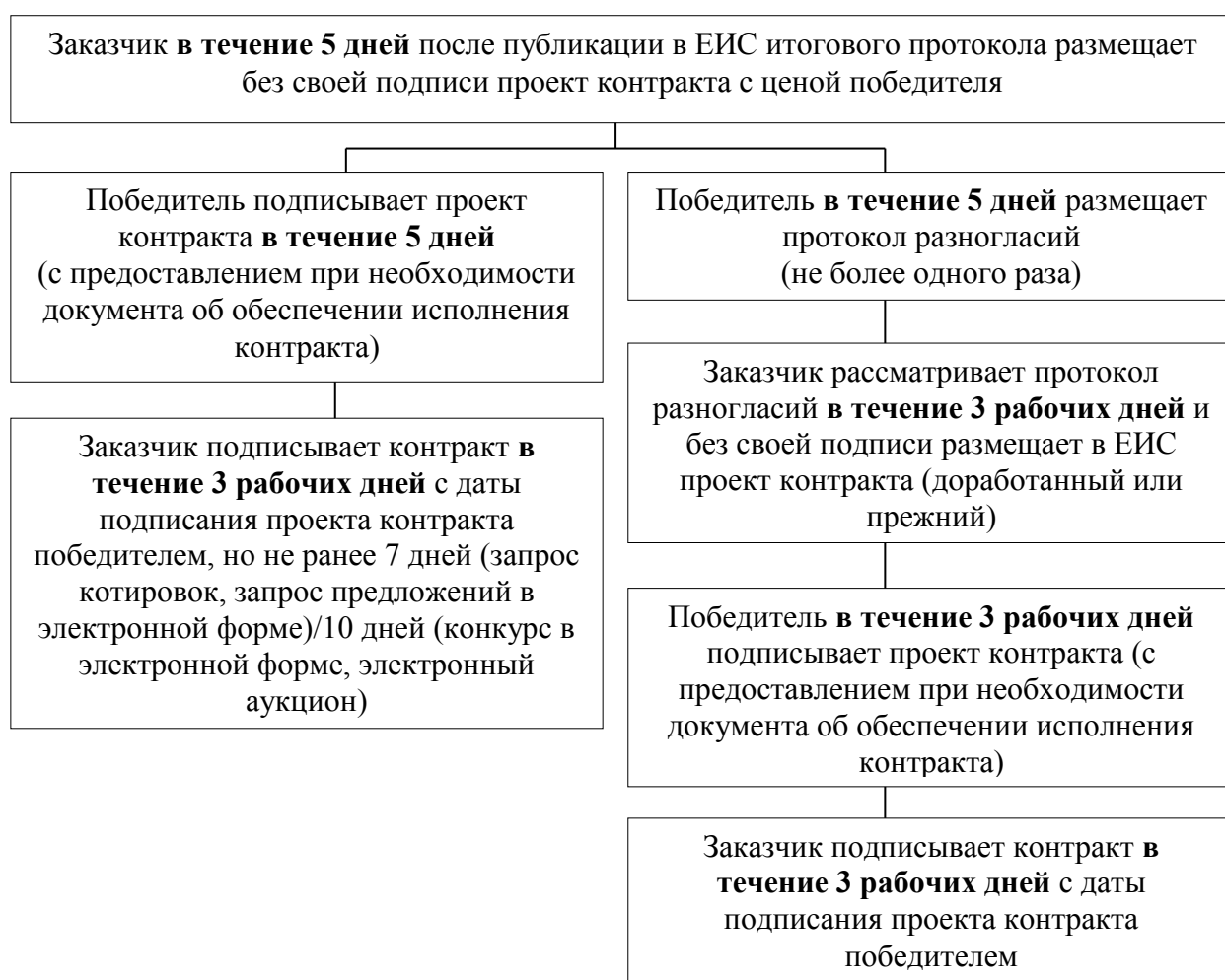


Рис.12 – Порядок заключения электронного контракта

Заказчик после размещения в ЕИС протокола по итогам электронной процедуры, в течение пяти дней публикует в ЕИС и на электронной торговой площадке проект контракта без подписи. В проекте контракта обязательно прописываются следующие условия:

- цена контракта либо сумма, которая предлагается за право заключить сделку (когда проводится электронный аукцион);
- информацию о товаре из заявки победителя: товарный знак, конкретные показатели товара;
- о качественных, функциональных и экологических свойствах объекта закупки (если в заявке есть предложение);
- предложение от победителя электронного запроса предложений об условии исполнения контракта.

Победитель в течение пяти дней подписывает и размещает на электронной торговой площадке проект контракта или протокол разногласий, документ о внесении обеспечения исполнения контракта.

В случае получения заказчиком протокола разногласий он в течение трех рабочих дней размещает в ЕИС и на электронной площадке исправленный проект контракта, либо первоначальный проект. В случае отказа заказчиком внести замечания победителя закупки это необходимо отразить в отдельном документе с указанием причин отказа. Победитель закупки имеет право размещать протокол разногласий только один раз. Победитель размещает на площадке подписанный контракт и обеспечение в течение трех рабочих дней.

После подписания контракта победителем закупки (в том числе после протокола разногласий) контракт подписывается и размещается заказчиком в ЕИС и на площадке в течение трех рабочих дней от даты подписания его победителем.

Законом № 44-ФЗ определены сроки, раньше которых, невозможно заключение контракта. Это:

- 10 дней с момента размещения заказчиком итогового протокола при электронном конкурсе и аукционе;
- 7 дней с момента размещения заказчиком итогового протокола при электронном запросе котировок и запросе предложений.

Уклонение победителя закупки от заключения контракта дает право заказчику заключить контракт со вторым участником. При этом второй участник может отказаться от заключения контракта. Об этом говорится в статье 83.2 Закона № 44-ФЗ.

Сроки заключения контрактов нарушать нельзя. За это сотрудники организации могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере контрактной системы.

К контрактам, заключенным по Закону № 44-ФЗ предъявляются жесткие требования. Содержание таких контрактов изменять нельзя. При этом договоры вне контрактной системы сторонам можно корректировать по своему усмотрению. Это установлено пунктом 1 статьи 450 ГК РФ. По итогам конкурентных процедур заключение контрактов происходит на условиях указанных в закупочной документации (часть 1 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

Для некоторых видов закупочных процедур федеральными органами власти разрабатываются типовые виды контрактов и типовые условия к этим контрактам. Порядок разработки данных контрактов утвержден постановлением Правительства от 02.07.2014 № 606⁷⁰.

Данные типовые контракты обязательны для применения. Изменять содержание в таких контрактах нельзя. Данные о типовых контрактах и типовых условиях размещены в библиотеке ЕИС.

Субъекты РФ также могут разрабатывать свои типовые контракты, но только если нет утвержденных федеральных форм. Они размещаются в региональных информационных системах в свободном доступе. Об этом говорится в частях 11, 15 статьи 34, частях 7, 9 статьи 112 Закона № 44-ФЗ, а также письме Минэкономразвития от 27.09.2016 № Д28И-2543⁷¹.

При согласовании условий и сроков поставки стороны могут применять Международные правила толкования торговых терминов ИНКОТЕРМС 2010.

⁷⁰ Постановление Правительства от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения»

⁷¹ Письмо Минэкономразвития от 27.09.2016 № Д28И-2543

Данные правила позволяют сокращать тексты контрактов, упрощают вопросы, связанные с расходами на доставку, страхование, таможенную очистку товаров и другое. Правила ИНКОТЕРМС 2010 являются «обычаем делового оборота»⁷². Если в контракте прописано их применение, то для сторон они становятся обязательными для применения. При использовании ИНКОТЕРМС 2010 базовые условия поставки обозначаются аббревиатурами. Эти условия распределяют обязанности между сторонами контракта. Для конкретизирования обязанностей каждой из сторон необходимо в контракте прописать ссылку на название этого условия.

Таким образом, при заключении контрактов заказчики и поставщики должны соблюдать не только Закон № 44-ФЗ, но и законы, принятые для определенных видов деятельности. Вопросы, связанные с заключением контрактов - самые сложные. Они зависят от участников торгов – насколько качественными и юридически правильными будут собранные документы для обоснования своих позиций, а также, какими эти отношения будут - отношения «разделения заказов» по личным интересам или «диалог равноправия», где установлены четкие, понятные и справедливые условия, которые учитывают интересы государственного бюджета и добросовестных исполнителей.

Исполнение государственного контракта

Обеспечение потребностей государства в поставке товаров, работ, услуг для решения задач является основной целью их участия в гражданско-правовых отношениях. При этом для них важен конечный результат, достигнутый путем исполнения контракта.

Гражданским кодексом не определен термин «исполнение обязательств». Он содержит только обобщенные положения об исполнении контракта и

⁷² International Chamber of Commerce. - <http://incoterms.iccwbo.ru> (дата обращения: 16.01.2019)

определяет его как «совершение его сторонами определенных действий, составляющих содержание их прав и обязанностей»⁷³.

У института исполнения обязательств выделяется два принципа:

- принцип надлежащего исполнения;
- принцип реального исполнения.

Взаимодействие двух этих принципов вызывает интерес для научных исследований и дискуссий. Сущностью надлежащего исполнения является качественная характеристика действия, а реального исполнения - совершение определенного действия. Эти принципы имеют независимое юридическое значение, но при этом взаимосвязаны между собой: если обязательство не исполнено, невозможно утверждать о надлежащем исполнении договорных обязательств.

Принцип реального исполнения предусматривает соблюдение сторонами предмета договора. А принцип надлежащего исполнения - соответствие товара, работ и услуг качественным или количественным характеристикам.

Учитывая, что целью заключения контракта является передача и прием предмета исполнения, то заказчику важно, чтобы поставщик предоставил тот предмет исполнения, который предусмотрен в контракте.

Особое значение при исполнении обязательств имеет приемка товаров, работ, услуг, которая заключается в проведении экспертизы. Провести ее возможно самостоятельно либо путем привлечения внешнего эксперта. Требования к экспертам и экспертным организациям закреплены в ст.41 Закона № 44-ФЗ.

Условие контракта о порядке осуществления заказчиком приемки на соответствие требованиям, установленным в контракте, является обязательным. В связи с этим заказчик может установить тот порядок приемки товаров, работ,

⁷³ Новоселов В.И. О государственных закупках /В.И. Новоселов/ Вестник гражданского права. - 2014.-№2.46-48.

услуг, который максимально защищает его от передачи некачественного предмета исполнения контракта⁷⁴.

Поэтому в контракте должны содержаться четко описанные условия приемки предмета исполнения, а также последствия, которые могут возникнуть после выявления несоответствия этим условиям.

Календарная дата, период, событие, когда обязательство должно быть исполнено считается сроком исполнения обязательства⁷⁵. Обычно момент возникновения и исполнения обязательства совпадает, но может быть и разделен временным промежутком.

Существенными условиями гражданско-правового договора выступают срок действия контракта и период исполнения сторонами взятых на себя обязательств. Порядок их определения отражен в статье 314 ГК РФ.

Императивной нормой ГК РФ установлено, что изменение сторонами срока исполнения обязательств поставщиком не возможно. Изменение условий контракта влечет к административной ответственности. Но на практике иногда возникают случаи, когда поставщик в силу определенных обстоятельств не может исполнить контракт в обозначенные в контракте сроки. Кардинально изменить условия контракта нельзя, но возможно изменение условий контракта по соглашению сторон в случаях, предусмотренных со статьями ст.34 и ст.95 Закона № 44-ФЗ.

Данная статья не предоставляет заказчикам права заключения дополнительных соглашений, а предполагает заключение контракта с измененными условиями на основе обоюдного согласия заказчика и поставщика⁷⁶. Таким образом, стороны могут использовать указанное право изменения количества товара только до заключения контракта. Судебная практика также подтверждает данный факт, это описано в решении Арбитражного суда Республики Саха от 22 июня 2016 г. по делу № А58-

⁷⁴ Ковалева Е.А. Права и обязанности участников заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд /Е.А. Ковалева// Экономика и право.- 2014- № 3.-с.80-81.

⁷⁵ Денисов С.А. Существенные условия договора /С.А. Денисов// Корпоративный юрист.-2014.-№ 1.- с.7-9.

⁷⁶ Корнилов П.Н. Особенности исполнения контракта по закону о контрактной системе // Госзаказ в вопросах и ответах.-2015.-№2.-с.65

619/2016⁷⁷, где судом были признаны незаконными действия между заказчиком и подрядчиком, заключившим дополнительное соглашение, изменяющее срок и объём работ, указав на то, что государственным контрактом не было предусмотрено внесение таких изменений.

В ГК РФ и Законе № 44-ФЗ предусмотрены ситуации, когда заключить или исполнить контракт невозможно ввиду независящих от сторон причин. Эти случаи называются форс-мажором или обстоятельствами непреодолимой силы. Определение содержится в ГК РФ и представляет собой чрезвычайное и непредотвратимое обстоятельство: чрезвычайная ситуация в стране, стихийное бедствие, техногенная катастрофа, военный конфликт и так далее⁷⁸. Данные обстоятельства влекут серьезные последствия и для поставщиков, и для заказчиков. Сторона освобождается от ответственности (статья 401 ГК РФ), если докажет, что исполнить обязательство невозможно в силу обстоятельств непреодолимой силы. Такое узкое определение вызывает сложность в отнесении событий к обстоятельствам непреодолимой силы. События, препятствующие исполнению контракта, должны быть исключительными и содержать в себе все критерии непреодолимой силы⁷⁹.

Исполнение контракта сторонами проходит несколько этапов:

- сдача поставщиком поставки товаров, выполненных работ, услуг или отдельных этапов, и приемка их заказчиком;
- оплата заказчиком принятых товаров, работ, услуг или отдельных этапов после проведения экспертизы;
- заказчик с поставщиком изменяют, расторгают контракт, применяют штрафные санкции друг к другу.

⁷⁷ Решение Арбитражного суда Республики Саха от 22 июня 2016 г. по делу № А58-619/2016

⁷⁸ Тищенко Е.В. Исполнение обязательств сторонами государственного и муниципального контракта // Экономика и право, 2014, № 1

⁷⁹ Никифорова С.В. Сроки исполнения государственного контракта /С.В.Никифорова// Вопросы современной юриспруденции.-2013.-№ 22.-с.19-21

После исполнения контракта заказчик размещает в ЕИС отчет (постановление Правительства от 28.11.2013 № 1093⁸⁰). Требование введено частью 9 статьи 94 Закона № 44-ФЗ. По контрактам отчет не составляется, если он заключен с единственным поставщиком:

- на сумму до 100 000 и 400 000 руб.;
- на услуги по содержанию и ремонту помещений, находящихся у заказчика на праве оперативного управления или безвозмездного пользования;
- на сбор и обработку первичных статистических данных;
- на право доступа к специализированным базам данных (библиотек, научных и образовательных учреждений);
- на товары, работы и услуги для оперативно-разыскной деятельности;
- на товары, работы и услуги для мер государственной охраны.

В ЕИС также размещается отчет и по исполнению отдельных этапов контрактов. Согласно письму Федерального казначейства от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354⁸¹ частичное исполнение обязательств, также как и этап оплаты признаются исполнением этапа контракта (письмо Федерального казначейства от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5⁸²). Судебная практика показывает, что оплата не всегда может проводиться ежемесячно при ежемесячном оказании услуг, так как срок оплаты может быть установлен в виде определенной календарной даты⁸³.

С 1 июля 2018 года поэтапный отчет размещается только для контрактов с ценой более 1 миллиарда рублей, либо если предметом контракта выступает объект культурного наследия, памятник истории и культуры народов России, а также выполнение работ в рамках строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. В остальных случаях размещение отчета по этапам

⁸⁰ Постановление Правительства от 28.11.2013 № 1093 "О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения"

⁸¹ Письмо Федерального казначейства от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354

⁸² Письмо Федерального казначейства от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5

⁸³ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2014 № А12-22068/2014

необязательно. Отчет о выполнении этапов контрактов свыше 1 миллиарда рублей по объектам капстроительства и объектам культурного наследия размещается после исполнения поставщиком каждого этапа, формируется нарастающим итогом с начала года и размещается в течение семи рабочих дней.

Также отчет размещается в случае расторжения контракта по решению заказчика либо суда - письмо Минэкономразвития от 04.08.2016 № Д28и-1965⁸⁴. Он включает информацию об исполнении контракта или его этапа, нарушении или ненарушении сроков исполнения, примененных санкциях, изменении или расторжении контракта. Документы о начислении неустойки по контрактам и их уплате к отчету не прикладываются. Указываются только их реквизиты. Об этом говорится в частях 9, 10 статьи 94 Закона № 44-ФЗ, письме Минфина от 07.07.2014 № 02-02-06/32616⁸⁵. Сведения о контракте вносятся в реестр контрактов (статья 103 Закона № 44-ФЗ).

Из вышеизложенного следует, что с трудностями на этапе исполнения сталкиваются как заказчики, так и исполнители. Данные проблемы могут быть решены в первую очередь совершенствованием законодательной базы, содержащим пути решения проблем реализации исполнения контрактов.

Расторжение государственного контракта

Необходимость в расторжении контракта может быть связана как с обстоятельствами, не связанными с претензиями сторон контракта друг к другу, так и с ненадлежащим исполнением сторонами своих обязательств⁸⁶.

Контракт между заказчиками и исполнителями можно расторгнуть в одностороннем порядке, через суд или по соглашению сторон (пункт 8 статьи 95 Закона № 44-ФЗ). Расторжение контракта через суд не вызывает

⁸⁴ Письмо Минэкономразвития от 04.08.2016 № Д28и-1965

⁸⁵ Письмо Минфина от 07.07.2014 № 02-02-06/32616

⁸⁶ Беляева, О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах. - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2011.-С. 23

существенных вопросов, так как «судебная форма защиты является основной юрисдикционной формой защиты гражданских прав»⁸⁷. Основаниями могут быть нарушение условий или изменение потребностей.

При расторжении контракта все обязательства между заказчиками и поставщиками прекращаются. Частичное расторжение контракта невозможно. Например, отказать в поставке какого-либо одного товара или вида работы. Такая возможность Законом № 44-ФЗ не предусмотрена. Об этом говорится в письмах Минэкономразвития от 16.01.2017 № Д28и-130⁸⁸, от 29.03.2016 № Д28и-923⁸⁹.

Для отмены части обязательств можно воспользоваться одним из способов:

- 1) внести изменения в контракт (если случай из закрытого перечня);
- 2) расторгнуть контракт, после исполнения части обязательств.

При этом важно помнить, что при расторжении контракта по решению суда или при одностороннем отказе, информация о поставщике (подрядчике, исполнителе) направляется в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП). Для предотвращения затяжных судебных процессов контракт должен содержать порядок и условия его расторжения.

Проанализируем способы расторжения контрактов более детально.

Расторжение контракта по соглашению сторон допустимо в случае обоюдного согласия сторон на это (пункт 1 статьи 450 ГК РФ). Основаниями могут выступать:

- недостаточность финансирования заказчика, невозможность оплатить товар полностью;
- возникновение обстоятельств непреодолимой силы, независящих от исполнителя;

⁸⁷ Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации.-2014.-№9.-с.6.

⁸⁸ Письмо Минэкономразвития от 16.01.2017 № Д28и-130

⁸⁹ Письмо Минэкономразвития от 29.03.2016 № Д28и-923

- у заказчика пропала необходимость в поставке товара, работ или услуг, которые не были поставлены после окончания срока действия контракта (письмо Минэкономразвития от 01.12.2015 № Д28и-3552⁹⁰).

Причины расторжения контракта особого значения не имеют (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.03.2009 № А63-3745/2008-С2-26⁹¹). Расторжением контракта по соглашению сторон злоупотреблять не стоит, так как по оценке контролирующих органов - это попытка заключить контракт со «своим» поставщиком.

Сведения о поставщике в РНП в этом случае не вносятся (часть 2 статьи 104 Закона № 44-ФЗ). При этом стороны не могут возместить убытки и оспорить необоснованность контракта в судебном порядке (постановление 13 ААС от 30.09.2008 № А56-3868/2008⁹²).

При расторжении контракта по соглашению сторон нужно выполнить следующие действия:

1) уведомить об этом контрагента - направить ему письменное предложение о расторжении (казным или ценным письмом). В случае отказа контрагентом от расторжения контракта или если он не ответил на предложение - заказчик может обратиться в суд (пункт 2 статьи 452 ГК РФ).

2) в случае согласия контрагента составить соглашение о расторжении (пункт 1 статьи 452 ГК РФ). В нем необходимо прописать действия сторон, связанные с неисполнением обязательств по контракту, а именно:

- момент прекращения обязательств (определенную дату), если это не установлено моментом расторжения считается дата подписания соглашения (пункт 3 статьи 453 ГК РФ);

- взаимоотношения сторон в отношении уже поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг, а также оплаты, внесенной заказчиком до расторжения (на основании пункта 4 статьи 453 ГК РФ стороны не могут

⁹⁰ Письмо Минэкономразвития от 01.12.2015 № Д28и-3552

⁹¹ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.03.2009 № А63-3745/2008-С2-26

⁹² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2008 № А56-3868/2008

требовать возврата того, что было выполнено по договору до момента его расторжения).

Поставщик может не подписывать соглашение о расторжении, но если он начнет выполнять указанные в соглашении условия, суд может признать расторжение контракта по соглашению сторон на основании пункта 3 статьи 438 ГК РФ. Это подтверждает и судебная практика – постановление 5 ААС от 14.10.2013 № 05АП-9458/2013 по делу № А24-768/2013⁹³, ФАС Уральского округа от 27.07.2006 № Ф09-6540/06-С3 по делу № А60-25459/05-С4⁹⁴.

Расторжение контракта в одностороннем порядке заказчиком возможно, только если это содержится в условиях контракта. Основания для расторжения установлены в части 2 ГК РФ и частях 8, 9 статьи 95 Закона № 44-ФЗ. Законодательством не установлен срок, в течение которого заказчиком должен быть расторгнут контракт, поэтому его тоже целесообразно отразить в контракте.

Причинами могут выступать следующие действия:

- поставщиком не переданы товар, принадлежности или документы к нему, не выполнены требования по доукомплектованию товара (пункт 1 статьи 463, статьи 464, пункт 2 статьи 480 ГК РФ);
- поставщиком неоднократно нарушены сроки поставки (пункт 2 статьи 523 ГК РФ);
- поставщиком нарушены требования к качеству товара (пункт 2 статьи 475 ГК РФ);
- подрядчиком несвоевременно начаты работы по исполнению контракта или видно, что работы к сроку выполнить невозможно (пункт 2 статьи 715 ГК РФ);
- подрядчиком некачественно выполнены работы и не исправлены допущенные недостатки в срок, который установил заказчик (пункт 3 статьи 715 ГК РФ, постановление ФАС Уральского округа от 01.08.2014

⁹³ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2013 № 05АП-9458/2013 по делу № А24-768/2013

⁹⁴ Постановление ФАС Уральского округа от 27.07.2006 № Ф09-6540/06-С3 по делу № А60-25459/05-С4

№ Ф09-4638/14⁹⁵). В этом случае заказчик может передать устранение недостатков другому лицу за счет средств подрядчика или требовать возмещение убытков от подрядчика;

- подрядчиком допущено отступление в работе от условий контракта или допущены недостатки в результате работы, которые не устранили, либо они являются существенными и неустраняемыми (пункт 3 статьи 723 ГК РФ).

Согласно статье 782 ГК РФ и постановлениям ФАС Волго-Вятского округа № А38-1729/2013 от 09.01.2014⁹⁶, Дальневосточного округа № Ф03-6841/2013 от 31.01.2014⁹⁷ основания для одностороннего отказа от исполнения контракта особого значения не имеют. Односторонним расторжением контракта злоупотреблять не стоит. Также возможен отказ от исполнения контракта при недобросовестности одной из сторон. Односторонний отказ поставщика (исполнителя, подрядчика) от исполнения своих обязательств дает право заказчику требовать оплату неустойки. Неустойка начисляется до даты расторжения контракта, когда прекратились обязательства. Об этом говорится в пунктах 3, 10 постановления Пленума ВАС от 06.06.2014 № 35⁹⁸.

Расторжение контракта по соглашению сторон или через суд возможно, если контрактом не предусмотрено одностороннее расторжение. Если в процессе исполнения контракта выявлено, что поставщик (исполнитель, подрядчик) не отвечает требованиям, установленным закупочной документацией или предоставленная информация недостоверна контракт расторгается в одностороннем порядке (часть 15 статьи 95 Закона № 44-ФЗ). В таких случаях срок расторжения контракта законодательством не установлен, но для предотвращения рисков необходимо в адрес поставщика (исполнителя, подрядчика) направить уведомление о расторжении и опубликовать решение об этом в ЕИС. В случае, если участник закупки на момент подачи заявки соответствовал установленным требованиям, а в момент подачи заявки

⁹⁵ Постановление ФАС Уральского округа от 01.08.2014 № Ф09-4638/1

⁹⁶ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.01.2014 № А38-1729/2013

⁹⁷ Постановление Дальневосточного округа от 31.01.2014 № Ф03-6841/2013

⁹⁸ Постановление Пленума ВАС от 06.06.2014 № 35

перестал им соответствовать в связи с включением его в РНП расторгать контракт или отказываться от его заключения не требуется (разъяснения ФАС в пункте 1 письма от 16.03.2017 № ИА/16790/17⁹⁹, письма от 06.08.2015 № АЦ/40483/15¹⁰⁰).

При одностороннем отказе от исполнения контракта судебное решение или согласие от второй стороны не требуется. Это прописано в части 13 и 21 статьи 95 Закона № 44-ФЗ. Перед расторжением контракта необходимо оценить получаемый вследствие этого итог, так как в случае обращения исполнителя в суд решение может быть принято незаконным.

При расторжении контракта следует выполнить следующие действия:

1. Для обоснованности отказа провести экспертизу (часть 10, 11 статьи 95 Закона № 44-ФЗ). Так как заключение эксперта, подтвердившего нарушения, будет дополнительным аргументом в случае, если поставщик захочет подать в суд¹⁰¹. Проведение экспертизы является правом заказчика, а не обязанностью. Но если основанием выступают проблемы с качеством товара, то проведение экспертизы целесообразно. Это подтверждает и арбитражная практика (постановление ФАС Уральского округа от 01.08.2014 № Ф09-4638/1);

2. В течение трех рабочих дней со дня принятия решения о расторжении направить контрагенту уведомление о расторжении как минимум двумя способами: по почте заказным письмом с уведомлением или телеграммой, факсом, электронной почте или другим средством связи и доставки, которое позволит зафиксировать факт получения подтверждения. В соответствии с требованиями пункта 4 статьи 523 ГК РФ в уведомлении необходимо указать на полный или частичный отказ от исполнения контракта и описать причины отказа;

3. В течение трех рабочих дней со дня принятия решения об отказе одной из сторон опубликовать его в ЕИС. Если последний день для публикации

⁹⁹ Письмо ФАС от 16.03.2017 № ИА/16790/17

¹⁰⁰ Письмо ФАС от 06.08.2015 № АЦ/40483/15

¹⁰¹ Кикавец В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12

выпадает на выходной день, то сведения следует опубликовать в следующий за ним рабочий день.

Через 10 дней со дня надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) решение об отказе от исполнения контракта вступает в силу.

Дата надлежащего уведомления - дата получения заказчиком подтверждения о вручении или информации об отсутствии поставщика (подрядчика, исполнителя) по его адресу, указанному в контракте.

В случае неполучения подтверждения или информации о доставке поставщику (исполнителю, подрядчику) уведомления выбранным способом датой уведомления будет считаться дата по истечении 30 дней с момента размещения решения об отказе в ЕИС (части 12, 13 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, письмо ФАС от 14.03.2018 № РП/16764/18¹⁰², Минфина от 25.10.2017 № 24-03-08/70001¹⁰³ и Минэкономразвития от 09.04.2015 № Д28и-950¹⁰⁴).

Невступившее решение об одностороннем отказе должно быть отменено заказчиком в случае устранения поставщиком нарушений условий контракта в 10 дневный срок от даты надлежащего уведомления поставщика (исполнителя, подрядчика). При повторном нарушении условий контракта данное правило не применяется (часть 14 статьи 95 Закона № 44-ФЗ).

Отказаться от исполнения обязательств **в одностороннем порядке поставщик** (подрядчик, исполнитель) также имеет право. Это описано в части 19 статьи 95 Закона № 44-ФЗ. В этом случае сведения о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП не вносятся (письмо Минэкономразвития от 18.08.2015 № Д28и-2500¹⁰⁵).

Расторжение контракта в этом случае схоже с порядком для заказчика. Существенные основания для отказа поставщиком:

- 1) если заказчик **при поставке товара:**

¹⁰² Письмо ФАС от 14.03.2018 № РП/16764/18

¹⁰³ Письмо Минфина от 25.10.2017 № 24-03-08/70001

¹⁰⁴ Письмо Минэкономразвития от 09.04.2015 № Д28и-950

¹⁰⁵ Письмо Минэкономразвития от 18.08.2015 № Д28и-2500

- не провел приемку товара или незаконно отказал принимать товар (пункт 3 статьи 484 ГК РФ);
- необоснованно отказал оплатить товар (пункт 4 статьи 486 ГК РФ);
- отказал в выплате аванса, если авансовый платеж был предусмотрен контрактом (пункт 2 статьи 487 ГК РФ);
- не оплатил в срок товар, который был поставлен в рассрочку (пункт 2 статьи 489 ГК РФ);
- заказчик не появился на приемку в срок, оговоренный в контракте (абзац 2 статьи 496 ГК РФ).

2) если заказчик **при оказании услуг:**

- предоставил некачественный материал и вовремя не заменил его (пункт 3 статьи 716 ГК РФ);
- не изменил способ работ, влекущий неблагоприятные последствия (пункт 3 статьи 716 ГК РФ);
- не выполнил обязательства по контракту – не предоставил материалы, оборудование, техническую документацию, препятствовал исполнению договора (статья 719 ГК РФ);
- предоставил строительные материалы, которые невозможно использовать для выполнения качественной работы, и отказал в их замене (пункт 3 статьи 745 ГК РФ).

При возмещении исполнителем заказчику убытков исполнитель имеет право отказаться от исполнения услуг по контракту (пункт 2 статьи 782 ГК РФ).

Рост курса валют не считается веским основанием для отказа в исполнении контракта (Постановление Восьмого ААС от 15.10.2015 № 08АП-8773/2015¹⁰⁶, от 24.07.2015 № 08АП-6215/2015¹⁰⁷).

Невступившее решение об одностороннем отказе должно быть отменено поставщиком в случае устранения заказчиком нарушений условий контракта в

¹⁰⁶ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.10.2015 № 08АП-8773/2015

¹⁰⁷ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2015 № 08АП-6215/2015

10 дневный срок от даты надлежащего уведомления заказчика (часть 22 статьи 95 Закона № 44-ФЗ).

Отличительной особенностью является тот факт, что решение об одностороннем отказе поставщиком в ЕИС не размещается. Поэтому уведомление заказчика должно происходить способом, при котором имеется возможность фиксирования факта получения данного уведомления заказчиком.

При расторжении контракта по *решению суда* применяется порядок, установленный в ГК РФ (часть 8 статьи 95 Закона № 44-ФЗ).

При расторжении контракта по решению суда нужно выполнить следующие действия:

1) предложить контрагенту урегулировать спор до суда (изменить условия контракта или расторгнуть его). При этом необходимо учитывать случаи, при которых могут быть внесены изменения, указанные в части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ. В случае расторжения контракта по мировому соглашению или обстоятельствам, которые не связаны с нарушением условий контракта, информация о контрагенте в РНП не включается (пункт 2 письма ФАС от 16.03.2017 № ИА/16790/17).

2) если контрагент отказал в предложении или не ответил на него в установленный срок, то тогда необходимо обратиться с иском в суд (пункт 2 статьи 452 ГК РФ).

Основаниями для расторжения контракта в судебном порядке могут выступать:

1. Существенные нарушения условий контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (пункт 2 статьи 450 ГК РФ). Нарушения, которые будут считаться существенными прописывать в контракте (пункт 4 статьи 421 ГК РФ, постановление ФАС Западно-Сибирского округа № Ф04-8111/2008(18677-А45-50) от 14.01.2009¹⁰⁸, Уральского округа № Ф09-10140/08-С4 от 14.01.2009¹⁰⁹). При этом поставщик (исполнитель, подрядчик) не

¹⁰⁸ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14.01.2009 № Ф04-8111/2008(18677-А45-50)

¹⁰⁹ Постановление ФАС Уральского округа от 14.01.2009 № Ф09-10140/08-С4

освобождается от выплаты неустойки (постановление Пленума ВАС от 06.06.2014 № 35).

2. Существенные изменения обстоятельств (статья 451 ГК РФ). Если до обращения в суд не получилось договориться с контрагентом о необходимости приведения условий контракта в соответствии с новыми обстоятельствами или расторгнуть его (пункт 2 статьи 451 ГК РФ), то тогда можно обращаться в суд. В основном суды не поддерживают расторжение контракта на основании данного пункта, ссылаясь на отсутствие доказательств. Конкретных случаев отнесения к существенным изменениям обстоятельств в законодательстве нет. Есть упоминание в абзаце 2 пункта 1 статьи 451 ГК РФ, что «Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях». Как правило, к существенным изменениям обстоятельств относят: банкротство, ухудшение финансового положения, стихийные бедствия и другое.

3. Другие случаи, установленные гражданским законодательством, нормативными актами, контрактом (подпункт 2 пункта 2 статьи 450 ГК РФ).

Контракт, расторгнутый по решению суда, вносится в РНП независимо от причины расторжения. Об этом говорится в части 2 статьи 104 Закона № 44-ФЗ и письме Минэкономразвития от 05.11.2015 № Д28и-3324¹¹⁰.

Таким образом, на основе анализа норм, установленных Законом № 44-ФЗ в отношении заключения, исполнения и расторжения контракта Закон № 44-ФЗ нуждается во внесении ряда поправок, способствующих оптимизации указанных процессов. Согласно поручению Президента РФ перед Правительством РФ стоит задача о необходимости в срок до 1 марта 2019 года внести в данный закон следующие изменения:

- если контракт расторгнут с победителем разрешить заказчику заключать контракт с участником закупки, которому по итогам проведения конкурентной закупки присвоен второй номер;

¹¹⁰ Письмо Минэкономразвития от 05.11.2015 № Д28и-3324

- расширить случаи осуществления закупок товаров, работ, услуг за единицу товара, работы, услуги при условии невозможности определить объем необходимых товаров, работ, услуг на момент закупки, вне зависимости от объекта закупки;

- установить запрет выплаты аванса в случае, если в результате проведения торгов цена контракта снижена на 25% и более;

- закрепить перечень оснований для принятия заказчиком решения об одностороннем расторжении контракта в целях снижения коррупционных рисков на стадии исполнения контракта¹¹¹.

3.2. Актуальные проблемы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

Общественные, экономические и политические отношения в мировой экономике изменчивы и не постоянны, следовательно, всегда будет актуальным совершенствование законодательства в контрактной системе. Поэтому необходимо формирование устойчивой законодательной структуры, в которую по мере необходимости могут быть внесены небольшие коррективы, а не существенные и безотлагательные за короткий промежуток времени.

Основными целями законодательного регулирования в контрактной системе являются прозрачность и эффективность при проведении закупочных процедур, что ведет к снижению коррупции и затрат из бюджетных средств, чистой конкуренции, своевременности и качества удовлетворения федеральных и общественных нужд, доступности к понятиям в процессе проведения процедур закупок специалистами и её участниками.

Основные проблемы возникают в том, что заказчикам или поставщикам необходимо изучать множество законодательных и нормативно-правовых актов, успевать за изменениями, вносимыми в них.

¹¹¹ Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 года (утв. Президентом РФ 18 декабря 2018 г.)

В связи с этим и заказчик, и поставщик может на любом этапе закупки допустить ошибку, за которую должностное лицо понесет административную или уголовную ответственность. Поэтому в части материальной ответственности необходимо введение санкций в процентном соотношении от цены государственного контракта по каждому пункту нарушений, а не частично. Также, возможно, создать единую базу законодательных актов по закупкам – Кодекса закупок, для того чтобы избежать огромного многообразия документов и многочисленных противоречий в них.

В текущем году вступают в силу многочисленные изменения в нормы права в отношении государственных закупок.

Неудачным оказалось начало реформы – контроль со стороны Казначейства РФ в ЕИС. Постоянные сбои, связанные с перегруженностью сайта привели к тому, что контролирующий орган не мог провести внутренний контроль опубликованных планов закупок и планов-графиков в регионах.

Поэтому необходимо учитывать и устанавливать срок вступления изменений в законодательные акты с учетом времени, необходимого на дорабатывание информационных систем и их финансирование в дальнейшем.

Все заказчики, переходящие на электронные торги обязаны проходить регистрацию, а в связи с переходом унитарных предприятий на применение норм Закона № 44-ФЗ их число резко увеличилось, что привело к возрастанию нагрузки на информационные системы и породило риск неисполнения государством своих социальных обязательств перед гражданами. Следовательно, необходимо найти альтернативный вариант ЕИС, чтобы подобные коллапсы не возникали. Предлагается для своевременного планирования и исполнения контрактов разрешить заказчикам размещать информацию о закупках на региональных и муниципальных порталах с последующим переносом в ЕИС, либо использовать для публикации информации по торгам непосредственно электронные торговые площадки.

Необходимо отметить, что увеличилось число электронных торговых площадок - теперь их девять. С 1 января 2017 появилась площадка Российский

аукционный дом, а в 2018 году ТЭК-Торг, ЭТП ГПБ (Газпромбанк) - Секция "Государственные закупки" и АСТ ГОЗ (для проведения закрытых торгов оборонного заказа).

Также в общественных интересах государство ввело специальную информационно-аналитическую систему (ИАС) для контроля в сфере государственных закупок лекарственных средств. В данной системе Минздравом проводится мониторинг занижения цен на лекарственные препараты в каждом регионе во избежание оттока поставщиков продукции.

Важным на сегодня пунктом является общественное обсуждение, которое активно используется при крупных закупках товаров, работ и услуг, что дает дополнительный плюс к другим положительным моментам при применении централизованных закупок (ст.26 Закона № 44-ФЗ).

Стоит отметить, что Закон № 44-ФЗ предусматривает множество вариантов централизации закупок (за исключением бюджетных учреждений, в которых централизованно может проводиться только определение поставщика). Законом возложена функция определения поставщика (исполнителя, подрядчика) товаров, работ и услуг на уполномоченный орган (учреждение), который взаимодействует с заказчиками по другим вопросам. Но ему запрещено обосновывать закупки, устанавливать начальную цену контракта, определять условия и подписывать государственные контракты. Следовательно, все заказчики все равно должны назначать контрактных управляющих либо создавать контрактные службы. При этом комиссия по осуществлению закупок уполномоченными органами может либо привлекать, либо не привлекать специалистов заказчика для участия в ней.

Основные плюсы централизации государственных закупок проявляются в экономии бюджетных средств за счет оптовых закупок, профессиональной компетентности сотрудников уполномоченных органов; повышении прозрачности и открытости в закупках; бюджетном контроле и полном учете областных закупок.

Риски, связанные с отсутствием свободы выбора способа закупки у уполномоченных органов снижают возможность заказчиков в оперативном удовлетворении своих нужд, и, учитывая частые случаи возникновения проблем логистики уполномоченного органа с заказчиком часть закупок заказчики, осуществляют своими силами. Как правило, это определяется по невысокой стоимости закупки.

Децентрализованные закупки предполагают, что заказчик самостоятельно выполняет все функции. Такие закупки имеют огромное количество минусов: используются разные методы проведения всех этапов закупки, возникает большое количество нарушений законодательных норм; отсутствует прозрачность проводимых процедур; привлекается необоснованно высокое число специалистов к осуществлению закупок; увеличивается вероятность сговора; снижается вероятность более результативного проведения процедур.

Актуальным также остается вопрос отсутствия разъяснения, единообразия судебной практики в отношении правомерного требования заказчиками предоставления новой банковской гарантии взамен старой в случае отзыва Центральным банком лицензии. Наличие противоречий в нормах законодательства, а именно в статьях 378, 379 ГК РФ и пункте 1 статьи 23 закона 395-ФЗ «О банках и банковской деятельности»¹¹² влечет к возникновению риска потерь денежных средств и неисполнения государственного контракта. Поэтому заказчикам необходимо заранее прописывать в контрактах определенность в отношении замены банковской гарантии поставщиком.

Внесение поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в РНП ведет к уменьшению количества неисполненных контрактов, но и запрещает этим поставщикам (исполнителям, подрядчикам) принимать участие в дальнейших закупках.

¹¹² Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 "О банках и банковской деятельности"

Данный реестр включает информацию о контрагентах, нарушивших закон во время подписания или исполнения своих обязательств. Открывая процедуру закупок, заказчики могут включить в документацию о закупке требование, об отсутствии сведений в РНП. Данные сведения находятся в бесплатном и свободном доступе, и сохраняются в течение двух лет (части 4,5 статьи 4 и часть 8 статьи 104 Закона № 44-ФЗ и части 4 статьи 5 Закона 223-ФЗ).

Чтобы не попасть в РНП поставщику необходимо максимально быстро и оперативно предоставить сведения с указанием уважительных причин, которые докажут непреднамеренность его действий при неподписании контракта. Ведение РНП осуществляется ФАС и его территориальными органами.

Для решения проблемы в области ограничения конкуренции были разработаны новые правила для заказчиков при планировании закупок - указывать наименование объектов закупки из специального общего каталога товаров, работ и услуг, что должно повысить прозрачность закупок снизить коррупционные риски. Ведение каталога товаров, работ и услуг осуществляется Федеральным казначейством. Данный каталог бесплатен и размещен в ЕИС в свободном доступе. Также дополнительно введена обязанность присвоения для каждой позиции товаров, работ и услуг в извещениях и реестрах (контрактов и РПН) 21-значный идентификационный код закупки. Данный код собирается из кода бюджетной классификации, кода общероссийского классификатора, кода каталога товаров, работ и услуг и удобен в отслеживании каждой конкретной закупки на всех ее этапах.

Поэтому необходимо как можно быстрее упорядочить данный каталог и включить большее количество товаров, работ и услуг.

Закон № 44-ФЗ требует заказчиков и поставщиков соблюдать правила национального режима.

Введение западных санкций в отношении России дало толчок на курс по производству отечественных продуктов, сходных с импортными продуктами. Государство обязалось оказывать отечественным производителям финансовую

поддержку до 2020 года на государственное субсидирование, гранты, преференции холдингам, принимающим участие в закупочных процедурах, софинансирование исследований, льготные условия в длительной перспективе при увеличении кредитования. Благодаря этому стимулированию стало наблюдаться небольшое увеличение в замещении импорта.

В случае если заказчиком применяется национальный режим, требование о предоставлении документов, подтверждающих соответствие данному требованию необходимо указать в закупочной документации заказчика (статья 14 Закона № 44-ФЗ).

Целью национального режима является поддержание российского предпринимательства и защита внутренней экономики государства. Перечень запрещенных товаров, работ и услуг для закупок утвержден Правительством. Он содержит исключения для некоторых товаров, работ и услуг. Большими преференциями обладают товары, работы и услуги Российской Федерации и стран Евразийского экономического союза, а к заявкам-победителям с продукцией иностранного производства применяются пониженные коэффициенты к цене контракта.

С 1 января 2017 года российские производители, которые принимают участие в закупках по Закону 223-ФЗ, имеют более выгодные условия, чем их иностранные конкуренты. Минусом является тот факт, что запрет и допуск заявок от иностранных производителей не урегулирован в данном законодательном акте и требует срочного исправления и дополнения.

Основным минусом в государственной программе импортозамещения является большая доля сырья в экспортной системе РФ. Поэтому первостепенной задачей внутреннего рынка РФ является необходимость создания мощной и крепкой цепи от производства до поставки товаров, работ и услуг отечественного производства.

3.3. Возможные пути решения проблем правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд

Для исследования государственной контрактной системы в РФ был изучен большой объем материала для понимания работы данной системы, исследована история ее возникновения, проведен сравнительный анализ. В итоге можно сделать вывод, что контрактная система возникла не так давно, но уже претерпела изменения в виде принятия нового закона, который призван упорядочить и раскрыть общественности весь процесс государственных закупок.

На сегодняшний момент российская контрактная система находится на не совсем простом отрезке пути – информационное обеспечение.

С начала 2018 года Правительством РФ было принято около 30 нормативно-правовых актов для перехода на электронные закупки, а также, чтобы внедрить новую схему финансового взаимодействия между электронными торговыми площадками и банками. С июля 2018 года многие поправки вступили в силу, в том числе открытие специальных счетов, предназначенных для размещения средств обеспечения заявок. На данный момент участники закупок могут открыть специальные счета на 8 электронных торговых площадках и в 17 банках.

Кроме полного перехода на электронные процедуры перед государством стоит еще одна не менее важная задача - это создать каталог товаров, работ и услуг. Без него контрактная система «летать не будет», - отметил заместитель министра финансов РФ А. М. Лавров на Московском финансовом форуме. На сегодняшний момент каталог включает более 36 тысяч позиций, в том числе 6 тысяч – это лекарственные препараты.

Также для долгосрочных перспектив формирования контрактной системы нужно рассмотреть возможность упрощения формата заявок, освобождения субъектов малого и среднего предпринимательства, доказавших свою эффективность от обеспечения заявок, установления заказчиками права на

заключение контрактов со вторыми победителями торгов, упорядочивания процесса определения единственного поставщика.

«В целом вся система закупок, очевидно, требует определенного упрощения. Есть избыточное регулирование и в отношении требований заказчика к поставщикам. И здесь основной акцент должен быть сделан на увеличение количества закупок, осуществленных по принципу электронного магазина»¹¹³ - отметил заместитель министра финансов РФ А. М. Лавров на Московском финансовом форуме. Это позволит заказчикам выбрать поставщика стандартных товаров, работ и услуг без сложной процедуры закупки. Данный пилотный проект сейчас разрабатывается Правительством Москвы и госкорпорацией «Ростех». Также необходимо рассмотрение вопроса о создании Кодекса государственных и муниципальных закупок, в котором будут содержаться все принятые нормативно-правовые акты.

«ЕИС в сфере закупок сегодня входит в топ-50 ключевых информационных систем России»¹¹⁴ - подчеркнула заместитель руководителя Федерального казначейства А. Т. Катамадзе. В ней зарегистрировано порядка 400 тысяч организаций, применяющих Закон № 44-ФЗ и Закон 223-ФЗ, более 2 миллионов пользователей, более 10 тысяч автоматизированных проверок, слияние более чем с 200 информационными системами и 140 миллионов операций ежедневно. Поэтому важно продолжать работы по объединению автоматизированной системы Федерального казначейства (далее - АС ФК) с ЕИС. Также необходимо продолжить работу по переходу на автоматизированную закупочную деятельность поставщиков и разработать для них сервисы, которые помогут им в заключении электронных контрактов и в осуществлении электронного анкетирования.

Применение системы электронных закупок подразумевает серьезную квалификацию и уровень знаний специалистов, высокую скорость адаптации, а

¹¹³ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

¹¹⁴ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

это не всегда характерно для малого бизнеса, особенно на региональном уровне.

«Необходимо стремиться к тому, чтобы, открыв документацию, достаточно было бы выбрать нужные пункты, согласиться с тем, что предлагает заказчик и дальше спокойно готовиться к конкурсу. Сейчас такой системы мы не наблюдаем»¹¹⁵ - считает вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ Е. Н. Дыбова.

Поэтому важно добиться того, чтобы электронные закупки были максимально просчитанными, отработанными и простыми в использовании. На сегодняшний момент по данным Министерства финансов электронные закупки проводят более 240 государственных заказчиков, которые разместили более 500 извещений о закупке. Это говорит о заинтересованности заказчиков в проведении таких закупок. Так как данные закупки проводятся быстро и с наименьшими ошибками.

Также необходимо продолжить реализацию проекта Торгово-промышленной палаты «Бизнес-Барометр коррупции». Цель данного проекта выявление наиболее коррумпированных сфер через опросы предпринимателей. На данный момент коррупционность сферы государственных закупок снизилась с 46% до 30%, благодаря большой стандартизации процессов.

Как и прежде основной проблемой остается высокий процент контрактов, заключаемых с единственными поставщиками. Переход на цифровые технологии позволит их минимизировать.

Решить проблему несоразмерности ответственности заказчиков и поставщиков за ненадлежащее исполнение контрактов можно, если ввести персональную ответственность за выявленные нарушения. Подтверждением является повышение темпов роста закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства и снижение количества субъектов малого и среднего

¹¹⁵ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

предпринимательства, принимающих участие в закупках и заключающих государственные контракты.

Одна из перспектив рынка закупок связана со «смарт-контрактами - компьютерным алгоритмом, предназначенным для заключения и поддержания контрактов в технологии блокчейн».

«Цифровизация закупок может решить многие существующие проблемы»¹¹⁶ - считает аудитор Счетной палаты РФ М. С. Рохмистров.

Так в Москве и Татарстане уже активно создаются новые механизмы для увеличения доступности закупочных процедур и развитию конкуренции.

Цифровизация выстраивает процессы межведомственной работы управления закупками. Это автоматическое сравнение цифровых показателей, с одной стороны и уменьшение нагрузки специалистов в области подготовки и размещения заказа с другой стороны. На данный момент эту работу выполняет единая автоматизированная информационная система торгов (ЕАИСТ).

Необходимо продолжить работу и в сфере стандартизации закупок. Она уменьшает нагрузку на контрактные службы, так как документация формируется автоматически в электронном виде.

«Сквозная идеология контрактной системы на сегодняшний день требует, чтобы ты вошел в одной точке - не важно, на портале поставщиков, сайте “Бизнес-навигатор” или в ЕИС - и мог найти необходимую информацию в 2–3 клика. Это чрезвычайно важно. Именно этот подход используется в столичной системе закупок и делает ее максимально удобной и понятной»¹¹⁷ - утверждает руководитель Департамента г.Москвы по конкурентной политике Г. В. Дёгтев.

Также необходимо продолжить реализацию такого проекта как Общероссийский народный фронт (ОНФ), созданного 2011 году на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» в Волгограде по инициативе В.В. Путина. Данная площадка объединяет более 13 тысяч

¹¹⁶ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

¹¹⁷ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

активистов по всей стране. Целью данной площадки является борьба с коррупцией, выявление расточительства и неэффективного использования бюджетных средств в сфере государственных закупок и закупок государственными компаниями.

Проект ОНФ «За честные закупки» начал свою работу в сентябре 2013 года. Результатами работы этого проекта стало выявление нарушений в области государственных закупок на 300 миллиардов рублей. Экономия на закупках предметов роскоши составила около 10 миллиардов рублей.

С 2017 года ОНФ активно сотрудничает с Управлением по борьбе с картелями ФАС России.

«Было выявлено много ухищрений со стороны недобросовестного бизнеса. Мы обычно занимаемся заказчиками, чиновниками, нечистыми на руку, но здесь в поле зрения попали отдельно взятые представители бизнеса, которые вместо конкурентной борьбы предпочитают договариваться о разделе рынка: ты мне здесь не мешай, корми, допустим, детские сады, а я в больницы буду поставлять питание»¹¹⁸ - отметил координатор проекта ОНФ «За честные закупки», депутат Госдумы РФ А. А. Гетта.

Кроме того, «участники картеля склонны прибегать к более продвинутым (цифровым) технологиям для реализации своих договоренностей»¹¹⁹ - отмечают М.Бульба и М.Ермолаева.

Также ОНФ ведет работу в тесном взаимодействии с ФАС по картельным сговорам. В ФАС направлено более 70 дел (в среднем в одном деле обобщаются данные по 30 и более закупкам) общей суммой более 175 миллиардов рублей. Оштрафовано компаний, поддерживающих антиконкурентные соглашения, на сумму около 123 миллионов рублей.

Поэтому для эффективной борьбы с картелями необходимо более тесно сотрудничать с представителями общественности. «Именно общественные

¹¹⁸ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

¹¹⁹ Maxim Boulba and Varia Ermolaeva «The Cartels and Leniency Review».- <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-cartels-and-leniency-review-edition-7/1179756/russia>

организации участвуют в главном - формировании отношения общества к такому явлению, как картели. Одним из наших серьезнейших союзников является Общероссийский народный фронт»¹²⁰ - подчеркнул статс-секретарь – заместитель руководителя ФАС России А.Ю. Цариковский.

Требуется усиление мер по совместной и целенаправленной работе между контролирующими и правоохранительными органами, общественным контролем в сфере закупок для предотвращения и пресечения антиконкурентных соглашений. Также нужно применить дополнительные санкции для предотвращения лоббирования интересов среди крупных заказчиков органов законодательной власти, ввести уголовную ответственность за крупные и систематические нарушения при госзакупках, для снижения применения коррупционных схем и сговоров в сферах, заключающих дорогостоящие контракты, проводить своевременную ротацию госслужащих.

¹²⁰ Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» – №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последние годы государственным закупкам уделяется огромное внимание, так как они призваны обеспечивать удовлетворение государственных нужд. «Государственные закупки, составляющие 15-20% мирового ВВП, представляют собой значительную часть экономики ЕС и экономик многих стран мира»¹²¹. «Однако, несмотря на все свои похвальные цели по открытию национальных рынков для конкурентных торгов в рамках ЕС, большинство рынков закупок в ЕС остаются по существу «национальными» по своему охвату»¹²².

Нашим государством в период действия экономических санкций, введенных ЕС, приняты меры по поддержанию и оживлению экономики путем увеличения количества заказов для отечественных производителей. Но при этом главной задачей остается необходимость экономичного расходования бюджетных средств, извлечения из них максимальной пользы.

«История развития закупок в России, несомненно, повлияла на современное законодательство. Однако упущением является то факт, что некоторые исторические наработки не были отражены в современном законодательстве. Накопившийся опыт в управлении государственными закупками должен быть применен на благо развития современного общества»¹²³. Поэтому в настоящее время является важным продолжить исследования этой области, а именно истории развития государственных закупок, и определить возможность применения некоторых исторических факторов на современном этапе развития контрактной системы.

¹²¹ European Commission. - https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en (дата обращения: 16.01.2019)

¹²² International Comparative Legal Guides // Public Procurement 2019 / EU Public Procurement Rules.- <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/eu-public-procurement-rules#chaptercontent15> (дата обращения 21.02.2019)

¹²³ Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26

Государственная закупка - это процесс приобретения государством при помощи уполномоченных органов товаров, работ и услуг различными способами. Огромное значение имеет тот факт, что использование приобретенных благ должно быть не в коммерческих целях, а только для обеспечения потребностей государства.

Принятый в 2013 году Закон № 44-ФЗ, нацелен на улучшение системы государственного заказа, повышение прозрачности закупок, а также устранение различных неточностей и пробелов в действующем законодательстве. В силу различий хозяйственной деятельности предприятий нормы, которые благоприятны для казенных и бюджетных учреждений, не комфортны для государственных унитарных предприятий. Поэтому важно решить вопрос, об эффективности нормы Закона № 44-ФЗ, способности регулирования контрактных отношений заказчиков разных уровней власти (федеральной, региональной, местной), организационных форм (унитарные предприятия, бюджетные и казенные учреждения) и имеющих различный закупочный потенциал. По-моему мнению, определять для всех некую среднюю величину невозможно. К каждой категории заказчиков надо подходить индивидуально, с учетом их особенностей.

Федеральная контрактная система - это система правовых, организационных и экономических мероприятий, направленных на объединение следующих этапов: прогнозирования, планирования, осуществления закупок, исполнения контрактов, а также проведение мониторинга, надзора, контроля и аудита.

Главная роль отдана планированию закупок, которая является основной и неотъемлемой частью в деятельности любого хозяйственного и экономического объекта. Главными показателями эффективности государственных закупок являются достижение разумного и целенаправленного расходования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов при выполнении закупочных процедур.

Сущность всех указанных способов заключается в выборе наиболее подходящего поставщика с наиболее выгодными условиями, посредством проведения которых участники могут предложить также собственные условия работы по контракту.

Эти способы закупок имеют как преимущества, так и недостатки. Поэтому при выборе способа проведения закупки нужно исходить из условий рынка, отраслевых особенностей в которых заключается контракт, а также других характерных им условий.

При заключении контрактов заказчики и поставщики должны соблюдать не только Закон № 44-ФЗ, но и законы, принятые для определенных видов деятельности. При этом особый интерес вызывает анализ правовой основы. Действующие законодательные нормы в сфере государственных закупок, по разному интерпретируются «заказчиками», «поставщиками (подрядчиками, исполнителями)» и «контролирующими органами в сфере размещения заказов». В связи с этим очень часто можно встретить в конце разъяснительных документов федеральных органов власти о пояснении положений закона, что органы, дающие разъяснения не наделены соответствующими полномочиями¹²⁴.

Порошин С.А. в своей работе отмечает, что «необходимо прекратить издание «нормативно-правовой лапши» в сфере закупок. Каждое Постановление Правительства РФ должно проходить предварительное обсуждение со специалистами в сфере закупок. Документы должны отличаться четкостью и ясностью положений»¹²⁵.

С проблемами на этапе исполнения сталкиваются как заказчики, так и исполнители работ, услуг. Данные проблемы могут быть решены в первую очередь совершенствованием законодательной базы, в которой будут содержаться пути решения проблем в процессе исполнения контрактов. «Задача

¹²⁴ Федоренко И.Н. Контроль и оптимизация как основа повышения эффективности расхода бюджетных средств в системе государственных закупок / Михайлова В.В. / Журнал «Инновационная наука». – 2016. -№12. – С. 311-313

¹²⁵ Порошин С.А. Развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (шаг вперед, два шага назад) // Вопросы управления. 2016. №2 (20)

нынешнего этапа развития контрактной системы в сфере закупок состоит в совершенствовании механизмов борьбы с постконтрактным оппортунизмом и применении дополнительных стимулов к улучшению качества исполнения контрактов»¹²⁶. Таким образом, на основе анализа норм, установленных Законом № 44-ФЗ в отношении заключения, исполнения и расторжения контракта, можно сделать вывод о том, что Закон № 44-ФЗ нуждается во внесении ряда изменений, способствующих оптимизации указанных процессов.

Административная и уголовная ответственность, закрепленная статьями 178 и 285 УК РФ, и применяемая к должностным лицам заказчика, практически не оказывает никакого влияния на ход дела, не позволяет устранять проблемы и не дает возможности создавать комфортные условия развитию рыночной конкуренции. Требуется усиление мер по совместной и целенаправленной работе между контролирующими и правоохранительными органами, общественным контролем в сфере закупок для предотвращения и пресечения антиконкурентных соглашений. Также нужно применить дополнительные санкции для предотвращения лоббирования интересов среди крупных заказчиков органов законодательной власти, ввести уголовную ответственность за крупные и систематические нарушения при госзакупках, для снижения применения коррупционных схем и сговоров в сферах, заключающих дорогостоящие контракты, проводить своевременную ротацию госслужащих.

Митьковская И.В. отмечает, что контрактная система обладает значительным антикоррупционным потенциалом. Если поставщик стремиться достичь необъективных условий, например, завысить цену контракта, то это будет способствовать возникновению коррупции¹²⁷.

Существенным шагом вперед стало введение ЕИС для официального проведения всех государственных закупок в РФ. Но этого мало. Необходимо перейти на электронные процедуры закупок.

¹²⁶ Маковлева Екатерина Евгеньевна Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта // Экономическая политика. 2018. №3.

¹²⁷ Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 10. Ч. 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (дата обращения: 16.01.2019).

Введение электронных торгов — шаг, необходимый для становления России полноправным участником в мировой системе электронной коммерции. Основой «поддержки согласования международных стандартов в области публичных закупок» является типовая закон ЮНСИТРАЛ¹²⁸, принятый 1 июля 2011 года. Преимущества электронных торгов будут бесспорными, если будет оказано содействие со стороны государственного законодательства. И тогда произойдет глобальный массовый переход российских государственных закупок в электронную сферу.

¹²⁸United Nations Commission on International Trade Law.-
http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html (дата обращения 16.01.2019)

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ;
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ;
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ;
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ;
6. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;
7. Федеральный закон от 29.06.2018 № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
8. Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
9. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1»О банках и банковской деятельности»;
10. Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;
11. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»;

12. Федеральный закон от 03.07.2016 № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц»;
13. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
14. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
15. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
16. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
17. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»;
18. Постановление Правительства от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения»;
19. Постановление Правительства от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения»;
20. Постановление Правительства Российской Федерации №552 от 05.06.2015 года «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд»;
21. Постановление Правительства Российской Федерации №553 от 05.06.2015 года «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

- федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд»;
22. Постановление Правительства РФ №1043 от 21.11.2013 года «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг»;
23. Постановление Правительства РФ №554 от 05.06.2015 года «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг»;
24. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 года № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)»;
25. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
26. Постановление Правительства РФ от 25.01.2017 № 73 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 «Об утверждении Правил размещения в ЕИС в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и

- услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования»;
29. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»;
30. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2933-р «О проведении электронных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ»;
31. Постановление Пленума ВАС от 06.06.2014 № 35;
32. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2017 г. N Ф07-12601/16 по делу N А21-1534/2016
33. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 ноября 2016 г. N Ф09-9621/16 по делу N А76-6025/2016;
34. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.10.2015 № 08АП-8773/2015;
35. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2015 № 08АП-6215/2015;
36. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2014 № А12-22068/2014
37. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2013 № 05АП-9458/2013 по делу № А24-768/2013;
38. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.09.2008 № А56-3868/2008;
39. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.01.2014 № А38-1729/2013;
40. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.01.2014 № Ф03-6841/2013;
41. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14.01.2009 № Ф04-8111/2008(18677-А45-50);

42. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.03.2009 № А63-3745/2008-С2-26;
43. Постановление ФАС Уральского округа от 01.08.2014 № Ф09-4638/1;
44. Постановление ФАС Уральского округа от 14.01.2009 № Ф09-10140/08-С4;
45. Постановление ФАС Уральского округа от 27.07.2006 № Ф09-6540/06-С3 по делу № А60-25459/05-С4;
46. Приказ Министерства труда и социальной защиты от 10 сентября 2015 г. № 626н «Об утверждении профессионального стандарта "Эксперт в сфере закупок"»;
47. Приказ Министерства труда и социальной защиты от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в сфере закупок"»;
48. Приказ Минфина от 13.11.2007 № 108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны)»;
49. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2015 № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»;
50. Приказ Минэкономразвития России от 29 июня 2015 г. № 422 «Об утверждении порядка формирования идентификационного кода закупки»;
51. Приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе»;
52. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

- для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017);
53. Письмо Минфина от 07.07.2014 № 02-02-06/32616;
54. Письмо Минфина от 20.06.2017 № 24-04-08/38409;
55. Письмо Минфина от 25.10.2017 № 24-03-08/70001;
56. Письмо Минэкономразвития от 01.12.2015 № Д28и-3552;
57. Письмо Минэкономразвития от 03.02.2015 № Д28и-235;
58. Письмо Минэкономразвития от 04.08.2016 № Д28и-1965;
59. Письмо Минэкономразвития от 05.11.2015 № Д28и-3324;
60. Письмо Минэкономразвития от 09.04.2015 № Д28и-950;
61. Письмо Минэкономразвития от 09.12.2014 № Д28и-2739;
62. Письмо Минэкономразвития от 16.01.2017 № Д28и-130;
63. Письмо Минэкономразвития от 18.08.2015 № Д28и-2500;
64. Письмо Минэкономразвития от 21.10.2015 № ОГ-Д28-13720;
65. Письмо Минэкономразвития от 27.09.2016 № Д28И-2543;
66. Письмо Минэкономразвития от 29.03.2016 № Д28и-923;
67. Письмо Минэкономразвития от 30.12.2015 № Д28и-3854;
68. Письмо Минэкономразвития России от 10 апреля 2015 № Д28и-992;
69. Письмо Минэкономразвития России от 18.08.2016 № ОГ-Д28-9834;
70. Письмо Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 № Д28и-420;
71. Письмо Минэкономразвития России от 26 февраля 2015 № Д28и-394;
72. Письмо ФАС от 06.08.2015 № АЦ/40483/15;
73. Письмо ФАС от 14.03.2018 № РП/16764/18;
74. Письмо ФАС от 16.03.2017 № ИА/16790/17;
75. Письмо Федерального казначейства от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5;
76. Совместное письмо от 21 февраля 2014 Минэкономразвития России № 3422-ЕЕ/Д28и и ФАС России № АЦ/6139/14;
77. Решение Арбитражного суда Республики Саха от 22 июня 2016 г. по делу № А58-619/2016;

- 78.Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г.;
- 79.Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 года (утв. Президентом РФ 18 декабря 2018 г.);
- 80.План мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок на 2014 год, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 30 июня 2014 г.;
- 81.Абрегова Асият Аслановна Государственный контракт в России: проблемы развития института // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-kontrakt-v-rossii-problemy-razvitiya-instituta>;
- 82.Абросимова Оксана Викторовна «Некоторые проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд» // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2014. №2 (16). С.64-66;
- 83.Антикоррупционная хартия российского бизнеса <http://ach.tpprf.ru/barometer/>;
- 84.Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации.-2014.-№9. - с.6;
- 85.Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переопыте // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2010. №2. С. 19;
- 86.Артюхин Р.Е. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.- Москва: Наука, 2014. – с.501;
- 87.Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук

- : 12.00.03 / Атамась Андрей Валерьевич; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ]. - Москва, 2009. - 23 с.;
- 88.Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, перераб. и доп. –М.: Книжный мир, 2008. –С. 208;
- 89.Беляева О. А. Генезис торгов в российском праве //Аукционный Вестник. - 2013. № 158. - С. 3-4. http://auctionvestnik.ru/pdf/AV_158.pdf;
- 90.Беляева О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах. - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2011.- С. 23;
- 91.Бордунова С.А. Правовое регулирование государственных и муниципальных заказов по законодательству Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Бордунова Светлана Анатольевна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2011. - 24 с.;
- 92.Борисов Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд. С. 21;
- 93.БСС «Система Главбух», <http://www.1gl.ru>;
- 94.Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. -М.: Изд-во МЭИ, 2005.;
- 95.Гафурова Альфия Хасибуллоевна Предметы роскоши - необходимость или право выбора? // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2014. №15 (137);
- 96.Гончаров Е.Ю. История торгов в России // Конкурсные торги. -1998. -№ 8. -С. 39-44;
- 97.Демин А.А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) //Хозяйство и право. 1997. - № 8;
- 98.Денисов С.А. Существенные условия договора /С.А.Денисов// Корпоративный юрист.-2014.-№ 1.- с.7-9;

- 99.Ильяхин В.В. Государственный заказ как форма развития и поддержки малых предприятий сферы услуг: Дисс. ... канд. экон. наук. –М.: 2006. - С. 25, 26;
100. Интернет-издание о финансовой жизни страны www.bujet.ru;
101. Информационно-правовая система Гарант. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>;
102. Информационно-правовая система Консультант +. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>;
103. Кикавец В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12;
104. Ковалева Е. А. Механизмы функционирования института государственных закупок// Вестник Челябинского государственного университета.- 2010. -№ 28 (209). -С. 46–51;
105. Ковалева Е.А. Права и обязанности участников заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд /Е.А. Ковалева// Экономика и право.- 2014- № 3.-с.80-81;
106. Конференция «Право.ru» "Правовое регулирование госзакупок» <https://pravo.ru/story/view/141332/>, статья Михайловой А. «Заказчик vs подрядчик: проблемы госзакупок»;
107. Корнилов П.Н. Особенности исполнения контракта по закону о контрактной системе // Госзаказ в вопросах и ответах.-2015.-№2.-с.65;
108. Корпоративные закупки – 2013: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2013. – с. 123;
109. Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации» / Научный журнал «Школа Науки» • № 1 (1) • Апрель 2018 с.24-26;
110. Котова Н.А. «История развития нормативно-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и

муниципальных нужд в Российской Федерации» / Студенческая наука
Международный научный журнал для студентов и молодых ученых №
2(3) / 2018 с.60-64

111. Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства//
Право и экономика, 2013.- № 6;
112. Маковлева Екатерина Евгеньевна Инструменты и методы
противодействия недобросовестному исполнению государственного
контракта // Экономическая политика. 2018. №3.
113. Маркелов К.Б. Проблемы реализации правовых норм,
регулирующих государственные и муниципальные закупки // Юрист.
2011. №5. С.29;
114. Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении
закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и
муниципальных нужд // Финансовое право. -2013.- № 8. С. 8 — 11;
115. Михайлов А.В., Михайлова А.Р. Специфика и особенности
государственных закупок // Известия МГТУ. 2014. №1. С.37-39;
116. Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в
сфере закупок // Современные научные исследования и инновации. 2014.
№10.Ч.2[Электронный ресурс]. URL:<http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (дата обращения: 16.01.2019).
117. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храмкин, О.М. Воробьева,
В.В. Кошелева [и др.]; под ред. А.А. Храмкина. – 9-е издание,
дополненное. – М.: ИД «Юриспруденция», 2013. – с. 112;
118. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку
продукции для государственных нужд / Под ред. А.Г. Свиначенко. -М.:
ИНФРА-М, 2000. -С. 124;
119. Никифорова С.В. Сроки исполнения государственного контракта
/С.В.Никифорова// Вопросы современной юриспруденции.-2013.-№ 22.-
с.19-21;

120. Новоселов В.И. О государственных закупках /В.И. Новоселов/ Вестник гражданского права.- 2014.-№2.-с.46-48;
121. Официальный сайт Главного управления организации торгов Самарской области <https://webtorgi.samregio№.ru/>;
122. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. <http://economy.gov.ru/>;
123. Официальный сайт Общероссийского народного фронта <https://onf.ru/structure/istoriya-onf/>;
124. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home/>;
125. Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Российской Федерации <https://tpprf.ru/>;
126. Официальный сайт Федерального казначейства: <http://www.roskazna.ru/>;
127. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы РФ. <https://fas.gov.ru/>;
128. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения <http://www.roszdravnadzor.ru/>;
129. Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. N 3. С. 2 — 5.;
130. Порошин С.А. Развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечение государственных и муниципальных нужд (шаг вперед, два шага назад) // Вопросы управления. 2016. №2 (20);
131. РИА «ФедералПресс» Экономика, <http://fedpress.ru/expert-opinion/1781303>, статья Фахретдинова С.Б. «Одна из проблем госзакупок – нет квалифицированных кадров»;

132. Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>;
133. Сакалова Р.М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства // Молодой ученый. - 2014. - №1. - С. 251;
134. Самарин Алексей Михайлович, Мельничук Виктор Александрович «Государственные закупки: внедрение федеральной контрактной системы» // Вестник СИБИТа. 2016. №4 (20);
135. Серова Ольга Александровна, Архалович Оксана Васильевна Переход к Федеральной контрактной системе в России: централизация закупок и повышение их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2014. №3.
136. Система ЕАИСТ <https://eaist.mos.ru/panel.html>;
137. Скутельник О.А. Государственные закупки в системе обеспечения национальной безопасности: понятие и принципы. Доклад по проблемам правового регулирования размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд // www.rea.ru – официальный сайт РЭА им. Г.В. Плеханова;
138. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография/ Ф.А. Тасалов. – М.: Издательство «Проспект», 2014. – 215;
139. Тасалов Ф. А. Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе // Право и экономика. – 2016. – № 2;
140. Тезисы выступления Министра Э.С. Набиуллиной на открытии форума-выставки «ГОСЗАКАЗ-2012», г. Москва, 15 февраля 2012 г. // http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120215_09;

141. Тищенко Е.В. Исполнение обязательств сторонами государственного и муниципального контракта // Экономика и право, 2014, № 1;
142. Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. С. 19;
143. Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования // Журнал «Бюджет» №10 октябрь 2012;
144. Федоренко И.Н. Контроль и оптимизация как основа повышения эффективности расхода бюджетных средств в системе государственных закупок / Михайлова В.В. / Журнал «Инновационная наука». – 2016. - №12. – С. 311-313;
145. Фин Эксперт Групп <http://www.finexg.ru/gosudarstvennyye-zakupki-sovremennyye-problemy/>, статья Егорова В.А., Муравьевой Е.А. «Государственные закупки: современные проблемы»;
146. Ценообразование в сфере государственных закупок: Учебное пособие / Под ред. В. В. Наумова. - М.: Приор, 2010;
147. Центр управления финансами <http://center-yf.ru/>;
148. Чтобы контрактная система «взлетела» // ИД «Бюджет» - №10 октябрь 2018 // <http://bujet.ru/article/358161.php?print=Y>;
149. Электронный научно-практический журнал «Современные научные исследования и инновации» <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593>, статья Митьковской И.В. «Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок»;
150. Юнусова Патимат Сулеймановна Государственный заказ в экономической деятельности региона // РППЭ. 2010. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-zakaz-v-ekonomicheskoy-deyatelnosti-regiona>;
151. Alexei Panich and Sergei Eremin «Anti-Bribery and Anti-Corruption Review».- <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review-edition-7/1177237/russia>;

152. European Commission. - https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en;
153. Federal Acquisition Service. - <https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/>;
154. International Chamber of Commerce. - <http://incoterms.iccwbo.ru>;
155. International Comparative Legal Guides // Public Procurement 2019 / EU Public Procurement Rules.- <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/eu-public-procurement-rules#chaptercontent15>;
156. Maxim Boulba and Varia Ermolaeva «The Cartels and Leniency Review».- <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-cartels-and-leniency-review-edition-7/1179756/russia>
157. United Nations Commission on International Trade Law. - http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html.