

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

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления
(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Правовое регулирование государственных закупок»

Студент

О.С. Томилова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

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

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты государственных закупок.....	8
1.1 История возникновения государственных закупок	8
1.2 Определение государственной закупки.....	21
Глава 2 Механизм государственных закупок.....	27
2.1 Правовые основы государственных закупок	27
2.2 Принципы государственных закупок	40
Глава 3 Проблемы и перспективы совершенствования регулирования государственных закупок.....	57
3.1 Анализ зарубежного опыта применения контрактных систем и мер ответственности	57
3.2 Ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Комплексные предложения по повышению эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг	71
Заключение	87
Список используемой литературы и используемых источников.....	89

Введение

Во всех странах государство выступает крупнейшим потребителем товаров, работ и услуг. При этом оно является особым потребителем, который не только закупает товары, работы и услуги, но и самостоятельно определяет порядок осуществления закупок. Таким порядком стала контрактная система.

Контрактная система базируется на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные нужды посредством планирования и осуществления закупочных процедур, их мониторинга, аудита и контроля в сфере государственных закупок.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок заключения и исполнения государственных контрактов, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ). Указанный закон регламентирует отношения, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд с целью повышения результативности и эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг, а также с целью обеспечения прозрачности и гласности, предотвращения коррупции в указанной сфере и других злоупотреблений. За последние шесть лет Закон № 44-ФЗ претерпел множество изменений. Так, по состоянию на 31.07.2020 действует семидесятая редакция закона, а это говорит о том, что система находится в непрерывном процессе своего совершенствования. Об этом так же свидетельствует и огромное количество разъяснений положений закона о контрактной системе уполномоченным органом власти в сфере закупок и большое количество изменений в подзаконных нормативно-правовых актах.

Таким образом, актуальность выбранной темы обусловлена современным состоянием и быстрым изменением правового регулирования

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Степень разработанности темы: в настоящее время все большее внимание уделяется процессам, связанным с закупками. Именно поэтому в статье Н.В. Моргунова и А.Ю. Резник проведен анализ актуального вопроса правового регулирования государственных и муниципальных закупок.

В работе А.Э. Катвалян раскрываются некоторые важные понятия и принципы, которые являлись основополагающими в течение всех этапов развития системы государственных закупок и которые, исходя из особенностей соответствующего этапа, реализовались различными способами. Также анализируются основные этапы развития системы правового регулирования государственных закупок в России в период со времени принятия Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» до формирования действующего законодательства. Рассматриваются нормативно-правовые акты в сфере государственных закупок на различных этапах, приводятся их основные характеристики, а также выявляются основные проблемы, которые служили причинами отмены действующего в соответствующий период законодательства и создания нового механизма правового регулирования. Кроме того, в статье раскрывается понятие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как нового механизма регулирования системы государственных закупок. Рассмотрены специальные действующие законы в сфере государственных закупок, и прослежена их взаимосвязь друг с другом.

Также в целях рассмотрения степени разработанности темы нашего исследования были изучены труды М.Н. Абрамкина, В.Е. Белова, Н.П. Бухтоярова, М.Я. Евраева, К.А. Писенко, К.А. Зимина, Ю.В. Симачева, И.И. Смотрицкой и других.

С целью изучения зарождения института государственных закупок проанализированы работы Е.В. Гончарова Н.П. Сорокиной, К.И. Струза, Д.П. Феклистовой.

Для понимания функционирования контрактных систем зарубежных стран было уделено внимание исследованиям В.И. Антонова, М.Б. Бурлаковой, Л.С. Боташевой, О.В. Киселева, Г.В. Дегтева, Ф.З. Семенова, А.С. Уметалиева и других.

Методологическая основа исследования представлена двумя группами методов:

Первая группа методов: общенаучные методы, которые используются в любом исследовании, политическом, правовом, управленческом так далее.

Исследование правовых проблем проводят при помощи научного анализа, мысленно разделяя правовые явления на отдельные элементы, чтобы изучить каждый из них. Но каждый из элементов функционирует только во взаимодействии и связи с другими элементами. Из этого следует, что анализ элементов одновременно предполагает осмысление их взаимодействий и связей, что определяет содержание синтеза. Анализ и синтез неразрывно связаны, находятся в единстве друг с другом в процессе познания, в нашем случае правовом.

Использование метода индукции необходимо в процессе познания правовых явлений, начиная от определения опытных (эмпирических) данных, их анализа, систематизации, обобщения и что дает на этой основе общий вывод. Но любой процесс с использованием метода индукции должен быть подвергнут проверке. Для этого используют метод дедукции, основа которого, заключается в вычленении из каких-либо общих данных, которые считаются достоверными, характерных следствий, часть которых может быть проверена опытным путем. Следствия, которые вытекают из индуктивных выводов, подтверждаются практическим опытом (экспериментом или реальными правовыми процессами), значит, эти выводы можно считать достоверными и соответствующими действительности.

Важными методами исследования являются методы сравнения, обобщения и классификации.

Вторая группа методов: частные научные методы исследования, которые применяются при более глубоком и специализированном исследовании правовых процессов.

Сравнительно-правовой метод применяется при сопоставлении однопорядковых юридических понятий, явлений, процессов и выявление между ними сходства и различия, используется при сравнении нормативно-правовых актов и правовых норм.

Историко-правовой метод, который применяется при изучении истории развития законодательства Российской Федерации, составляющий процесс государственных закупок.

Формально-юридический метод представляет собой определенную систему обработки и анализа действующих норм права и существующей юридической практики, используется для характеристики субъектов, осуществляющих полномочия государственных закупок.

Применение описанных методов в комплексе способствует изучению объекта исследования с разных сторон в соотношении его элементов между собой, а также предполагает достижение поставленных целей и задач исследования.

Теоретическая основа исследования представлена анализом учебной и специальной литературы, учений и идей о правовом регулировании государственных закупок.

Объектом исследования является совокупность правовых отношений, возникающих при осуществлении государственных закупок.

Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие государственные закупки.

Цель исследования заключается в выработке научных подходов к правовому регулированию государственных закупок, направленных на

обеспечение государственных и муниципальных нужд максимально эффективно и результативно.

Задачи исследования:

- изучить историю возникновения государственных закупок;
- сформировать определение государственной закупки;
- рассмотреть правовые основы государственных закупок;
- проанализировать принципы контрактной системы;
- разработать комплексную систему оценки эффективности закупочной деятельности, направленную на повышение качества закупочной деятельности;
- провести анализ зарубежного опыта применения контрактных систем и осуществления государственных закупок;
- рассмотреть принятые меры ответственности, нацеленные на результативное и эффективное обеспечение государственных и муниципальных нужд;
- сформировать комплексные предложения по повышению эффективности функционирования контрактной системы.

Магистерская диссертация объемом сто одна страница состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические аспекты государственных закупок

1.1 История возникновения государственных закупок

Государство является крупнейшим потребителем товаров, работ и услуг, причем оно не только закупает эти товары, работы и услуги, но и самостоятельно определяет порядок осуществления таких закупок.

Основные положения существующих нормативных актов об осуществлении поставок товаров, оказании услуг, выполнении работ с целью предоставления их государственным структурам в нашей стране были изначально заложены в XVII веке. Поначалу в качестве основной цели размещения госзаказа выступала задача сокращения затрат финансового обеспечения. Одним из самых действенных механизмов, который был способен осуществить решение данных проблем, стало размещение на конкурентной основе государственного заказа. По факту, единственным заказчиком от имени государства в допетровской Руси являлся царский двор и непосредственно сам царь.

Так, к числу первых правовых законодательных актов, по мнению многих авторов, в том числе Л.Я. Ахметовой, можно отнести Указ Алексея Михайловича (второго представителя династии Романовых на Российском престоле) «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» принятый 07.07.1654, в котором излагались требования к поставке продовольственных товаров в город Смоленск во время его осады на специальных для поставщика условиях – освобождение от государственной пошлины [8]. Выбор поставщика осуществлялся среди желающих заключить сделку купцов в виде торгов на рынке, где решение принимали судьи. Принимающие участие в торге купцы выкрикивали свое ценовое предложение и сделка отдавалась тому, кто предлагал за свои услуги наименьшую цену.

Таким образом инициатива царя продемонстрировала пример желания заказчика вести диалог с поставщиком на рациональной и экономически выгодной основе. В данном правовом акте впервые присутствуют признаки государственного заказа. К таким признакам относится поиск поставщиков, публичность и объявленные заранее условия [84].

По мнению И.В. Балтутите, «потребность в правовом регулировании Российского государства появилась на более раннем этапе его развития» [9]. Данная позиция подтверждается таким документом, как Русская Правда – древнейший памятник обычного славянского права. И.В. Балтутите отмечает, что «это был беспрецедентный акт унификации правового пространства Русского государства посредством создания единообразного регулирования жизнедеятельности его отдельных территорий в различных областях» [6].

В краткой редакции Русской Правды содержится «урок мостникам», где регулируется договор подряда на ремонт или сооружение моста. Исследователи считают, что данные положения имели в виду не одни лишь мосты, но и городские мостовые.

С данным мнением также согласен А.В. Атамась, он считает, что «институт государственных закупок зародился задолго до XVIII века, поскольку с середины VIII века до разработки Соборного уложения в 1649 году указанный институт был составной частью личного найма, условия о котором содержались еще в Русской Правде» [7].

Кроме того, как отмечает В.И. Кузнецов, «необходимо обратить внимание на содержащиеся в исторических документах упоминания о так называемых заказниках – дружинниках, которые не только распоряжались в соответствии с полученными от князя полномочиями княжьем имуществом, но и могли заключать договоры от имени казны. Первым свидетельством об их существовании является запись в списке с Переяславской летописи (1346 год) под 996 годом» [30].

К.И. Стурза в своем исследовании указывает, что «системный характер нормативное регулирование правоотношений, связанных с выбором

поставщика, подрядчика, исполнителя в России, приобрело в период правления Петра I» [75]. Прежде всего, это было связано с проводимыми реформами в области общественно-политической и экономической жизни государства. В начале XVIII века сформировался аппарат общероссийского центрального управления государством, который подчинялся Сенату, а также был учрежден целый ряд канцелярий, в полномочия которых входило регулирование общественных отношений в различных областях государственной деятельности. Одним из таких ведомств, подчинявшихся Сенату, была Канцелярия подрядных дел, созданная в 1715 году и отвечавшая за все подряды и заказы для государственных нужд.

Договоры подряда позволяли государству быстро строить новые фабрики, здания, дороги и мосты, обеспечивать продовольствием и товарами первой необходимости армию, укреплять внутренние экономические связи.

Потенциальные поставщики, подрядчики, исполнители оповещались о новом государственном заказе через специальную вывеску на городских воротах и иных публичных местах. Здесь же размещалась информация о возможных льготах поставщикам, уже заключенных контрактах и купцах, выполняющих тот или иной государственный заказ, о ценах и условиях. Принимать участие в выполнении государственного заказа мог каждый благонадежный предприниматель. Его ответственность и гарантию выполнения заказа подтверждал поручитель из числа уважаемых горожан и общественных деятелей.

Если купец, признанный победителем государственного заказа, по каким-то причинам, не исполнил принятые обязательства, государство накладывало на него пеню и штрафы. Размер штрафа в каждом случае определял царь. При этом пеней и штрафом облагался не только сам купец, но и его поручитель.

Число проводимых конкурентных процедур возросло и закономерным стало увеличение случаев злоупотреблений при использовании и распределении государственных средств. Исполнение подрядов то и дело

срывалось, чиновники и купцы сговаривались между собой, нарушались условия и обязательства. Государство в срочном порядке должно было упорядочить правила и процедуры публичных торгов, усилить контроль за их исполнением.

И поэтому, в июне 1721 года было принято решение принять Сенатский Указ «Об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и поставок» [17]. С лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены и тем самым нанесших значительные убытки казне (если их вина была доказана), требовали переплаченные деньги и установленный штраф. В том же году был принят «Регламент Адмиралтейства и Верфи», которым устанавливался порядок проведения конкурентной процедуры и определения поставщика, подрядчика [66].

Информация о государственном заказе размещалась в определенных местах, посредством прибития полицмейстером билета под барабанную дробь. В данном билете указывался предмет – поставка или подряд, время подачи заявок и фактическое место, в которое должны были прибыть участники процедуры. Как правило, это была канцелярия обер-комиссара.

Сама конкурентная процедура уже отдаленно напоминала современный аукцион: заявившиеся участники государственного заказа могли подавать свои ценовые предложения пока горит свеча. Также в вышеуказанном документе описывался алгоритм действий в случае получения наименьшего ценового предложения после того, как свеча догорела.

Таким образом, Петром I фактически была заложена фундаментальная основа нормативно-правового регулирования закупок для государственных поставок и подрядов, которая вплоть до начала царствования Екатерины II лишь корректировалась и дополнялась.

Для организации и контроля проведения торгов государству требовались грамотные распорядители. В 1717 году, а затем в 1731 году в царских указах встречается упоминание об официальной должности гоф-маклера, талантливом купца, разбиравшегося в тонкостях торговых сделок.

Без него запрещалось проводить торги. Так в истории появляются первые специалисты в сфере закупок.

В 1758 году в Регуле провиантского правления Елизаветы Петровны особое внимание уделялось закупкам не у перекупщиков, а у непосредственных производителей, утверждению сроков объявления торгов в интересах казны и требованиях к участникам государственного заказа.

Следующим важным этапом становления государственной системы закупок явилось подписанное Николаем I в 1830 году «Положение об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам», действовавшее с незначительными изменениями и дополнениями вплоть до 1917 года. Оно представляло собой подробное руководство в сфере государственного заказа и было включено в Свод законов Российской Империи. Положением предусматривалась возможность проведения устных торгов посредством запечатанных объявлений, смешанных торгов. Условия договора о казенных подрядах и поставках должны были содержать предмет, место проведения работ или поставки товара, срок, в течение которого работы будут выполнены или поставлен товар, цену, обеспечение исполнения и пр. Предусматривались специальные льготы для мелких предпринимателей, имелись нормы, обеспечивающие им равные конкурентные возможности с крупными предпринимателями.

В период правления Николая I 15 августа 1845 года был принят и введен в действие с 1846 года первый уголовный кодекс России – «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». В него были включены статьи, предусматривающие меры ответственности за преступления государственных служащих в сфере государственного заказа: за участие в казенных подрядах «через жен, детей и других подставных лиц», за «преждевременное вскрытие запечатанных объявлений», за «склонение претендентов не участвовать в торгах» и другие.

В своей работе Д.П. Феклистова пишет, что «в последующий советский период государственный заказ связывался только с обеспечением важных

функций государства, поэтому вместо института государственных закупок действовала колоссальная система Госснаба» [80].

Как таковые, «конкурентные процедуры» были трех видов: торги при помощи напечатанных объявлений, торги устные, и торги смешанного характера. Устные торги всегда производились в непосредственном присутствии назначенных ведомствами определенных чиновников или же народных депутатов, а также всех желающих принять участие в подобных мероприятиях. Фактический победитель торгов понуждался дать подписку о личном исполнении подряда на условиях, оглашенных на торгах. При осуществлении проведения смешанных торговых мероприятий в первую очередь велся устный торг со всеми присутствующими, а после были рассмотрены все поданные или присланные при помощи почты объявления. В конечном результате могло быть выявлено конкретное лицо, которое сделало наиболее выгодное для интересов казны предложение, с которым в конце концов и заключался договор. С того времени конкурсная система российских государственных закупок развивалась и совершенствовалась вплоть до 30-х годов XX века.

В мае 1927 года Правительство утверждает новое Положение о государственных подрядах и поставках. В нем содержится интересная деталь. Теперь выгодность условий и определение поставщика не ограничивается только поиском самой низкой цены. Заказчик имеет право руководствоваться кредитоспособностью, надежностью, опытом подрядчика, что позволит обеспечить максимальную выгоду государству при выполнении контракта.

Распад СССР и последующие изменения в политическом устройстве общества потребовали обновленной законодательной базы в сфере государственных закупок, которая соответствовала бы изменившимся экономическим и политическим условиям.

28 мая 1992 принимается Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» ставший базой для создания современной контрактной системы.

В 1997 году была проведена первая реформа системы государственных закупок, которая стартовала изданием Указа Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [39]. Во исполнение данного Указа, распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.07.1997 № 1047-р утверждены методические рекомендации по проведению торгов [38].

Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 имел важное экономическое значение. Он позволял получать экономию денежных средств при размещении заказов – как правило это были стандартные продукты и товары для определенных нужд государственных структурных органов всех уровней непосредственного управления.

Тем не менее, система организации закупок, регламентированная вышеобозначенным Указом № 305, имела ряд следующих недостатков:

- не было реальных санкций за дискриминацию поставщиков, отсутствие информации о торгах, другие нарушения;

- отсутствие аппарата (лишь 30 чиновников в профильном департаменте Минэкономики, отвечавшем за разрешения на размещение заказов у единственного поставщика);

- отсутствие каких-либо единых данных о закупках, включая базовую статистику.

06.05.1999 был издан основополагающий федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [47]. По сути, этот закон стал первой за долгие годы комплексной попыткой систематизировать и упорядочить систему государственных закупок в Российской Федерации.

Однако данный акт регламентировал только работу федеральных заказчиков и почти ничего не говорил о процессе контроля размещения заказа. Поэтому 21.07.2005 Государственной Думой был принят знакомый всем современным специалистам и экспертам в сфере закупок Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [44].

Ключевыми задачами нового закона стали:

«– обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов;

– эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования;

– расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия;

– развитие добросовестной конкуренции;

– совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;

– обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов;

– предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов» [44].

В отличие от Закона № 97-ФЗ, в Законе № 94-ФЗ были предусмотрены и регламентированы различные способы проведения процедур закупки товаров, работ, услуг:

«– путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме;

– без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на биржах)» [44].

По мнению В.Л. Макарова «закон определил единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и позволил упорядочить и привести к единым принципам и правилам ранее

разобщенные системы закупок, функционирующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» [31].

М.Я. Евраев и К.А. Писенко отмечают, что Закон № 94-ФЗ «занял в некоторых вопросах даже более передовые позиции по отношению к законодательству развитых стран, став, таким образом, для них даже законодательным ориентиром по многим вопросам в сфере регулирования размещения государственного и муниципального заказа» [20].

Важную роль в развитии основ правовой защиты прав участников системы государственных закупок сыграл также Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [36]. Данный закон определил организационные и правовые основы защиты конкуренции. Здесь дается определение понятий необоснованно высокой цены финансовой услуги и необоснованно низкой цены финансовой услуги как цены финансовой услуги или финансовых услуг в контексте задач государственных закупок.

Однако рост жалоб со стороны заказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур Закона № 94-ФЗ вызвал 40 пакетов поправок в период с 2005 года по 2013 год. Так, 20.04.2007 была принята очередная поправка к Закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», целью которой было сделать рынок государственных заказов еще более конкурентным и прозрачным. Закон в новой редакции позволил участвовать в государственных закупках индивидуальным предпринимателям, малому, среднему бизнесу, новым организациям, компаниям с зарубежным капиталом, общественным организациям. Появились нововведения в проведении торгов по различным позициям товаров и услуг, а также совместного участия нескольких исполнителей – закупка может быть разбита на несколько лотов, на каждый из которых заключается отдельный контракт, а в исполнении могут участвовать несколько организаций. Ранее для этого было необходимо организовывать консорциум или другие виды сотрудничества, что усложняло процедуру.

Со временем в Российской Федерации была сформирована уникальная система размещения государственных заказов, состоящая из единого общероссийского портала и пяти электронных площадок, отобранных Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации по результатам конкурса. Первоначально был предусмотрен переходный период, в течение которого только федеральные заказчики должны были осуществлять размещение заказов на трех площадках (Сбербанк-АСТ, ЕЭТП, АГЗРТ) по ограниченному перечню.

На протяжении ряда лет, после принятия Федерального закона № 94-ФЗ, в стране действовали сотни разрозненных информационных систем, которые использовались заказчиками для целей размещения заказа. Это давало возможность заказчикам манипулировать размещением заказов: или их вовсе не размещать в официальных изданиях, публиковать о проведении торгов и запросах котировок цен в изданиях, имеющих ограниченный доступ для участников размещения заказов, или сообщать информацию о размещении заказа задним числом. Как указал Ю.П. Калмыков в своей работе «в результате вокруг государственных заказов процветала коррупция, а многие добросовестные юридические и физические лица были лишены возможности принимать участие в размещении заказа» [24].

В связи с наличием указанной проблемы, Правительством Российской Федерации 10.03.2007 было принято Постановление № 147, устанавливающее порядок пользования официальными сайтами российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. А позднее, приказом Министерства экономического развития российской Федерации № 646 и Федерального казначейства № 21н было утверждено новое положение о

пользовании официальным сайтом Российской Федерации в сети Интернет – www.zakupki.gov.ru, который начал работать с января 2011 года.

На смену Федеральному закону № 94-ФЗ 05.04.2013 пришел Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [37], который ввел новую систему, порядок и принципы для организации государственного прокьюрента. Федеральный закон № 44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 года, а отдельные части закона вступали в силу на протяжении еще нескольких лет.

Федеральный закон № 44-ФЗ ставит перед собой следующие цели регулирования отношений, связанных с государственными закупками:

«– повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
– обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок;
– предотвращение коррупции» [37].

По заключению Н.П. Сорокиной, «новый закон опирается на опыт всех предшествующих нормативных актов, действующих в России, а также на зарубежный и международный опыт организации закупок, именно поэтому его цели охватывают гораздо меньшую область, чем закона № 94-ФЗ, но направлены они на достижение результатов по наиболее важным сферам применения и решение главных проблем системы государственного заказа: повышение эффективности закупок и противодействие коррупции» [73].

Закон № 44-ФЗ расширил перечень принципов организации системы государственных закупок. Главные отличия новой системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд от действовавшей ранее заключаются в следующем: во-первых, значительно расширилась сфера применения закона о закупках. Ранее закон о размещении заказов № 94-ФЗ регламентировал только порядок проведения процедуры до момента заключения контракта, устанавливая лишь отдельные элементы контроля за деятельностью заказчиков. Закон о контрактной системе добавил к сфере

своего регулирования планирование и обоснование закупок для государственных и муниципальных нужд, порядок заключения и исполнения контрактов по результатам организации закупочных процедур, мониторинг и аудит закупок, новые виды контроля закупок и многое другое.

С введением контрактной системы государственных закупок, отдельное внимание стало уделяться планированию, обоснованности закупок и соответствию принятым правилам нормирования закупок. Нормированием закупок считается установление условий и требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе предельной цены товаров, работ, услуг. Это новшество должно исключить необоснованное приобретение предметов роскоши.

В части подготовки конкурентной процедуры или закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), были введены и подробно описаны методы определения начальной (максимальной) цены контракта.

Для борьбы с демпингом введены специальные меры – обязанность победителя закупки предоставлять повышенное обеспечение исполнения контракта, в случае если предложенная им цена снижена на двадцать пять и более процентов от начальной (максимальной) цены контракта. Также введено банковское сопровождение контрактов и теперь расчеты в ходе исполнения контракта, сопровождаемого банком, будут отражаться на счетах, открытых в нем. Повышенное обеспечение и единые банковские счета дадут государственному заказчику больше уверенности в поставщике (подрядчике, исполнителях) и обеспечат его защиту в случае срыва закупки.

Еще одним нововведением Закона № 44-ФЗ стала необходимость заказчика создавать контрактную службу в случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика в соответствии с планом-графиком превышает сто миллионов рублей, а иные заказчики обязаны назначить контрактного управляющего [32].

Еще одной отличительной особенностью контрактной системы от Закона № 94-ФЗ стала обязанность заказчиков предоставлять преференции учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов. В предыдущем законе это было правом заказчика. Таким образом, государство обеспечило участникам равный доступ к закупкам, что способствует добросовестной конкуренции.

А в целях обеспечения открытости и прозрачности государственных закупок создана единая информационная система, в которой размещаются планы закупок, планы-графики закупок товаров, работ, услуг, извещения о проведении закупок, отчеты, формируемые заказчиками, реестры банковских гарантий, реестры заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, библиотека типовых контрактов, каталоги товаров, работ или услуг, результаты мониторинга и аудита закупок и многое другое. Вся информация, которая касается условий самого контракта, характеристик его предмета, заказчика или поставщика должна в течение установленного срока быть отображена в единой системе государственных закупок – это является одним из главных условий обеспечения открытости и прозрачности государственных закупок.

Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не претерпели значительных изменений: по-прежнему, существуют открытые и закрытые аукционы, различные виды конкурсов, а также запрос котировок, запрос предложений и закупки у единственного поставщика. Но прогресс не заставил себя ждать, и с января 2019 года конкурентные закупки приобрели новую форму; теперь аукцион, конкурс, запрос котировок и запрос предложений обязан проводиться только в электронной форме. Исключение составили закрытые способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Такой переход закупок на электронный формат обсуждался с момента вступления в силу Закона № 44-ФЗ и значительно упростил для участника порядок подачи и направления заявок на участие в конкурентной процедуре.

Данные изменения также повлекли и ряд изменений. Во-первых, изменились сроки проведения закупок, а во-вторых был унифицирован порядок заключения контракта – теперь проект контракта направляется победителю закупки посредством единой информационной системы, и там же подписывается заказчиком после его подписания участником на электронной площадке. Следовательно, по результатам проведения процедуры закупки контракт заключается в электронной форме в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Таким образом, можно прийти к выводу, что переход закупок в электронный формат повлек за собой повышение прозрачности их проведения, тем самым, снизив коррупционные риски. На наш взгляд, данные нововведения являются верным и логичным шагом к совершенствованию системы государственных закупок в Российской Федерации.

1.2 Определение государственной закупки

Закупки товаров, работ и услуг в законодательстве о контрактной системе определяются как «совокупность действий, осуществляемых в установленном порядке заказчиком для обеспечения государственных или муниципальных нужд» [37].

В научной литературе сложились различные трактовки понимания государственных закупок с точки зрения разных областей знаний. Например, Л.В. Никифорова дает определение этому понятию со стороны макроэкономики в узком смысле как эффективного процесса организации поставки товаров, работ и услуг для выполнения государством свои функций, а в широком смысле как перераспределение денежных средств для удовлетворения общественных потребностей [34]. Так получается, что государство не только обеспечивает свои потребности в товарах, работах и

услугах, но и выступает в качестве мощнейшего покупателя, обеспечивая тем самым развитие бизнеса в стране и создание конкурентоспособной среды.

По данным, представленным Министерством финансов Российской Федерации, на конец 2019 года зарегистрировано 307 003 заказчика, действующих от имени государства, и 326 306 участников закупок [68]. 99,93% участников закупки являются резидентами Российской Федерации, из которых 241 421 участник зарегистрирован в качестве юридического лица, а остальные 83 612 участников – физические лица. Оставшиеся 0,07% участников зарегистрированы на территориях других стран. Таким образом, большой поток денежных средств остается внутри государства.

В 2019 году размещено 2,96 миллионов извещений о проведении закупок товаров, работ, услуг, сумма начальных (максимальных) цен которых составила 9,6 триллионов рублей. В 2018 году количество извещений составило 3,24 миллиона, общая стоимость которых составила 8,2 триллиона рублей. Чуть меньший объем извещений был размещен в единой информационной системе в 2017 году – 3,16 миллиона, их стоимость составила 7,4 триллиона рублей.

Учитывая представленные данные, стоимостной объем закупок отчетного периода на 28% и 16% больше, чем в 2017 и 2018 годах соответственно, что может свидетельствовать об осуществлении наиболее капиталоемких закупок, в том числе связанных с активной фазой реализации национальных, федеральных проектов и государственных программ.

Если посмотреть на объем государственных закупок в разрезе общих сумм расходов федерального бюджета, можно увидеть, что доля финансового обеспечения на осуществление государством закупок товаров, работ, услуг составляет достаточно большой процент от всего бюджета Российской Федерации [61, 62]. Так, например, в 2019 году доля государственных закупок в общей сумме расходов бюджета составила 45,51%. В 2018 году – 41,35%, а в 2017 году – 37,72% от общего бюджета Российской Федерации.

Принимая во внимание вышеизложенное и учитывая количественные показатели, можно сделать вывод об обоснованности суждений Л.В. Никифоровой о понятии государственных закупок, которые, на взгляд этого автора, могут рассматриваться как приобретение товаров, работ, услуг, необходимых для осуществления деятельности государственных заказчиков, а также посредством которых государство воздействует на динамику и структуру рыночной экономики страны, когда закупает продукцию для нужд социальной защиты населения, образования, здравоохранения, культуры, армии или спорта. Посободством этого государства, являясь крупнейшим заказчиком, выполняет первостепенную роль в регулировании экономики и удовлетворяет общественные потребности.

Работа А. Яковлева, О. Аллилуевой, И Кузнецова, А. Шамрина, М. Юдкевич и Л. Якобсон позволяет осмыслить сущность государственных закупок с другой точки зрения, а именно – экономической теории – как удовлетворение собственных нужд через оптимальное размещение ресурсов [85]. Рассмотрим подробнее данную теорию.

Благодаря принятию Закона № 44-ФЗ в Российской Федерации возникла единая система норм государственного регулирования закупок. А эффективность этих норм была достигнута за счет решения ряда задач.

Во-первых, это развитие добросовестной конкуренции и расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в государственных закупках, а также стимулирование такого участия и как следствие получение более выгодных условий для заключения контракта. Данная задача решена обеспечением возможности свободного доступа к участию в закупках для всех хозяйствующих субъектов. Отдельная поддержка оказана субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям; для них законодательно установлен процентный размер закупок, рассчитываемый от совокупного годового объема закупок, который заказчики обязаны осуществить среди таких субъектов.

Во-вторых, обеспечение гласности и прозрачности государственных закупок. До принятия современных законодательных норм, объявление о потребности в закупке товара, работы или услуги достаточно было напечатать в газете, при этом формат объявления не предполагал строгого описания объекта закупки, но с принятием Закона № 94-ФЗ, а затем и Закона № 44-ФЗ информация обо всех закупках была унифицирована и размещалась на официальном сайте, а затем и в единой информационной системе в сфере закупок. Единая информационная система обеспечила незамедлительный доступ к информации, связанной с закупками участникам таких закупок.

В-третьих, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок. Механизм государственных закупок создавался и совершенствовался с целью предотвращения коррупционных факторов среди государственных заказчиков. Наряду с обеспечением прозрачности государственных закупок решением этой проблемы должна была способствовать стандартизация закупочных процедур с ограничением возможностей заказчика и его сотрудников повлиять на выбор поставщика, подрядчика, исполнителя. Важным элементом создаваемой антикоррупционной системы также было дробление части закупочного процесса на более мелкие элементы, поддающиеся унификации. Таким наглядным примером служит создание каталога товаров, работ, услуг, применяемого заказчиками при описании объекта закупки. Это нововведение позволило законодателю предотвратить включение излишних характеристик в описание объекта закупки в целях сужения круга потенциальных поставщиков, подрядчиков и исполнителей.

И, в-четвертых, введение санкций за нарушение, совершенные в области государственных закупок. Реализация данной задачи основывается на двух видах ответственности – административной и уголовной. При несоблюдении требований законодательства о контрактной системе контролирующие органы могут наложить штрафы на юридическое лицо и должностных лиц. Кодексом об административных правонарушениях

Российской Федерации закреплено большое количество санкций, охватывающих весь закупочный процесс, с момента планирования до исполнения сторонами контракта обязательств. Перечень составов преступлений, которые предусматривают уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок закреплен Уголовным кодексом Российской Федерации. В 2018 году данный перечень пополнился тремя новыми позициями. Выполнение данных задач стало основой существующей на сегодняшний день контрактной системы, позволяющей заказчику оптимально удовлетворить образовавшуюся у него потребность в товарах, работах или услугах. И наконец, для полного анализа интересующего нас понятия рассмотрим теорию М.В. Шмелевой, которая рассматривает государственные закупки с юридической точки зрения и определяет природу государственных закупок как систему отношений, в основе которой лежит контракт [83].

Государственные закупки, как юридические факты, связаны с понятием государственного контракта, как инструмента, опосредующего процедуру закупок [1]. Ведь, так или иначе, все процедуры, утвержденные законодательством о контрактной системе, ведут к заключению государственного контракта, по которому поставщик (подрядчик, исполнитель) обязуется поставить товары, оказать услуги или выполнить работы. Сам государственный контракт регулирует отношения сторон в части исполнения ими принятых на себя обязательств. В его тексте отражены экономические и правовые аспекты взаимодействия сторон, что помогает избежать возникновения проблем в ходе его исполнения или разрешить сложившуюся ситуацию. Но ни в коем случае не допускается утверждение, что государственные закупки замыкаются на государственном контракте. Ведь заключение государственного контракта еще не гарантирует удовлетворение нужд заказчика в полном объеме.

Весь закупочный процесс в целом можно разделить на две крупные составляющие: первая его составляющая – это комплекс мероприятий,

который проводит заказчик с целью заключения контракта, а именно формирование и утверждение плана-графика закупок товаров, работ, услуг, разработка технического задания и документации (или извещения), размещение закупки в единой информационной системе, подведение итогов и определение поставщика; и вторая составляющая – комплекс действий, которые заказчик выполняет после заключения государственного контракта, который включает в себя приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, а в случае неисполнения обязательств, предусмотренных контрактом – ведение претензионной работы, после успешной приемки заказчик производит оплату и совершает ряд действий по размещению установленной законодательством информации об исполнении контракта в единой информационной системе. На основании изложенного считаем, что с мнением М.В. Шмелевой можно согласиться: ведь действительно в основе государственных закупок лежит контракт, а вся деятельность заказчика сконцентрирована на заключении этого контракта и приемке результатов его исполнении. Таким образом, изучив различные подходы к определению понятия государственных закупок, можно дать следующее более комплексное определение: государственные закупки – это процесс удовлетворения потребности государства посредством механизма, ведущего к заключению государственного контракта, за счет средств государственного бюджета с целью эффективного их использования.

Подводя итоги первой главы, сформировав определение государственной закупки, а также в рамках исторического экскурса можно сделать вывод, что в XVII столетии в России началось историческое формирование института государственных закупок, который в наши дни сохраняет свою актуальность. Можно говорить о том, что нормативное становление и последовательное развитие института государственных закупок носит прогрессивный характер, а применение современных информационных технологий сделало систему закупок открытой, прозрачной и удобной как для заказчиков, так и для участников процедур закупок.

Глава 2 Механизм государственных закупок

2.1 Правовые основы государственных закупок

Под правовым регулированием государственных закупок необходимо понимать систему правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления государственных закупок.

Российское законодательство в сфере государственных закупок систематически претерпевает многочисленные изменения: принимаются новые правовые акты и вносятся изменения в существующие. Ю.Г. Архипов такое состояние «постоянного реформирования» связывает с отсутствием целостной концепции совершенствования законодательства о закупках [6].

Часть 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ) гласит «в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» [28]. На данных конституционных принципах базируются другие нормативно-правовые акты, регулирующие государственные закупки.

Профессор Л.В. Андреева справедливо отмечает: «Принцип поддержки конкуренции, закрепленный в части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, предполагает создание необходимых условий для обеспечения существования на рынке субъектов предпринимательской деятельности различных форматов» [2].

В частности, именно этот принцип находит свое отражение при проведении конкурсных торгов, реализуя необходимую конкуренцию.

Порядок поставки товаров для государственных и муниципальных нужд регулируются общими положениями о договоре поставки, содержащимися в статьях 506-524 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также общими нормами, регулирующими порядок заключения, исполнения, расторжения государственного муниципального контракта,

защиту прав и интересов сторон контракта в статьях 525-534 Гражданского кодекса Российской Федерации [18].

Что касается Бюджетного кодекса Российской Федерации, то именно он является основополагающим источником финансового регулирования сферы государственных закупок.

Фундаментальным нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере государственных закупок, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Конституцией Российской Федерации предусмотрена возможность принятия бюджетного законодательства на уровне Российской Федерации и уровне субъектов Российской Федерации. Деятельность государства по осуществлению закупок приводит к расходованию средств бюджета, а значит, по своей природе интегрирована в бюджетный процесс [11].

Закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в части, касающейся:

- «1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения предусмотренных настоящим Федеральным законом контрактов;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [37].

Несмотря на широкий круг регулирования общественных отношений, закон имеет ряд пробелов и противоречий, которые подлежат исследованию.

Так, статья 31 Закона № 44-ФЗ содержит единые требования к участникам закупки, которые устанавливает заказчик. В части 1 данной статьи законодатель разъясняет, что участником закупки может быть как юридическое лицо, так и физическое, а также индивидуальные предприниматели.

Однако часть 1.1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ устанавливает: «Заказчик вправе установить требование об отсутствии в предусмотренном настоящим Федеральным законом реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки – юридического лица» [37].

По мнению К.В. Косарева, данный пункт не содержит требований в отношении физических лиц и индивидуальных предпринимателей, из чего следует, что такие субъекты имеют право участвовать в закупке даже в том случае, если они являются недобросовестными поставщиками [29].

Нельзя согласиться с данным мнением автора, поскольку формулировка «об участнике закупки» предполагает, что им может быть не только юридическое лицо, но и физическое, а также индивидуальный предприниматель.

Государственная закупка – процесс, включающий в себя такие этапы:

1. Планирование;
2. Подготовка технического задания;
3. Обоснование начальной (максимальной) цены контракта;
4. Соблюдение правил нормирования;
5. Разработка и утверждение документации или извещения о проведении конкурентной процедуры;
6. Размещение извещения и подведение итогов;
7. Заключение контракта в электронной форме и его размещение в реестре контрактов;

8. Исполнение контракта;
9. Формирование отчетности.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок», установлен порядок ее функционирования [41]. В частности, Закон № 44-ФЗ устанавливает «требования к технологическим и лингвистическим средствам единой системы, в том числе, к обеспечению автоматизации процессов сбора и обработки информации, порядок взаимодействия системы с другими информационными ресурсами» [37].

Согласно статье 15 Закона № 44-ФЗ бюджетные организации осуществляют закупки с определенными особенностями. Ряд закупок должны осуществляться в строгом соответствии Закона № 44-ФЗ, другие должны соответствовать нормам иных законных актов [64].

При соблюдении условия о наличии утвержденного положения о закупке, бюджетное учреждение вправе осуществлять:

«– закупки за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданам и юридическим лицам, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в порядке, установленном законом;

– закупки за счет субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующей бюджетной системы Российской Федерации, если условиями гранта не установлено иное;

– закупки в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного бюджетного учреждения;

– закупки за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том

числе в рамках, предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности. Исключение составляют средства, полученные на оказание за оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» [37].

Таким образом, бюджетные учреждения наравне с государственными и муниципальными заказчиками, а также юридическими лицами являются субъектами контрактной системы.

Исходя из этого, можно определить понятие уполномоченных органов в сфере закупок; это государственные и муниципальные органы, казенные учреждения, на которые законом возложены полномочия в сфере закупочной деятельности.

Порядок взаимодействия заказчиков с уполномоченными органами и уполномоченными учреждениями определяется решениями о создании таких органов и учреждений, либо решениями о наделении их полномочиями. Участие уполномоченных органов, уполномоченных учреждений в контрактной системе обусловлено установленными механизмами централизации закупок для оптимизации процесса осуществления закупок и повышения эффективности управления закупками.

В связи с изложенным предполагается целесообразным в соответствии со статьей 26 Закона № 44-ФЗ наделить орган исполнительной власти полномочиями на определение исполнителя только путем проведения конкурентных процедур, чтобы иные способы определения исполнителя осуществлялись заказчиками самостоятельно.

С внесением изменений, связанных с этапом планирования государственных закупок, процесс значительно упростился.

С 2020 года составляется только план-график закупок товаров, работ, услуг, который подлежит размещению в единой информационной системе. В то время как в 2019 году заказчик был обязан составить и утвердить и план-график, и план закупок товаров, работ, услуг в бумажном варианте, с переносом в электронную форму.

Если до 1 октября 2019 года субъекты Российской Федерации были вправе внести изменения в форму плана-графика, то теперь существуют единые правила для всех. Изменилась и сама форма этого документа: до вступления в силу новых изменений в плане-графике необходимо было указать конкретную закупку, начальную максимальную цену контракта и её обоснование, способ закупки, конкретные условия закупки, сроки действия по каждому контракту и др. Новая форма таких требований не содержит, при этом, количество граф снизилось на восемнадцать.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 содержит разъясняющие положения об установлении порядка формирования и утверждения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг. Данный акт содержит форму плана-графика закупок товаров, работ и услуг, а также форму информации о заказчике и о закупках [54].

Подготовка технического задания требует особого внимания заказчика, поскольку ошибки, допущенные при описании объекта закупки или других положений аукционной документации, ведут к ряду проблем.

Отметим, что Закон № 44-ФЗ предполагает три вида объекта закупки: товар, работа и услуга. Однако закон не разъясняет, что относится к товару, что – к работам, а что – к услугам как объекту закупки. В связи с этим заказчик сталкивается с трудностями при определении вида объекта, и, соответственно, при его описании.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме» устанавливается перечень продукции, закупки которой допустимо осуществлять в электронной форме [57].

Согласно законодательству о техническом регулировании и национальным стандартам, при описании объекта закупки заказчика обязаны соблюдать показатели, определенные Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [45].

Согласно статье 14 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок товаров, объектов и услуг иностранного государства применяется национальный режим.

Виды товаров, которые подпадают под ограничения при закупках, установлены рядом нормативно-правовых актов. Под запретом находится ряд товаров иностранного производства (промышленные товары [53], программное обеспечение [52], медицинские изделия [49] и так далее).

Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлена возможность предоставления преференций по статье 14 Закона № 44-ФЗ.

Участники закупок при подаче заявки должны указать страну происхождения товара. За достоверность предоставленных сведений поставщик несет ответственность [51].

Большое количество принятых правовых актов в рамках исполнения одной статьи Закона № 44-ФЗ затрудняет процесс государственной закупки в целом. На практике заказчику сложно разобраться в таком многообразии норм и правил, что приводит к снижению количества государственных закупок, проводимых конкурентным способом.

Представляется целесообразным принятие единого нормативно-правового акта, содержащего условия и порядок применения национального режима при осуществлении закупок, которые объединил бы в себе все ограничения, запреты и преференции по исполнению статьи 14 Закона № 44-ФЗ.

Принцип торгов заключается в пошаговом понижении начальной стоимости контракта [70].

Для этого существует следующий этап – определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, от которой будет стартовать торг.

Министерством экономического развития Российской Федерации даны рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта; в частности, определение ее методом сопоставимых рыночных цен, а также нормативным, тарифным, затратным и проектно-сметным методами [56].

На этапе принятия находится проект приказа Министерства финансов Российской Федерации «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги», который заменит приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 567.

Проект приказа содержит изменения по порядку действий заказчика при выборе метода определения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта, а также порядок расчета стоимости жизненного цикла товара, объекта, созданного в результате выполнения работы [79].

При обосновании начальной (максимальной) цены контракта заказчик сталкивается с рядом проблем. Для ее расчета заказчик должен получить коммерческие предложения не менее чем от трех поставщиков. Однако если товаров большое количество, не каждый поставщик сможет предоставить коммерческое предложение, поскольку это трудоемкий и затратный процесс. Вероятнее всего, что после торгов цена контракта снизится, поэтому поставщикам невыгодно участвовать в предоставлении заказчику коммерческого предложения.

Кроме того, существует ряд специфических товаров, выпускаемых небольшим количеством организаций в ряде городов страны. В этом случае предоставление коммерческих предложений от разных поставщиков является еще более затруднительным процессом. Чаще всего такие проблемы возникают при закупке лекарственных средств. Например, новое лекарство от COVID-19 «Авифавир» поступило в клиники семи городов страны и

должно пройти время, прежде чем оно появится в продаже у подавляющего большинства поставщиков.

Таким образом, данная норма является труднореализуемой на практике и не способствует росту государственных заказов.

Правила нормирования регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927, в котором установлены требования и правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам продукции [50].

Нормирование в части затрат регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов» [48].

Часть 4 статьи 54 Закона № 44-ФЗ устанавливает, что «при уклонении победителя конкурса от заключения контракта заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта в части, не покрытой суммой обеспечения заявки на участие в конкурсе, и заключить контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер» [37].

В соответствии с частью 14 статьи 83.2 Закона № 44-ФЗ, в случае уклонения победителя от подписания контракта заказчик вправе заключить контракт со вторым участником торгов.

Полагаем, что право заказчика заключать или не заключать контракт со вторым участником нарушает права участника, поскольку он добросовестно участвовал в аукционе, выполнил все требования, а значит имеет все шансы на заключение контракта.

Можно говорить о потенциальной коррупционной составляющей в Законе № 44-ФЗ, если в торгах может быть только один победитель, а смысл второго места в списке победителей вовсе теряется [23].

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации подтверждает наши опасения «...Настоящей «питательной зоной» для коррупции стали государственные закупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причём важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения государственных контрактов» [63].

Главным этапом закупки является заключение контракта в электронной форме и его размещение в реестре контрактов.

Заказчики сталкиваются с трудностями при приведении спецификации в соответствие с итоговой суммой контракта. В ходе большинства аукционов цена по отношению к начальной (максимальной) цене контракта снижается. Поскольку в спецификации указывается стоимость каждого товара за единицу и сумма за общее количество, после снижения итоговой стоимости товаров, необходимо изменить стоимость каждого товаров в спецификации. Поскольку итоговая сумма контракта в большинстве случаев указывается с копейками, заказчикам приходится заниматься банальной подгонкой стоимости каждого товара по отдельности. Но даже с учетом математических округлений копейки не учитываются, в связи с чем достичь соответствия спецификации точной сумме контракта по аукциону невозможно.

А ведь при этом, заключение контракта на сумму несоответствующую официально зафиксированной на электронной площадке является прямым нарушением закона.

Часть 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ содержит условия для изменения цены контракта, однако данное исключение действует только на стадии исполнения контракта.

Таким образом, необходимо изменить статью 95 Закона № 44-ФЗ, добавив в нее норму, закрепляющую право заказчика на снижение по

согласованию сторон цены контракта при его заключении, без изменения иных существенных условий этого контракта.

Постановление Правительства Российской Федерации от 08.11.2013 № 1005 устанавливает требования, которым должны соответствовать банковские гарантии, выданные банками, принимаемые заказчиками в качестве обеспечения заявок и исполнения контрактов [35].

Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2018 № 440 содержит требования к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов [46].

Приказ Федерального казначейства Российской Федерации от 09.01.2020 № 2н закрепляет «порядок формирования идентификатора соглашения, государственного контракта, договора о капитальных вложениях, контракта учреждения и договора о проведении капитального ремонта при казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации» [58].

Проблемные аспекты существуют и в правовом регулировании полномочий контрактного управляющего и контрактной службы в Законе № 44-ФЗ. Статья 38 Закона № 44-ФЗ содержит открытый перечень полномочий контрактной службы и контрактного управляющего, которые не разграничены. В.Е. Белов полагает, что единый перечень полномочий контрактной службы и контрактного управляющего служит препятствием для привлечения должностных лиц к ответственности за нарушение положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг [10]. В связи с чем считаем, что полномочия вышеназванных лиц должны быть разграничены.

В дополнение данному закону принят Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Его особое значение заключается в том, что он определяет цели, в соответствии с которыми осуществляются поставки продукции для

федеральных государственных нужд, а также положения об ответственности за неисполнение государственных контрактов [42].

А.Э. Катвалян верно отметил, что данный закон в основном регулирует процессы, образующиеся до непосредственного проведения закупок [26].

К.Б. Маркелов указывает, что «законодательство в сфере государственных закупок крайне нестабильно, оно постоянно реформируется, однако реформы должны проводиться на основе глубокой теоретической проработки правовых аспектов и приводить к созданию стабильного комплекса нормативных правовых актов, а не разрозненному уточнению несогласующихся между собой правовых норм» [33].

Полагаем, что функционирование института государственных закупок, способного обеспечить государственные нужды, невозможно без создания не противоречащих друг другу нормативных правовых актов не только в пределах одной отрасли права, но и во всей совокупности законодательства в сфере государственных закупок.

Закон № 44-ФЗ не содержит определения «государственных нужд» и не раскрывает их сущности, закрепляя только их источник финансирования.

Автор К.А. Зимин справедливо указывает, что «отсутствие изначального правового понимания первоосновы государственных нужд не позволяет оценить эффективность обеспечения, правомерность расходования средств бюджета на оплату государственных контрактов» [22].

Н.П. Бухтояров пишет, что «основной проблемой является отсутствие четкой и гармонично структурированной системы норм, которая была бы удобной для восприятия любым субъектом, обладающим намерением и возможностями участвовать в государственных закупках. Существующие законы являются сложными для восприятия неподготовленными лицами. Это подтверждает большое количество изменений, внесенных в законы» [14].

Действительно, в настоящее время Закон № 44-ФЗ внесено уже более 70 изменений и законодателем подготовлена новая редакция, которая вступит в силу 1 апреля 2021 года.

Складывается впечатление, что основная цель законодательства не обеспечить эффективные государственные закупки, а установить множество сложных юридических процедур, которые порой сильно тормозят процесс и отпугивают потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и затрудняют работу заказчиков.

Таким образом, существенная часть положений законодательства в сфере контрактной системы сформулирована сложно и противоречиво, что затрудняет их применение участниками закупочных процессов.

Правовую основу государственных закупок составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- акты Федеральных органов исполнительной власти (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации);
- акты органов федерального уровня и субъектов Российской Федерации (Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и другие);
- акты контрольных органов (Федеральная антимонопольная служба).

Правовые акты вышеназванных органов формируют систему правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере государственных закупок.

Проанализировав систему принятых правовых актов в сфере государственных закупок делаем вывод о том, что они детализируют и уточняют положения Закона № 44-ФЗ и играют особую роль в правовом регулировании государственных закупок.

Такое значительное число новых правовых актов, а также изменений в уже существующие документы позволяют судить о том, что на сегодняшний день продолжает происходить бурное развитие правового регулирования государственных закупок.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время почти каждая статья Закона № 44-ФЗ является отсылочной нормой для применения которой необходимо обратиться к 2-3 подзаконным актам.

Кроме того, как было отмечено ранее, законодательство в сфере государственных закупок постоянно развивается, в связи с чем такое значительное число правовых актов затрудняет процесс их изучения и применения на практике, снижая эффективность всей контрактной системы государства.

Представляется целесообразным принятие единого нормативно-правового акта, содержащего условия и порядок применения национального режима при осуществлении закупок, который объединил бы в себе все ограничения, запреты и преференции по исполнению статьи 14 Закона № 44-ФЗ. Представляется также целесообразным в соответствии со статьей 26 Закона № 44-ФЗ наделить орган исполнительной власти полномочиями на определение поставщиков только путем проведения конкурентных процедур, чтобы иные способы определения поставщика осуществлялись заказчиками самостоятельно.

Контрактная система государственных закупок должна подвергнуться кардинальным изменениям, стать единообразной для всех, гибкой и упрощенной. В настоящее время у заказчиков отсутствует реальная возможность пользоваться всеми преимуществами гражданского законодательства.

2.2 Принципы государственных закупок

Для полного понимания сущности контрактной системы необходимо проанализировать единые принципы и подходы на которых она базируется, и которые закреплены самим Законом № 44-ФЗ, позволяющие обеспечивать государственные нужды посредством выполнения всех стадий закупочного

процесса, а также мониторинга, аудита и контроля в сфере государственных закупок.

Всего контрактной системой предусмотрено шесть принципов, таких как открытость и прозрачность информации, обеспечение конкуренции, профессионализма заказчика, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения нужд государственных или муниципальных и эффективность осуществления закупок.

Принцип открытости и прозрачности информации во многом реализован посредством разработки и внедрения единой информационной системы, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», о которой рассказывалось в первой главе. Данная система позволяет всем желающим получить безвозмездный доступ к информации, связанной с закупками товаров, работ, услуг, которой в ней содержится. Само обеспечение данного принципа легло на плечи нескольких сторон: Министерства финансов Российской Федерации, Управлений федерального казначейства, Управлений федерального антимонопольного органа, банков, отвечающих за ведение реестра банковских гарантий, главных распорядителей бюджетных средств, учредителей организаций, осуществляющих закупочную деятельность в рамках Закона № 44-ФЗ, органов власти, ответственных за разработку типовых контрактов, уполномоченных органов и самих заказчиков. Именно они размещают информацию, предусмотренную законодательством в едином информационном пространстве в сфере закупок и отвечают за ее достоверность и полноту. Основными задачами единой информационной системы являются формирование, обработка и хранение информации, предусмотренной законодательством о контрактной системе и принятыми в ее исполнение подзаконными актами.

Наряду с этим закономерным становится тот факт, что единая информационная система дает сбой и становится недоступной или

недоступны отдельные ее функции, ведь пользователей, обязанных размещать в системе информацию, огромное количество, а обеспечить одновременный доступ всем желающим не представляется возможным. Безусловно, когда разработчиком предусматриваются плановые регламентные работы, объявление об этом размещается на главной странице сайта системы; в этой связи заказчикам и другим органам необходимо планировать свою деятельность, связанную с размещением информации для которой установлен срок такого размещения.

Также, ряд неудобств для заказчиков, создает тот факт, что в рамках одного контракта невозможно разместить одновременно несколько пакетов документов, подтверждающих его исполнение (акт приемки или документ, подтверждающий оплату). Напомним, что для заказчиков установлена обязанность направлять такую информацию в течение пяти рабочих дней.

С 2017 года для дополнительного контроля поступающей в единую информационную систему информации было подключено ведомство, которое проверяет и размещает, направленную заказчиками на контроль такую информацию в случае ее соответствия, в противном случае – формирует соответствующий протокол. Таким ведомством стало Федеральное казначейство. Для ряда заказчиков, заключающих контракты, предусматривающие ежедневную поставку товаров (например, продукты питания для специализированных учреждений, имеющих собственный пищеблок) такой функционал вызывает ряд неудобств в связи с тем, что по факту у заказчика из выделенного ему времени отнимаются сроки на размещение информации об исполнении контракта. Ведь пока не пройден контроль предыдущего исполнения, невозможно разместить следующее исполнение. А учитывая сроки, отведенные Федеральному казначейству для размещения (в течение 3 рабочих дней) и возможность отклонения пакета информации об исполнении контракта, заказчик может не уложиться в сроки, предусмотренные для размещения следующей информации об исполнении контракта.

В данной части, несомненно, необходимо пересмотреть функциональную возможность единой информационной системы и дать заказчикам возможность одновременного размещения нескольких пакетов информации об исполнении контракта.

Что касается защиты принципа открытости и прозрачности, то на нее направлена часть 1.4 статьи 7.30 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в которой предусматривается административная ответственность на должностных и юридических лиц и устанавливаются виды нарушений, такие как размещение информации с нарушением требований или нарушения порядка предоставления документаций, разъяснения положений документации или порядка приема заявок на участие в процедуре закупки и пр.

Следующий принцип, который необходимо рассмотреть, это принцип обеспечения конкуренции. Контрактная система направлена на создание равных условий для участников закупки. При этом участником закупки может стать любое заинтересованное лицо, которое будет выполнять обязанности поставщика (подрядчика или исполнителя) по государственному контракту.

Необходимо отметить, что помимо контрактной системы конкуренция также регулируется Федеральным законом от 26.06.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целью которого является обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а также расширение возможностей поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для участия в государственных закупках.

Само определение «конкуренции» обозначено в пункте 7 статьи 4 рассматриваемого федерального закона как «соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в

одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке» [36].

Таким образом, при описании объекта закупки, перед заказчиком стоит первостепенная задача – не ограничить круг тех самых хозяйствующих субъектов. В статье 33 Закона № 44-ФЗ, как раз, говорится о запрете установления требований к товарам, работам или услугам, влекущим за собой ограничение числа участников. Рассмотрим каким образом, данный круг может быть ограничен, ведь данная проблема весьма актуальна в контрактной системе.

Так, установка жестких требований к товару, работе, услуге или участникам может сузить круг потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков), постольку поскольку этим требованиям будет удовлетворять малое количество участников, или вообще единственный участник. Под жесткими требованиями понимается указание излишних характеристик к товару, работе, услуге или укрупнение предмета контракта и включение большого количества товаров закупки, которые имеются или производятся только крупными поставщиками, тогда как многие предприниматели имеют возможность поставить только часть запрашиваемого товара. Также это может быть включение технологически и функционально не взаимосвязанных между собой товаров, работ или услуг. Например, разработку проектно-сметной документации и выполнение работ по строительству и ремонту включать в одну закупку нельзя. Данная позиция отражена в пункте 3 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2017 [60]. Как отметил арбитражный суд, результатом такого укрупнения закупки является необоснованное ограничение количества участников конкурентной процедуры ввиду того, что проектные и строительные работы представлены на разных товарных

рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников закупки, готовых выполнить эти работы.

Данный принцип, закрепленный в контрактной системе, способствует формированию конкурентного рынка и стимулирует предложение накупаемые товары, работы, услуги по выгодной цене. Как отмечено в части 2 статьи 8 Закона № 44-ФЗ «конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг» [37].

Рассмотрим меры, принимаемые высшими органами власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (на примере Мурманской области) с целью минимизации рисков и недопущения ограничения конкуренции.

Так, к специальным мерам можно отнести поддержку малого и среднего предпринимательства, импортозамещение и поддержку отечественных производителей.

Инициативы по импортозамещению и поддержке отечественных производителей закреплены рядом постановлений Правительства Российской Федерации, например, запрет на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, установлен Постановлением Правительства РФ № 616 от 30.04.2020, запрет на допуск программного обеспечения установлен Постановлением Правительства РФ № 1236 от 16.11.2015, ограничения допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции закреплены в Постановлении Правительства РФ № 878 от 10.07.2019 и другие. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 04.06.2018 № 126н обозначены условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств.

В целях поддержки малого и среднего предпринимательства на территории Мурманской области распространяет свое действие

распоряжение Губернатора Мурманской области от 28.11.2019 № 247-РП, по тексту которого следует, что заказчики Мурманской области, осуществляющие свою закупочную деятельность в рамках Закона № 44-ФЗ должны проводить закупки среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в размере тридцати процентов от совокупного годового объема закупок [43]. Законодателем же в данных целях тоже предусмотрена своя программа «лояльности», которой стало изменение отдельных положений Закона № 44-ФЗ – добавлены условия об установлении размера обеспечения контракта в зависимости от цены заключаемого контракта и возможности предоставления вместо обеспечения исполнения контракта информации, подтверждающей наличие успешного опыта исполнения аналогичных контрактов без применения штрафных санкций. Такое дополнение позволило снизить финансовую нагрузку на субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации.

С целью стандартизации закупок органами власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок и другими организациями, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности разработаны типовые контракты, которые содержат типовые условия для закупки отдельных видов товаров, работ, услуг. И это действие обосновано – ведь чем меньше самостоятельности в работе заказчиков, тем меньше риска упустить что-то важное, меньше ошибок и злоупотреблений, и как следствие, минимизируется риск ограничить конкуренцию среди участников закупок.

Необходимо еще отметить, важность одной из задач Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6, которая заключается в необходимости обеспечения совершенствования конкурсных процедур при проведении государственных закупок для объективизации нестоимостных критериев

оценки, а также недопущения установления требований к участнику закупки о наличии у него материальных ресурсов на этапе подачи заявки [74]. Таким образом, в случае если заказчику необходимо будет установить излишние требования к предмету контракта, это не ограничит круг потенциальных участников закупки, а лишь объективно оценит, подавших заявки участников. Данная задача, как раз, разработана с целью стимуляции «неценовой» конкуренции между участниками закупок.

Нельзя не акцентировать внимание, на еще одной интересной инициативе, реализованной на территории Мурманской области: внедрение так называемого Модуля «Малые закупки», использование которого призвано унифицировать порядок проведения закупок у единственного поставщика, по основаниям, предусмотренным пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ [40]. Данный Модуль был внедрен в целях поиска поставщика (подрядчика, исполнителя) для заказчиков Мурманской области, создания конкуренции среди закупок малого объема, и, конечно, в целях эффективного использования бюджетных средств.

Из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что ограничение конкуренции – это серьезное правонарушение, именно поэтому на территории Российской Федерации на всех уровнях власти решаются задачи по разработке и внедрению комплекса мер, направленных на пресечение данного правонарушения.

Перейдем к следующему принципу законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг – профессионализм заказчика. Процесс развития института государственных закупок привел нас к современной контрактной системе, достаточно сложному механизму с огромным количеством подзаконных нормативных актов. Именно поэтому принцип профессионализма заказчика занимает ключевое место в нашей контрактной системе. Данный принцип предполагает высокую квалификацию специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, позволяющие вести эту сложную деятельность.

Более того, Закон № 44-ФЗ акцентирует внимание на том, что заказчики обязаны «принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки» [37].

В поддержку этого принципа Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации разработали методические рекомендации для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, с утвержденной программой повышения квалификации и государственной аттестации в сфере закупок.

Закон № 44-ФЗ позволяет назначить контрактного управляющего или создать контрактную службу в виде отдельного структурного подразделения или сформировать ее без образования такого отдельного подразделения. На наш взгляд, создание контрактной службы позволяет более грамотно распределить ответственность и обязанности между всеми ее членами будь то приемка товара, работы или услуги, оплата предусмотренных контрактом авансов, разработка технического задания, определение поставщика (подрядчика, исполнителя) или размещение в единой информационной системе информации о закупках. Безусловно, данный вопрос относится к административной работе, поэтому от решения и организационных способностей руководителя учреждения-заказчика во многом зависит успешность реализации рассматриваемого принципа профессионализма.

На данный момент большим упущением является то, что такая рабочая единица как специалист по закупкам не воспринимается достаточно серьезно. Именно поэтому в большинстве учреждений функции специалиста по закупкам возложены на экономистов, или других специалистов по профилю учреждения в качестве дополнительной, а не основной нагрузки.

И, как правильно отметил А.Н. Евсташенков, что «для недопущения нарушений представителям заказчика следует не только знать и понимать

нормы Закона № 44-ФЗ и иного законодательства, но и постоянно отслеживать текущую административную практику» [21]. А такое не представляется возможным ввиду элементарной нехватки рабочего времени у специалистов, занимающихся закупками по совместительству.

В качестве еще одного минуса можно рассмотреть и тот факт, что только на одного специалиста возлагаются все обязанности по осуществлению закупочной деятельности, в случае его отсутствия на рабочем месте в связи с временной нетрудоспособностью или ввиду отпускного периода, его обязанности исполняются не в полной мере и, как правило, не компетентным в данной области специалистом, что влечет за собой массу нарушений. Надо отметить, что в России каждое бюджетное или казенное учреждение осуществляет закупочную деятельность в целях удовлетворения своих потребностей, будь то закупка канцелярских товаров или организация питания школьников, закупка лекарств или транспортных средств. Поэтому считаем необходимым, в таких учреждениях в штате иметь как минимум двух компетентных специалистов, взаимозаменяемых и обладающих соответствующими профессиональными знаниями и навыками.

В качестве дополнительной меры по стимулированию принципа профессионализма заказчика нами разработана методика комплексной системы оценки эффективности деятельности подведомственных бюджетных и казенных учреждений в сфере закупок товаров, работ, услуг. Упомянутая методика создана с целью совершенствования системы осуществления закупок и повышения качества закупочной деятельности в учреждении-заказчике.

Вышеобозначенная методика охватывает почти все этапы закупочного процесса, такие как:

- проверка документации или извещения о проведении процедуры закупки;
- определение поставщика (подрядчика, исполнителя). Данный этап включает в себя несколько критериев. Во-первых, долю состоявшихся

конкурентных процедур, от общего количества проведенных процедур, по результатам которых возможно заключение контракта. А во-вторых, долю конкурентных процедур, по которым заказчику не выдано предписание органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, по результатам рассмотрения жалоб;

– размещение в единой информационной системе информации о контрактах, информации об исполнении контрактов в реестре контрактов. Данный этап также характеризуется рядом критериев. Во-первых, это своевременность и правильность внесения информации о заключенном контракте в реестр контрактов. Во-вторых, это своевременность размещения информации об исполнении контрактов в реестре контрактов. А, в-третьих, это правильность размещения информации об исполнении контрактов в реестре контрактов.

Итоговый рейтинг (комплексный показатель эффективности) представляет собой оценку в баллах, получаемую по результатам оценки по показателям. Для оценки эффективности деятельности учреждений в сфере закупок осуществляется расчет итогового рейтинга по каждому учреждению. Итоговый рейтинг по учреждению рассчитывается путем сложения значений по каждому показателю оценки деятельности с учетом их значимости.

Деятельность учреждения в сфере закупок признается эффективной, если итоговый рейтинг составляет от 90 до 100 баллов. Умеренно эффективной, если итоговый рейтинг составит от 75 до 90 баллов. Слабо эффективной – от 60 до 75 баллов. И неэффективной признается деятельность учреждений, итоговый рейтинг которых будет меньше 60 баллов.

По мере совершенствования законодательства о контрактной системе совершенствовалась и методика оценки закупочной деятельности. С упрощением процесса планирования, и отмены отчетов, которые заказчики были обязаны формировать и размещать в единой информационной системе по итогам исполнения контрактов количество показателей снизилось.

Апробация разработанной методики проведена на базе учреждений-заказчиков, подведомственных Министерству труда и социального развития Мурманской области, которые осуществляют закупочную деятельность в рамках Закона № 44-ФЗ.

В 2020 году в подведомственную сеть Министерства труда и социального развития Мурманской области вошло еще 9 бюджетных учреждений – центров занятости населения. Помимо них в ведомственной подчиненности данного министерства находятся 11 учреждений, осуществляющих закупочную деятельность в рамках Закона № 44-ФЗ. Специалистом обозначенного министерства осуществлен анализ закупочной деятельности данных учреждений за 1 квартал 2020 года, согласно утвержденной методике, который показал, что у четырех учреждений осуществление закупочной деятельности неэффективное, еще у четырех учреждений – слабо эффективное, у пяти – умеренно эффективное, и признана эффективной закупочная деятельность у семи подведомственных Министерству труда и социального развития Мурманской области учреждений.

Как можно понять, нормы законодательства о контрактной системе исполняются не в полной мере и с нарушениями. Проведенные плановые проверки в некоторых учреждениях-заказчиках выявили отсутствие соответствующих обязанностей, закрепляемых в должностных инструкциях сотрудников, ответственных за осуществление закупок. А также полное отсутствие порядков, регулирующих, например, приемку товаров, работ, услуг, что ведет к нарушениям сроков самой приемки, сроков представления отчетных документов и, как следствие, затягивается оплата принятого товара, работы или услуги. В случае создания контрактных служб установлено, что положение о таковой составлено не в соответствии с нормами закона о контрактной системе и регулирует не все этапы осуществления закупочной деятельности, а также не обозначено взаимодействие между структурными подразделениями учреждения при

осуществлении закупки. Данные нарушения подтверждают, что закупочная деятельность плохо организована в учреждениях, не в полной мере закреплены за сотрудниками их функции, что привело к серьезным нарушениям законодательства о контрактной системе и принятых в его исполнение подзаконных актов.

В октябре 2020 года проведена оценка эффективности закупочной деятельности у этих же учреждений. По результатам которой, было видно, что качество закупочной деятельности резко увеличилось. Уже ни у одного учреждения закупочная деятельность не была признана неэффективной, у одного учреждения закупочная деятельность оказалась слабо эффективной, у семи учреждений – умеренно эффективной и у оставшихся двенадцати учреждений – эффективной. А значит, разработанная нами методика оправдала себя и подстегнула принцип профессионализма заказчика.

Из имеющегося опыта осуществления государственных закупок можно сделать вывод о том, как важна роль руководителя и его организационные управленческие качества. Необходимо понимать, что в осуществлении закупок задействовано много структурных подразделений, и в случае создания контрактного управляющего не нужно замыкать всю закупочную деятельность на одном специалисте, который априори не может обладать определенными знаниями во всех областях, будь то производство оплаты по контракту, подготовка технического задания на закупку медицинской техники или ведение претензионной работы, это неэффективно, не результативно, и, как показывает практика – приводит к нарушениям законодательства.

Самым сложно реализуемым в контрактной системе принципом является принцип стимулирования инноваций. Законом установлено, что «заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции» [37].

Но при описании объекта закупки заказчик обязан руководствоваться статьей 33 Закона № 44-ФЗ, в которой установлен запрет включения требований к товарам, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Как правило, инновационная продукция не является товаром, работой или услугой широкого круга потребителей и поэтому ее можно приобрести у ограниченного количества потенциальных участников, что само по себе уже влечет ограничение конкуренции. Можно сделать вывод, что Закон № 44-ФЗ уже в части описания объекта закупки связывает руки заказчику.

По задумке законодателя в области о контрактной системы государственные нужды должны стимулировать развитие инновационной деятельности и создавать конкурентоспособную среду в Российской Федерации, если принимать во внимание количество принятых во исполнение Закона № 44-ФЗ нормативных актов по импортозамещению.

Для того чтобы понимать, что подпадает под понятие инновационной продукции, разработаны и утверждены приказы различных ведомств, определяющих критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной или высокотехнологичной продукции, посредством вычисления которых можно понять насколько товар, работа или услуга инновационные.

Рассмотрим для примера приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 25.08.2015 № 261, который устанавливает в качестве одного из критериев научно-техническую новизну, в свою очередь, характеризующуюся следующими признаками в отношении остальных товаров:

«– по функциональному назначению, конструктивному выполнению, составу применяемых материалов и компонентов, области использования являются принципиально новыми или существенно отличаются от характеристик ранее произведенного аналогичного товара;

– при производстве товара используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

– потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами, или в отсутствие прямых аналогов имеются качественно новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или выявлен новый способ применения товара, позволяющий расширить область использования такого товара» [55].

При этом необходимо принимать во внимание правила нормирования, которые устанавливают предельные характеристики к товарам, таким как, например, автотранспортные средства. Заказчик не может устанавливать в своем техническом задании характеристики к закупаемому объекту, качественные показатели которых превосходят утвержденные предельные требования.

То же самое происходит и с закупкой электронных вычислительных машин (персональных компьютеров, серверов), устройств ввода-вывода, и коммуникационных аппаратур. К тому же для заказчиков предусмотрена административная ответственность за нарушение статьи 19 Закона № 44-ФЗ, которая регулирует нормирование закупок товаров, работ, услуг.

Таким образом, практическая реализация принципа стимулирования инноваций на практике оказывается трудновыполнимой.

«Контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок». Так определяется содержание принципа единства в самом Законе № 44-ФЗ.

Единство контрактной системы достигается путем регулирования этапов закупки и последовательной реализации этих этапов, которые мы рассмотрели в предыдущем параграфе: от планирования до исполнения

обязательств по контракту. А также данный принцип поддерживается путем установления единых требований к порядку проведения процедур закупок и единых требований к участникам таких закупок.

Немаловажной составляющей контрактной системы является мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок.

Мониторинг позволяет провести комплексный анализ большого количества закупок по ряду показателей, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 № 1193. По результатам такого мониторинга Министерством финансов Российской Федерации формируются комплексные предложения по совершенствованию контрактной системы.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, которые дают оценку результатов закупок и достижения целей осуществления закупок, а также устанавливают причины нарушений и подготавливают предложения, направленные на их устранение.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, операторов электронных площадок Министерством финансов Российской Федерации, Управлением Федерального казначейства и другими органами внутреннего финансового контроля. Проведение такого контроля стимулирует принцип профессионализма заказчика.

Результаты мониторинга, аудита и контроля размещаются в Единой информационной системе, тем самым обеспечивая принцип открытости контрактной системы.

В конечном итоге принцип единства нацелен на оптимизацию и совершенствование закупочной деятельности, что находит подтверждение в большом количестве изменений закона о контрактной системе.

Последний принцип, обозначенный в Законе № 44-ФЗ как «ответственность за результативность обеспечения нужд государственных или муниципальных и эффективности осуществления закупок» нуждается в подробном и пристальном рассмотрении, что будет осуществлено в третьей главе.

Подводя итоги по второй главе, можно сделать вывод, что именно благодаря реализации принципов профессионализма заказчика, открытости и прозрачности закупок, недопущению ограничения конкуренции и единства контрактной системы достигается эффективность и результативность государственных закупок товаров, работ, услуг.

Проанализировав систему принятых правовых актов в сфере государственных закупок можно сделать вывод о том, что они детализируют и уточняют положения Закона № 44-ФЗ, а также играют особую роль в правовом регулировании государственных закупок. Такое значительное число новых правовых актов, а также изменений в них позволяют судить о том, что на сегодняшний день продолжает происходить бурное развитие правового регулирования государственных закупок, которое, к сожалению, приводит к увеличению количества подзаконных актов, затрудняющих процесс их изучения и применения на практике.

Глава 3 Проблемы и перспективы совершенствования регулирования государственных закупок

3.1 Анализ зарубежного опыта применения контрактных систем и мер ответственности

Законодательство каждой страны, регулирующее государственные закупки, имеет свои особенности, непосредственно связанные с историческими условиями развития и организацией бюджетной и политической системы. С целью наиболее углубленного и всестороннего изучения темы исследования, необходимо изучить опыт применения контрактных систем в зарубежных странах, который позволит выявить преимущества и недостатки российского законодательства, а также его возможные пути совершенствования.

Современные исследователи отмечают: «максимальная концентрация претендентов на получение заказа – это необходимое условие обеспечения конкуренции, но не всегда достаточное. Требуется также сформировать эффективную конкурентную среду, то есть условия, которые позволили бы всем участникам равноправно участвовать в этом состязании. Именно для этого в мировой практике была разработана система практических мер и процедур, которые бы обеспечивали выполнение данной задачи, и получившая наименование прокьюремент» [77].

Ю.С. Турсунова делает вывод, что «прокьюремент – суть инструментарий, посредством которого осуществляются процедуры конкурсных торгов на заключение контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечивающих максимально эффективное расходование средств соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов» [77].

В странах западной Европы и Америки государство традиционно не рассматривается как отдельный экономический субъект, имеющий

собственные нужды, отличные от потребностей общества. В.В. Кикавец и А.Ю. Маковлев отмечают, что «закупки нужны не самому государству, а всему обществу для защиты и обеспечения интересов которого государство и существует как система властных интересов» [27].

В результате был сформирован термин «public procurement» (публичные/общественные закупки).

Отдельному вниманию подлежит американская федеральная контрактная система, которая охватывает сферу контрактной деятельности государства.

Д.П. Феклистова отмечает, что при разработке Закона № 44-ФЗ некоторые идеи были заимствованы из законодательства США, прежде всего сам термин «контрактная система» [81].

Правовое регулирование государственных закупок в США, как и всего права в целом, осуществляется на двух уровнях. К первому относятся федеральные законы (акты) Конгресса, в числе которых Свод законов США (United States Code, USC), включающий в себя:

- акт об оптимизации федеральных закупок;
- акт о военных закупках;
- акт о закупках объектов федеральной собственности и услуг и др.

Второй уровень представлен национальным специальным сводом правил (Federal Acquisition's Regulations (FAR)).

Почти 5000 норм и правил регламентируют порядок организации публичных закупок: этап планирования, осуществляемый на основе прогнозирования государственных потребностей, который детализируется в индивидуальных планах закупки по объектам, предметам и направлениям государственного заказа. Порядок исполнения контракта также регулируется данными правилами [67].

В США планирование public procurement осуществляется в открытом режиме на специально созданном информационном ресурсе

(<http://fido.gov/doc/aap/default.asp>), что позволяет соблюдать принцип открытости и прозрачности данной процедуры.

США устанавливает единые требования к поставщикам, к числу которых относится соблюдение условий контракта и гарантия качества. При выборе поставщика именно эти факторы играют решающую роль, а не предложенная наиболее экономичная цена, как в России [78].

Интерес вызывает также контрактная система Германии, которая регулируется различными положениями (о размещении заказов, о госзаказе на строительство, о госзаказе на услуги, о госзаказе на услуги лиц свободных профессий и так далее) [72]. Данная система аналогична американской, включает в себя этап планирования, размещения и исполнения контракта.

В Германии существует федеративный орган по управлению публичными закупками и государственными заказами.

Процедура государственных закупок контролируется судами в первой инстанции и независимым учреждением в апелляционной инстанции [16].

Стоит отметить, что контрактная система построена также на соблюдении всех технических условий контракта, что является решающим фактором. Как отмечает И.И. Смотрицкая «публичные закупки в Германии осуществляются на условиях полного соответствия предложения поставщика техническим требованиям и экономической выгоде. Понимание экономической выгоды в публичных закупках в Германии не сводится к получению наименьшей цены. Под экономической выгодой понимается получение ресурсов и прочих товарно-материальных ценностей, характеризующихся должным уровнем качества по соизмеримой для этого уровня качества цене» [71].

Таким образом, основа функционирования немецкой контрактной системы отличается от российской. Полагаем, что, наша страна должна перенять опыт этого зарубежного государства. Прежде всего, сущность торгов в России должна сводиться не к максимальному снижению цены контракта, а к установлению оптимальных условий и гарантий качества

товаров, работ и услуг, поскольку выбор исполнителя не должен зависеть только от предложенной им цены. Стремление заказчика снизить цену контракта напрямую влияет на дальнейшее его исполнение. В данном случае, работает принцип «цена – качество». В первую очередь, заказчик должен обращать внимание на реальную возможность исполнителя выполнить условия контракта, его репутацию, гарантии качества. Полагаем, что изменение механизма функционирования способствует развитию контрактной системы в России, решит проблемы, возникающие в стадии исполнения контракта в связи с низким качеством выполнения его условий.

Одной из отличительных особенностей является информационная безопасность электронных закупок в Германии. Передача данных осуществляется обычно не в открытую, через Интернет, а через специальные виртуальные выделенные каналы, чаще всего, в закодированном виде [92].

Г.В. Дегтев отмечает, что «в Германии, как и в США, основу прозрачности и конкурентности публичных закупок составляет открытая для всех желающих информация по контрактам и проведенным конкурсным процедурам. При этом в части общественного контроля публичных закупок в Германии создан специальный экспертный форум, который осуществляет научную экспертизу проведенных конкурсов. Мнение, выраженное экспертами форума, является значимым для государственного закупочного органа» [19].

Законодательство Великобритании регламентировано в документах, один из которых «Рекомендации по конкурсным закупкам» [91]. В стране действует Центральная организация по закупкам, выполняющая функции контроля за функционированием торгов. Финансированием в данной области занимается Казначейство, через которое проходит проверку каждый контракт. В каждом министерстве функционируют департаменты контрактной работы.

В Швейцарии сфера применения государственных закупок регулируется антимонопольным законом, действующим с 1996 года. По

законодательству страны участники закупок, как граждане Швейцарии, так и иностранные граждане с аналогичным режимом госзакупок имеют равный недискриминационный доступ к торгам.

Существуют страны, в которых отсутствует законодательство, регулирующие закупки для государственных нужд. Например, в Австралии и Новой Зеландии активно применяются конкурсные методы внедрения государственных заказов, однако нормативно-правовой акт, регулирующий эти вопросы, не принят [4].

Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд – сфера, где бюджетные средства расходуются не всегда эффективно, а порой и с нарушением закона, влекущими наступления ответственности [82]. Данный факт имеет место не только в нашей стране, но и за рубежом.

Основу мер ответственности иностранных государств составляют типовые законы ЮНСИТРАЛ.

Так, пункт 3 главы XII указанного акта гласит «неисполнение какой-либо стороной своих обязательств по встречной торговой сделке может иметь серьезные последствия для другой стороны. К числу таких последствий может относиться, например, неспособность потенциального поставщика получить конвертируемые средства, которые планировалось использовать для закупки других товаров, создание для потенциального поставщика препятствий в осуществлении его планов по продвижению товаров для встречной торговли на новые рынки или же неполучение потенциальным покупателем товаров в целях перепродажи для оплаты товаров, поставленных в другом направлении» [65].

В соответствии с правовыми нормами, применимыми в целом к нарушению договорного обязательства, согласно пункту 7 главы XII: «Одна из сторон может иметь право на освобождение от обязательства по встречной торговле в случае, если другая сторона не принимает необходимых мер для исполнения своего обязательства» [65].

Пункт 9 главы XII ЮНСИТРАЛ гласит: «В праве некоторых государств содержатся специальные требования в отношении прекращения договора в результате нарушения обязательств. Могут, например, предусматриваться требования о выделении дополнительного срока для исправления нарушения, о направлении уведомления относительно намерения прекратить действие договора или о получении согласия суда» [65].

Правовая система США формировалась по законам англо-саксонской правовой семьи, поэтому важную роль источника права в ней играет судебный прецедент, в том числе регулирующий сферу ответственности за нарушения в области публичных закупок.

Органом, контролирующим сферу государственных закупок в США, является одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США (OMB) – Управление федеральной политики в области закупок (OFPP). Им издаются директивы, устанавливающие меры ответственности, входящие в состав правил федеральных закупок.

Фундаментальное значение имеют условия контракта и его гарантии. В случае нарушения таких условий наступает ответственность.

Каждый конкретный случай подлежит рассмотрению в суде на предмет того, должна ли сторона нести ответственность за ущерб, возникший в результате нарушения условий контракта, или нет [76].

На основе анализа судебной практики были выделены некоторые факторы, имеющие определяющее значение:

- нарушение сроков контракта;
- характер совершенных нарушений;
- тяжесть повлекших последствий;
- цена контракта;
- вина поставщика (умышленно нарушены условия или по независящим обстоятельствам);

– издержки сторон во избежание вреда (сторона, получающая наибольшую выгоду от неисполнения обязательств, должна нести расходы, связанные с неисполнением обязательств [88].

Вес, который следует придавать этим факторам, должен варьироваться в зависимости от каждой конкретной ситуации. Во многих случаях могут иметь решающее значение издержки сторон во избежание вреда, в других – невиновность поставщика.

Согласно § 49.504 FAR действия контракта с фиксированной ценой прекращается в случае неисполнения обязательств.

В силу § 49.402 FAR государство имеет право полностью или частично расторгнуть контракт в случае неисполнения обязательств подрядчиком, если:

- исполнителем нарушены сроки поставок товаров или оказания услуг;
- невозможность исполнителя надлежащим образом исполнять обязательства по контракту;
- невозможность исполнителя выполнить иные условия контракта по договоренности [89].

§ 49.402-2 FAR закрепляет последствия прекращения действия договора в случае неисполнения обязательств, к которым относятся:

– при расторжении контракта в случае неисполнения обязательств государство не несет ответственности за расходы подрядчика по недоставленным работам и имеет право на погашение авансовых и авансовых платежей, если таковые имеются, применимых к этим работам. Государство может принять решение, в соответствии с оговоркой о неисполнении обязательств, потребовать от подрядчика передать право собственности и передать правительству завершённые поставки и производственные материалы по указанию сотрудника по контракту;

– должностное лицо по контракту не должно использовать оговорку о неисполнении обязательств в качестве полномочий на приобретение любых завершённых поставок или производственных материалов, если только не

будет установлено, что государство уже не имеет права собственности в соответствии с каким-либо другим положением контракта. Сотрудник по контракту приобретает производственные материалы в соответствии с оговоркой о неисполнении обязательств для предоставления другому подрядчику только после рассмотрения трудностей, с которыми другой подрядчик может столкнуться при использовании этих материалов.

Кроме того, государство должно выплатить подрядчику контрактную цену за любые завершённые поставки и сумму, согласованную должностным лицом по контракту и подрядчиком за любые производственные материалы, приобретенные государством в соответствии с оговоркой о неисполнении обязательств.

Подрядчик несет ответственность перед государством за любые сверхнормативные расходы, понесенные при приобретении товаров и услуг, аналогичных тем, которые были прекращены в связи с неисполнением обязательств (§49.402-6 FAR), а также за любые другие убытки независимо от того, был ли осуществлен обратный выкуп (§49.402-7 FAR).

По законодательству Великобритании, в случае если нарушившая контракт сторона произвела авансовые платежи, то ее способность вернуть эти деньги зависит от того, является ли этот платеж задатком (то есть гарантией надлежащего исполнения) или просто уплатой всей или части цены авансом [86]. При этом в законодательстве Российской Федерации таких разграничений не содержится.

Итак, если это задаток (что зависит от намерений сторон), то общее правило состоит в том, что он не может быть возвращен и будет зачтен в счет любого ущерба, присужденного невиновной стороне. Если авансовый платеж не является задатком, сторона в нарушении может взыскать его с учетом любого требования о возмещении ущерба со стороны невиновной стороны в связи с нарушением.

Каждая из сторон может расторгнуть контракт без какой-либо ответственности перед другой стороной, направив уведомление об этом

другой стороне, в случае если другая сторона совершила существенное нарушение обязательств (любого из условий настоящего контракта) и не устраняет это нарушение (если такое нарушение подлежит устранению) в течение 30 дней с момента получения этой стороной письменного уведомления о нарушении.

Чтобы оценить, является ли нарушение существенным, необходимо проанализировать ситуацию в каждом конкретном случае, а именно:

- нарушения, имевшие место в деле;
- как невиновная сторона пострадала от нарушения;
- объяснение виновной стороны по контракту о нарушениях;
- условия контракта и реальность их исполнения;
- последствия неисполненных обязательств [87].

При вынесении решения о существенном нарушении хозяйственного договора суд принимает во внимание целый ряд факторов.

Что касается штрафов и неустоек, основания их применения прописываются в условиях контракта. Например, в случае нарушения существенных условий контракта, виновной стороной будет выплачена определенная сумма или товар будет конфискован. Положения, охватывающие эти области, известны как Положения о ликвидированном или согласованном ущербе. Они часто фигурируют в коммерческих контрактах, независимо от того, заключаются ли они индивидуально или на стандартных деловых условиях сторон, и, как правило, в отношении несвоевременного, а не дефектного исполнения, особенно в области строительства и инжиниринга, а также поставки или продажи товаров.

Цели таких положений заключаются в том, чтобы сделать возмещение ущерба более легким, избегая проблем доказывания фактических потерь; избежать аргументов относительно отдаленности определенных видов косвенных или косвенных потерь; и заверить другую сторону в их обязательности для исполнения контракта [69].

Для того чтобы пункт контракта о возмещении убытков было действительным, указанная сумма должна соответствовать предварительной оценке ожидаемого убытка, который поставщик (исполнитель), вероятно, понесет в случае нарушения соответствующего обязательства. Если потери трудно поддаются количественной оценке, следует использовать процедуру «наилучшего предположения», ведя учет вычислений, лежащих в основе любых элементов определенной конфигурации.

При условии, что указанная сумма не сильно превышает реальный ущерб, который может быть понесен, эта норма контракта подлежит безоговорочному исполнению.

Английский закон содержит такое понятие, как угроза нарушения гарантии, которое подразумевает право стороны обратиться в суд с иском о возмещении ущерба за ожидаемое нарушение (если оно материализуется), а не с правом расторгнуть договор.

Угрозы или поведение, которые идут вразрез с условиями контракта, порождают «отказное упреждающее нарушение контракта». В случае если это произойдет, невиновная сторона будет иметь право расторгнуть договор до наступления срока исполнения и потребовать возмещения убытков.

В качестве альтернативы невиновная сторона может предпочесть подождать, пока наступит время для представления. То есть дожидаться, пока сторона, нарушившая договор, фактически не выполнит его [68].

Если неплатежеспособная сторона не выполняет свои обязательства, невиновный может принять решение о расторжении договора в это время и подать иск о возмещении ущерба.

Это дает неплательщику возможность изменить позицию в промежуточный период и выполнить контракт, когда это требуется.

Если сторона, угрожающая нарушением, действительно выполняет условия договора, право на расторжение утрачивается. Контракт продолжает действовать, как будто не было никакой угрозы преждевременного нарушения.

Кроме того, политика Великобритании не определяет верхний размер убытков, на который стороны могут заключить договор об ответственности. Закон 1977 года о недобросовестных условиях контракта при определенных обстоятельствах налагает ограничение разумности в отношении положений об исключении (которые должны ограничивать или исключать ответственность), но это вряд ли применимо к Положению о ликвидированном ущербе. Если норма контракта определяет сумму, которая больше, чем подлинная предварительная оценка (и, следовательно, штраф), такая норма будет неисполнима. Суды не пойдут на пользу стороне, требующей возмещения убытков, установив более низкую сумму компенсации.

Чтобы претендовать на подлинную оговорку о возмещении убытков, истец должен доказать нарушение договора, независимо от того, был ли какой-либо фактический убыток или нет, и независимо от размера любого убытка [5].

Апелляционный суд постановил, что если в качестве суммы убытков не была указана конкретная сумма, то общие убытки за нарушение контракта не подлежали возмещению в альтернативном порядке. Однако в контракте может быть прямо предусмотрено, что сторона, стремящаяся навязать оговорку, имеет право выбора, использовать ее или нет.

Некоторые положения устава предполагают, что истец может иметь выбор либо подать иск в соответствии с оговоркой о ликвидированном ущербе, либо проигнорировать ее и требовать возмещения общего ущерба без каких-либо ограничений, хотя эти случаи, вероятно, ограничены этой областью права.

Однако если оговорка будет признана недействительной из-за штрафной санкции или из-за действий истца (например, требования к другой стороне выполнить дополнительную работу, выходящую за рамки действия контракта, чтобы предоставить этой стороне дополнительное время для выполнения контракта) или нарушения договора истцом, то ограничения,

указанные в неисполнимой оговорке, будут действовать как ограничение на сумму убытков, которые могут быть заявлены (хотя в случае неустойки этот предел вряд ли будет достигнут, поскольку по своей природе он будет выше, чем когда-либо мог бы быть убыток) [5].

Что касается принудительного исполнения, то во многих контрактах бывает указано, что ущерб может быть вычтен из последующих причитающихся сумм. В частности, это относится к строительным контрактам, в которых обычно используются промежуточные платежи подрядчику.

Многие контракты также предусматривают возможность взыскания заявителем ликвидированных убытков, если они были долгом, причитающимся другой стороне. Если это возможно, при составлении штрафной оговорки можно попытаться гарантировать возможность возместить ущерб этими способами, поскольку они являются более эффективным способом гарантировать, что субъект сможет вернуть причитающиеся ему деньги [13].

В противном случае применялись бы обычные правила принудительного исполнения, и форма иска была бы выдана в обычном порядке (без необходимости доказывать реальные убытки).

Важно соблюдать все соответствующие процедурные требования в договоре, такие как сроки уведомления и положения, требующие оценки и возмещения ликвидированных убытков в течение определенных периодов времени, в противном случае ответчик не будет обязан возмещать убытки.

Немецкое законодательство предусматривает возможность изменения условий контракта после его подписания при соблюдении определенных правил (общих условий договора). При этом даже если изменения после подписи возможны при этих правилах, то необходима проверка актуальности режима закупок [69].

Для снижения рисков заключения контактов с недобросовестными исполнителями в России существует реестр недобросовестных поставщиков,

куда включаются сведения о поставщиках, не исполнивших обязательства по контракту или уклонившихся от его заключения. Поставщики, сведения о которых включены в реестр, ограничены в участии в торгах.

В зарубежных странах не существует реестра недобросовестных поставщиков, его функции исполняет реестр всех заключенных контрактов, который фактически содержит всю информацию об исполнении [69].

Несмотря на отсутствие реестра недобросовестных поставщиков, заказчик иностранного государства обладает возможностью проанализировать реестр заключенных контрактов, обнаружить факт ненадлежащего исполнения условий контракта подрядчиком и не заключать контракт с победителем конкурентной процедуры.

Таким образом, реестр заключенных контрактов выполняет функции сформированного в России реестра недобросовестных поставщиков, и содержит больше необходимых сведений по отношению к реестру российской контрактной системы.

Самым распространенным преступлением в сфере государственных закупок является мошенничество со стороны исполнителей (подрядчиков, поставщиков).

Е.В. Тищенко отмечает, что «лица, признанные виновными в сговоре на торгах, не могут в течение 5 лет с даты осуждения участвовать в закупочной деятельности. Это касается и нарушений со стороны юридических лиц: корпорациям запрещено заключать на соответствующий срок контракт для обеспечения государственных или муниципальных нужд в случае осуждения любого служащего или агента такой корпорации за сговор на торгах» [76].

Уголовной ответственности подлежит исполнитель, заявляющий заведомо ложные сведения или представляющий фальсифицированные документы к сертификации.

По уголовному законодательству Германии наиболее распространенным средством правовой защиты является гражданский иск о

компенсации против заказчика. Участники публичных торгов в национальных закупках, как правило, прибегают к административным средствам защиты (штрафам) [90].

Особое значение имеют такие правовые нормы немецкого законодательства, как «запрет на злоупотребление доминирующим положением» (§ 19 GWB), «запрещение дискриминации» (§ 20 GWB), закон против недобросовестной конкуренции (Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb – UWG) [93].

Немецкое законодательство содержит такие составы преступлений против конкуренции в сфере государственных закупок, закрепленные в (§ 298-302 Уголовного Кодекса Германии, как ограничение конкуренции, имущественные штрафы и так далее [81].

Немецкое уголовное законодательство предусматривает наказания за преступления коррупционной направленности, к которым относятся штраф, лишение права занимать определенную должность (§ 358 УК Германии) и конфискация имущества, добытого преступным путем, в пользу государства (§ 73 УК Германии). Преступления в данной сфере также предусматривают наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

Таким образом, анализ зарубежного опыта применения контрактных систем показал, что в подавляющем большинстве стран в полной мере реализуется институт государственных закупок с элементами управления процессом обеспечения государственных нужд. С этой целью в некоторых государствах (США, Великобритания) функционируют специализированные контрактные системы, включающие в себя механизмы управления, начиная с этапа планирования и заканчивая стадией исполнения контракта.

Можно прийти к выводу, что отличительной чертой контрактных систем зарубежных стран является их предназначение – закупка товаров, работ и услуг по максимально эффективной цене (не минимальной, как в Российской Федерации, а наиболее оптимальной для сторон). Опыт применения контрактных систем в зарубежных странах позволил выявить

недостаток российского законодательства, который может быть устранен путем совершенствования системы. Полагаем, что, прежде всего, сущность торгов в России должна сводиться не к максимальному снижению цены контракта, а к установлению оптимальных условий и гарантий качества товаров, работ и услуг, поскольку выбор исполнителя не должен зависеть только от предложенной им цены. Изменение механизма функционирования способствует развитию контрактной системы в России, решит проблемы, возникающие при исполнении контракта.

3.2 Ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Комплексные предложения по повышению эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг

Принцип контрактной системы в сфере закупок, который носит название «ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок» нуждается в подробной оценке и детальном рассмотрении, поскольку ответственность за результат несут обе стороны, как заказчик, так и поставщик (подрядчик, исполнитель).

Для того, чтобы разобраться в сущности и содержании данного принципа, необходимо ответить на ряд закономерно возникающих вопросов:

- что понимается под результативностью обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективностью закупок;
- какая ответственность предусмотрена для заказчика;
- какая ответственность предусмотрена для поставщика (подрядчика, исполнителя).

Множество научных работ посвящены определению результативности и эффективности закупок. Так, например, А.Э. Катвалян обращает внимание

на несоответствие формулировок, содержащихся в статьях 6 и 12 Закона № 44-ФЗ [25]. Из статьи 12 следует, что этот принцип является единым и предусматривает как результативность, так и эффективность. Совершенно противоположный вывод можно сделать из прочтения статьи 6: принцип эффективности осуществления закупок является отдельным принципом от результативности осуществления закупок. Если исходить из определения статьи 6 Закона № 44-ФЗ, то ответственность возникает только после нарушения результативности, тогда как статья 12 Закона № 44-ФЗ обозначает наступление ответственности после нарушения результативности и эффективности осуществления закупок. По мнению рассматриваемого автора «существует проблема юридической техники, которая может порождать практические проблемы, а именно в части определения ответственности за нарушения» [25].

Как понимать термины «результативность» и «эффективность» применительно к закупочной деятельности?

Управление расходами на практике осуществляется через инструменты программно-целевого планирования, которые предусматривают взаимосвязь между финансовым обеспечением и целевыми показателями использования бюджетных средств. То есть такой стратегический документ как целевая программа направлен на достижение поставленных целей в пределах бюджетных ассигнований.

Вывод: результативность подразумевает под собой достижение установленных плановых показателей. То есть заключенные и исполненные государственные контракты свидетельствуют о реализации поставленных задач.

Учитывая, что при осуществлении закупок заказчики используют бюджетные средства, становится очевидным, что эффективность осуществления закупок, обозначенная в Законе № 44-ФЗ, исходит из бюджетного законодательства.

Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации гласит «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [15].

Таким образом, с одной стороны эффективность государственных закупок оценивается размером экономии, полученной по результатам проведения конкурентных процедур, а с другой стороны, качеством поставленного товара, выполненных работ или оказанных услуг.

Л.В. Андреева отмечает, что «результативность и эффективность закупок обеспечиваются совокупностью предусмотренных в Законе № 44-ФЗ мер» [3]. То есть, не только результат закупочных процедур должен быть эффективным, но и сам закупочный процесс, который должен быть осуществлен в соответствии с законодательством о контрактной системе и принятыми в его исполнение подзаконными актами.

В соответствии с частью 2 статьи 12 Закона № 44-ФЗ «должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, указанными в частях 2 и 3 статьи 2 настоящего Федерального закона» [37].

Безусловно, должностные лица заказчика при осуществлении закупочной деятельности обязаны соблюдать требования законодательства о контрактной системе и принятых в его исполнение подзаконных нормативных актов. При наличии нарушений законодательства можно сказать о непрофессионализме должностных лиц. Получается без реализации принципа профессионализма нельзя сказать об обеспечении эффективности

закупочной деятельности. Выходит, что персональная ответственность строится на принципе профессионализма заказчика.

Статьей 107 Закона № 44-ФЗ установлено, что «лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» [37].

В.Е. Белов отмечает «чем сложнее будет становиться контрактная система, тем шире будет и спектр ответственности» [12]. Нельзя не согласиться с данным утверждением. Ведь по мере формирования и развития законодательства о контрактной системе расширялся и перечень мер ответственности, предусмотренный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Так, если заказчик неправильно выбрал способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), то штраф для должностного лица за это составит тридцать тысяч рублей, а для самого заказчика – пятьдесят тысяч рублей.

Существуют штрафы и за нарушения в части рассмотрения заявок участников. Так, за не допуск участника закупки, который соответствует требованиям закупки или же за неправомерное отклонение заявки участника, штраф составит один процент от начальной (максимальной) цены контракта.

Если в ходе исполнения государственного контракта размещается или направляется в единую информационную систему недостоверная информация, размещение которой предусмотрено Законом № 44-ФЗ, штраф на должностное лицо предусмотрен в размере пятидесяти тысяч рублей.

Даже нарушение порядка расторжения государственного контракта влечет за собой наложение штрафа на должностное лицо в размере пятьдесят тысяч рублей, а на юридическое лицо – двести тысяч рублей.

В 2014 году КоАП РФ насчитывал шесть статей, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе. А к 2020 году количество статей увеличилось еще на шесть, при этом существующие статьи были изменены или дополнены новыми пунктами.

Интересно то, что законодательством не предусмотрены меры ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств, а также неэффективность закупочной деятельности в целом. А значит можно сделать вывод, что неэффективность закупок может проявляться только через нарушение требований законодательства о контрактной системе.

Помимо административной ответственности для должностных лиц заказчика установлена и закреплена уголовная ответственность.

Статья 200.4 Уголовного кодекса Российской Федерации посвящена злоупотреблениям работников контрактной службы, контрактного управляющего, членов комиссии по осуществлению закупок, лиц, осуществляющих приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, или иных уполномоченных лиц.

Причинение крупного ущерба из корыстной или иной личной заинтересованности наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Причинение же особо крупного ущерба наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до одного миллиона рублей, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до семи лет.

В статье 200.5 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность за подкуп должностного лица заказчика, которая наказывается штрафом или предельным сроком на ограничение свободы. Размер наказания зависит от размера ущерба, наличия сговора и т.п.

Из описанных мер ответственности, предусмотренных для должностных лиц заказчика и самого заказчика, можно понять, что штрафы грозят на любом этапе осуществления закупки, будь то планирование, расчет начальной (максимальной) цены контракта, выбор способа закупки, заключение контракта, размещение информации в единой информационной системе или взаимодействие с Федеральной антимонопольной службой.

Теперь необходимо проанализировать меры ответственности, предусмотренные для поставщика (подрядчика, исполнителя).

Одной из мер, введенных с целью призвания к ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является реестр недобросовестных поставщиков, размещенный в единой информационной системе. Сам реестр представляет собой перечень, содержащий информацию об организациях, которые уклонились от подписания контракта или нарушили условия его исполнения.

Решение о включении или не включении организации в данный реестр принимается Федеральной антимонопольной службой РФ.

Так, например, включению в реестр недобросовестных поставщиков подлежат организации, которые существенно нарушили сроки исполнения контракта или подтверждено ненадлежащее качество исполнения условий такого контракта.

При этом антимонопольная служба в каждом конкретном случае оценивает наличие или отсутствие четких оснований для принятия заказчиком рассматриваемого решения, и при отсутствии таких оснований информация о поставщике (подрядчике, исполнителе) не включается в реестр недобросовестных поставщиков. Также должно быть доказано наличие недобросовестных, виновных действий поставщика (подрядчика, исполнителя), целью которых является именно уклонение от исполнения контракта.

Результат рассмотрения дела во многом зависит от позиции поставщика (подрядчика, исполнителя), его инициативности в

своевременном сборе доказательств и полноты имеющихся доказательств. Во многих случаях им удастся оспаривать свое включение в реестр недобросовестных поставщиков. Например, доказательство наличия попытки исполнить условия контракта, расценивается как основание для невключения поставщика (подрядчика, исполнителя) в данный реестр. При этом не имеет значения, что контракт не исполнен и не привел к ожидаемому результату.

Сам Закон № 44-ФЗ регулирует меры ответственности, принимаемые в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных государственным контрактом. В статье 34 говорится о размере и порядке определения пени, начисляемого после дня истечения, установленного государственным контрактом срока исполнения обязательств. Например, если цена контракта составляла 200 тысяч рублей, а срок просрочки исполнения обязательств – 15 дней и, исходя из размера ключевой ставки установленной на сегодняшний день на уровне 4,25 %, пени составят всего 450 рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042 урегулирован размер штрафов, начисляемых за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом [59]. При этом, данное постановление регулирует размеры штрафов, как для поставщика (подрядчика, исполнителя) так и для заказчика.

Размеры штрафа зависят от цены самого контракта. Так, например, за каждый факт ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту, которое не имеет стоимостного выражения размер штрафа составит 10 процентов цены контракта, если его цена не превышает 3 миллиона рублей. А если же цена контракта превышает 10 миллиардов рублей, то размер штрафа будет составлять 0,1 процента от такой цены контракта.

При этом штрафы, установленные для субъектов малого предпринимательства или социально ориентированных некоммерческих организаций, еще меньше. За неисполнение своих обязательств такой

поставщик (подрядчик, исполнитель) наказывается штрафом в размере 1 процента от цены контракта, но при этом не более 5 тыс. рублей и не менее 1 тыс. рублей.

Закон № 44-ФЗ обязывает прописывать вышеобозначенные размеры штрафов и пени в тексте государственного контракта.

На наш взгляд, данные меры недостаточно дисциплинируют поставщиков (подрядчиков, исполнителей). А в сравнении с мерами, принятыми для заказчиков они и вовсе несоизмеримы. Ведь денежные средства поступают из бюджета Российской Федерации, и направлены на получение качественных услуг, оказываемых государством для общества, поэтому игнорировать задержку оказываемых услуг или качество этой услуги ни в коем случае нельзя.

С целью развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений Законом № 44-ФЗ установлены особенности заключения, изменения, расторжения государственных контрактов, их исполнения и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, но не содержится исчерпывающего регулирования гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с государственным контрактом.

Рассмотрим, что может предпринять заказчик, в случае если в ходе исполнения контракта становится очевидной невозможность достижения планируемых результатов.

Первое, что может сделать заказчик, это дать время поставщику (подрядчику, исполнителю) на поставку товара, оказание услуги или выполнение работы, либо дать время для устранения недостатков в поставленном товаре, оказанной услуги или выполненной работы.

При этом, исходя из положений статьи 95 Закона № 44-ФЗ, заказчик не вправе вносить изменения в существенные условия государственного контракта, такие как сроки поставки товара, оказания услуг или выполнения работ. А это значит, что на поставщика (подрядчика, исполнителя) будет

возложена обязанность по уплате пеней за просрочку исполнения обязательств, предусмотренных контрактом.

А второе, что может предпринять заказчик – это расторгнуть государственный контракт. Законом № 44-ФЗ предусмотрено несколько способов расторжения контракта, таковыми могут быть расторжение по соглашению сторон, по решению суда и односторонний отказ стороны контракта от исполнения такого контракта. Безусловно, данная возможность должны быть предусмотрена и самим контрактом.

Чаще всего государственные контракты расторгаются именно по соглашению сторон, так как это самая простая и быстрая процедура. При этом, заказчик имеет право заключить контракт со вторым участником конкурентной закупки, если таковой был. Для поставщика (подрядчика, исполнителя) данный способ прекращения обязательств по контракту не повлечет за собой наложение штрафов или пеней, а также он не попадет в реестр недобросовестных участников.

Законом № 44-ФЗ не установлено перечня ситуаций, при наступлении которых контракт можно расторгнуть по соглашению сторон. Зачастую данная процедура осуществляется, если у заказчика пропала необходимость в товаре, работе или услуге, либо у государственного заказчика урезали финансовое обеспечение на данные цели, либо срок исполнения контракта подошел к концу, но заказчик не выкупил весь объем товара (данная возможность зачастую применима к контрактам на продукты питания), либо поставщик (подрядчик, исполнитель) не может исполнить свои обязательства и, при этом, заказчик согласен расторгнуть контракт.

А вот если же поставщик (подрядчик, исполнитель) нарушил существенные условия контракта, например, не уложился в предусмотренные сроки или поставил товар, не соответствующий техническому заданию, то, по нашему мнению, расторгнуть такой контракт по соглашению сторон нельзя. В таких случаях заказчик может принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта или же обращаться в суд. Данного мнения

придерживается и Арбитражный суд Московского округа в своем постановлении от 21.07.2020 № Ф05-11356/2020 по делу № А40-244066/2019.

Процедура одностороннего расторжения контракта занимает намного больше времени, чем процедура расторжения контракта по соглашению сторон. Так как данная процедура это всегда конфликт, и, как правило, поставщик (подрядчик, исполнитель) не заинтересован в завершении контракта именно таким образом, ведь есть вероятность, что ему это грозит попаданием в реестр недобросовестных поставщиков.

В случае если заказчик принимает решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, он обязан в течение трех рабочих дней разместить в единой информационной системе данное решение, а также, в соответствии с частью 12 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, направить «поставщику (подрядчику, исполнителю) по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте, а также телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю)» [37].

А вот если, если заказчик не получает такого подтверждения об уведомлении, то момент, наступающий по истечении тридцати дней с даты размещения решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в единой информационной системе и будет считаться датой надлежащего уведомления. В части 13 статьи 95 Закона № 44-ФЗ обозначено, что такое решение заказчика вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления.

По опыту можно сказать, что если поставщик (подрядчик, исполнитель) не настроен принимать решение заказчика о расторжении контракта в одностороннем порядке, он никогда не станет получать вышеобозначенные уведомления.

Таким образом, выходит, что только через сорок дней с момента размещения в единой информационной системе решения заказчика об одностороннем расторжении контракта контракт признается расторгнутым, а денежные обязательства высвобождены и заказчик может провести закупку повторно или заключить контракт со вторым участником такой закупки, при его наличии и согласии.

Данные сроки необходимо сократить, что обусловлено следующими обстоятельствами.

Подготовка конкурентной процедуры сам по себе долгий процесс. Если заказчик является казенным учреждением или заказчику выделены денежные средства для оказания, например, мер поддержки, на которое имеют право граждане Российской Федерации именно в текущем году, то перед заказчиком стоит цель: эффективно, результативно и в установленные сроки обеспечить реализацию поставленной перед ним задачи.

Заказчик готовит техническое задание, изучает существующий рынок, собирает коммерческие предложения в качестве обоснования начальной (максимальной) цены контракта, вносит соответствующие изменения в план-график закупок, готовит документацию, размещает ее в единой информационной системе, выжидает установленное количество дней на подачу заявок участниками закупки, подводит итоги конкурентной процедуры и выходит на заключение контракта, который может быть заключен не ранее десяти дней с момента размещения итогового протокола.

Прохождение всех этих этапов занимает у заказчика минимум полтора-два месяца с учетом способа проведения конкурентной процедуры. В случае если часть закупочной деятельности заказчика передана в стороннюю организацию – уполномоченный орган, то необходимо ориентироваться и на сроки, установленные регламентами или порядками данного уполномоченного органа.

Так, в Мурманской области создано отдельное ведомство – Комитет по конкурентной политике Мурманской области, которое уполномочено на

определение поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентными способами. В соответствии с порядком взаимодействия данного Комитета с заказчиками Мурманской области, утвержденным постановлением Правительства Мурманской области от 19.12.2013 № 747-ПП, уполномоченный орган в течение десяти рабочих дней осуществляет проверку поступившей от заказчика документации на закупку на предмет ее соответствия типовым формам, проводит анализ обоснования начальной (максимальной) цены контракта и при отсутствии замечаний согласовывает такую документацию. При наличии же замечаний этот орган возвращает документацию на доработку заказчику. И только после согласования документации в течение четырех рабочих дней формирует и размещает в единой информационной системе извещение о проведении закупки товаров, работ, услуг.

Таким образом, заказчику необходимо минимум три месяца, чтобы заключить контракт с победителем конкурентной процедуры закупки.

В случае если по каким-либо причинам заказчиком принято решение об отказе от исполнения контракта в одностороннем порядке, которое принято после истечения обозначенного контрактом срока, это, например, может быть поставка товара в течение одного месяца с момента заключения контракта, то необходимо выждать еще сорок дней, когда контракт будет считаться расторгнутым.

Итого, исходя из подсчетов, пройдет больше пяти месяцев. Почти столько же времени заказчику необходимо, чтобы провести конкурентную процедуру повторно. Эти аргументы доказывают, что заказчик может не уложиться даже в рамки одного финансового года. И, как следствие, не достичь результата и, к примеру, оставить граждан без полагающихся им мер поддержки, на которые они имеют право.

Даже тот факт, что заказчиком своевременно, после доведения финансового обеспечения, был запущен процесс по формированию

технического задания, разработке документации и прочее, не гарантирует достижения результата от всех проведенных манипуляций.

Ответственность за исполнение контрактов лежит не только на заказчике, но и на второй стороне этого контракта – поставщике (подрядчике, исполнителе).

А, следовательно, нужно принять меры, призывающие к ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за результат исполнения государственных контрактов.

В качестве одной из мер по призыванию к ответственности необходимо в самом Законе № 44-ФЗ предусмотреть условия о возможности взыскания заказчиком с поставщика (подрядчика, исполнителя) обеспечения исполнения контракта при его одностороннем расторжении по инициативе заказчика. На данный момент такие условия не обозначены, в связи с чем взыскать денежные средства по банковской гарантии и или удержать денежные средства, поступившие на счет заказчика в качестве обеспечения исполнения контракта, до заключения контракта не представляется возможным.

Необходимо сократить сроки для одностороннего расторжения контракта, которые можно достичь следующим образом.

Рассмотрим такую возможность при заключении контракта путем проведения конкурентной процедуры закупки. Осуществление закупки конкурентным способом не обходится без единой информационной системы. Поэтому у заказчика и поставщика, заключивших контракт, должна быть предусмотрена техническая возможность осуществления документооборота в электронной форме посредством применения единой информационной системы.

В случае принятия заказчиком решения об одностороннем расторжении контракта, заказчик с помощью функционала единой информационной системы формирует соответствующее уведомление и

направляет его поставщику (подрядчику, исполнителю), предварительно подписав электронной цифровой подписью.

Дата размещения данного уведомления в единой информационной системе будет считаться датой надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя). По истечении десяти дней, и в случае не устранения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) нарушенных обязательств, предусмотренных контрактом, такой контракт будет считаться расторгнутым. С этого момента заказчик имеет право высвободить денежные средства и, при необходимости, повторно провести конкурентную процедуру или же заключить контракт со вторым участником при его наличии.

Перейдем к рассмотрению возможности аналогичного расторжения контракта для закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Как известно, обязанности заключать контракты в электронной форме у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для заказчика не предусмотрено. Но, тем не менее, данная возможность реализована для федеральных заказчиков, которые заключают контракты по основаниям, предусмотренным определенными пунктами части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Такие контракты заключаются посредством эксплуатации единого агрегатора торговли – информационного ресурса, позволяющего найти поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключить с ним контракт.

Для заказчиков Мурманской области, на уровне субъекта Российской Федерации, реализована аналогичная возможность. Контракты, заключенные по основаниям, предусмотренным пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ могут быть заключены в электронной форме.

Делаем вывод, что в данных системах необходимо предусмотреть возможность заключения дополнительных соглашений к контрактам или соглашений о расторжении контрактов по соглашению сторон, а также направления уведомлений об одностороннем расторжении, заключенных в данных информационных системах контрактов.

Как вариант, можно перевести заключение всех контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в электронную форму, и контракт будет считаться заключенным после его подписания электронными цифровыми подписями сторон. Информация о заключенных контрактах может формироваться в отдельный реестр единой информационной системы, что обеспечит дополнительную открытость и прозрачность государственных закупок.

Также предлагается рассмотреть возможность федеральной антимонопольной службе, ответственной за ведение реестра недобросовестных поставщиков, разработать более гибкую систему по включению поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае неисполнения обязательств по контракту, в ведущейся ею реестр недобросовестных поставщиков.

Такая система, будет предполагать включение поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр на срок от двух месяцев. Срок включения будет зависеть от суммы государственного контракта, а также наличия информации от поставщика (подрядчика, исполнителя) о невозможности исполнения контракта ввиду, например, чрезвычайной ситуации или других весомых обстоятельств, препятствующих исполнению такого контракта. В случае повторного прецедента срок нахождения в реестре недобросовестных поставщиков будет увеличен.

К сожалению, позиция федерального антимонопольного органа по включению организаций поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в реестр недобросовестных поставщиков очень мягкая. Во многом это зависит от срока нахождения такого поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестре.

Два года нахождения в реестре недобросовестных поставщиков, достаточно большой срок, во время которого доступ к государственным закупкам закрыт. Вследствие чего поставщик (подрядчик, исполнитель) может понести огромные убытки, что может привести к прекращению его деятельности. Конечно, государство не заинтересовано в этом. Поэтому

систему необходимо сделать более гибкой, но в то же время система не должна вести к прекращению деятельности организаций, а должна быть адекватной мерой наказания, которая служит призывом к ответственности.

Многоступенчатая система включения недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствующий реестр послужит хорошим началом к внимательному изучению такими поставщиками (подрядчиками, исполнителями) положений документации или извещения о проведении закупки, условий технического задания и проекта контракта перед тем как подавать заявку на участие в конкурентной процедуре и брать на себя обязательства по исполнению контракта. Что в свою очередь уменьшит количество неисполненных по вине поставщиков (подрядчиков, исполнителей) контрактов, и позволит государству качественно и своевременно оказывать его гражданам услуги.

Подводя итоги третьей главы можно сделать вывод о том, что эффективное и результативное осуществление государственных закупок имеет первостепенное значение для нашего государства. За нарушение законодательства в сфере государственных закупок предусмотрена административная и уголовная ответственность. Анализ зарубежного законодательства показал, что по своему содержанию меры ответственности других государств схожи с российскими правовыми нормами, однако имеют и свои отличительные особенности.

Стоит учесть достоинства контрактной системы США и положительный опыт применения мер ответственности при осуществлении закупок государственным органом. Полагаем целесообразным централизовать существующую в Российской Федерации систему, создать единый механизм контрактной системы в целях повышения эффективности системы государственных закупок Российской Федерации.

Заключение

В рамках исследования была раскрыта сущность принципов, на которых базируется контрактная система, изучена нормативно-правовая база, а также проанализирован опыт зарубежных стран по применению контрактной системы. На основании чего были сделаны выводы и сформированы комплексные предложения по повышению эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

За 6 лет существования контрактной системы было принято огромное множество поправок, которые по сути совершенствовали систему государственных закупок. Каждое нововведение было верным и логичным шагом, повышающим прозрачность и открытость проведения конкурентных процедур. Но одновременно, эти же нововведения делали законодательство в сфере закупок товаров, работ, услуг весьма нестабильным. Из-за многочисленных реформ контрактной системы, сформировался комплекс, несогласующихся между собой нормативных правовых норм. Что в свою очередь опять провоцировало необходимость внесения изменений в них.

Полагаем, что функционирование института государственных закупок, способного обеспечить государственные нужды, невозможно без создания не противоречащих друг другу нормативных правовых актов не только в пределах одной отрасли права, но и во всей совокупности законодательства в сфере государственных закупок.

Такое значительное число новых правовых актов, а также изменений в уже существующие документы позволяют судить о том, что на сегодняшний день продолжает происходить бурное развитие правового регулирования государственных закупок.

К сожалению, великое множество изменений самого законодательства, а также создание и изменение подзаконных нормативных актов затрудняет процесс их изучения и применения на практике специалистом, который несет

ответственность за осуществление закупочной деятельности учреждения заказчика.

Именно поэтому, в нашей работе также было уделено особое внимание профессионализму заказчика, подразумевающему высокую квалификацию специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, позволяющие вести эту сложную деятельность, а также проанализированы меры по совершенствованию этой деятельности. В рамках изучения данного вопроса была разработана и внедрена в ведомственную сеть Министерства труда и социального развития Мурманской области методика комплексной системы оценки эффективности деятельности учреждений в сфере закупок товаров, работ, услуг, которая на практике доказала свою эффективность.

Безусловно, что эффективное осуществление государственных закупок имеет первостепенное значение для нашего государства. Поэтому столь важны принятые меры ответственности за нарушение положений контрактной системы, которые могут привести к серьезным последствиям. Но не менее важен и результат самой закупки, направленный на удовлетворение нужд государства и качество жизни его граждан. Именно поэтому необходимо пересмотреть меры ответственности для поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за нарушение исполнения условий контрактов.

Проведенное исследование, имеет в том числе и практическое значение. Предложения, сформированные относительно одностороннего расторжения контрактов и принимаемых мер ответственности для поставщика (подрядчика, исполнителя) могут быть внедрены в текущее законодательство о контрактной системе.

Таким образом, достигнута цель настоящего исследования и решены все поставленные задачи.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамкин М. Н. Понятие государственного контракта в законодательстве и праве Российской Федерации // Новый юридический вестник. 2019. № 3 (10). С. 19–22. URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/4045/> (дата обращения: 13.09.2020).
2. Андреева Л. В. Государственные закупки инновационной продукции у субъектов малого предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 9–13.
3. Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3–16.
4. Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. С. 287–294.
5. Анчишкина О. В. Сфера государственных закупок как объект экономического анализа // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 1. С. 73–86.
6. Архипов Ю. Г. Основы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок. Учебное пособие. М.: МАРТИТ, 2015. 156 с.
7. Атамась А. В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. М., 2009. 23 с.
8. Ахметова Л. Я. Система государственных закупок // Информационный портал бухгалтерского учета, налогообложения и аудита. 2010. № 5. С. 29–33. URL: <http://www.audit-it.ru/news/finance/207237.html> (дата обращения: 20.04.2020).

9. Балтутите И. В. Институт государственных закупок: от Русской Правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Legal Concept. 2015. № 4 (29). С. 31–36. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-gosudarstvennyh-zakupok-ot-russkoy-pravdy-k-federalnomu-zakonu-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-zakupok-tovarov-rabot-uslug-dlya> (дата обращения 04.05.2020).

10. Белов В. Е. Об изменении гражданского законодательства в условиях формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 13–17.

11. Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование // Инфра-М, 2011. № 5. С. 108–115.

12. Белов В. Е. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок: содержание и реализация // Публичные закупки: проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. 176 с.

13. Богачев П. В. Новое в осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ общих положений нового законодательства // Глобальный научный потенциал. 2013. № 9. С. 92–95.

14. Бухтояров Н. П. Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Маг. дисс. Томск, 2019. 108 с.

15. Бюджетный кодекс Российской Федерации : утв. Федеральным законом 145-ФЗ от 31.07.1998 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

16. Галанов В. А., Гришина О.А., Шибаетов С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. М. : ИНФРА-М, 2014. 241 с.

17. Гончаров Е. История торгов в России. XVII-XVIII ВВ // Конкурсные торги. 1998. № 8. С. 39–44. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42335677> (дата обращения: 22.04.2020).

18. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : утв. Федеральным законом 14-ФЗ от 26.01.1996 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

19. Дегтев Г. В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. С. 38–45.

20. Евраев М. Я., Писенко К. А. Основные направления развития законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности // Финансовое право. 2006. № 8. С. 39–47.

21. Евсташенков А. Н. Основные нарушения при проведении электронных аукционов // Государственные и муниципальные закупки. 2015. № 1. С. 187–193.

22. Зимин К. А. Размещение заказов на поставку товаров и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 74–76.

23. Кабанов А. А., Крячек М. О. Информационные аспекты противодействия коррупции при организации государственных закупок // Правовое поле современной экономики. 2013. № 10. С. 116–131.

24. Калмыков Ю. П. Генезис нормативно-правового регулирования государственной закупочной деятельности // Современный юрист. 2013. № 2. С. 60–76.

25. Катвалян А. Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность

осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 75–83.

26. Катвалян А. Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 154–158.

27. Кикавец В. В., Маковлев А. Ю. Особенности правового регулирования в сфере государственных закупок за рубежом // Госзаказ в вопросах и ответах. 2010. № 1. С. 46–53.

28. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

29. Косарев К. В. Что ждет систему госзакупок? // Юрист. 2013. № 29. С. 47–53.

30. Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. М., 2005. 188 с.

31. Макаров В. Л. Экономика знаний: уроки для России // Вестник РАН. 2003. т. 73. № 5. С. 54–60.

32. Мальцева (Морозова) А. А., Шешукова Т. Г. Анализ практики применения закона о контрактной системе в сфере государственных закупок в 2014 году // Учетно-контрольные и аналитические инструменты инновационной экономики: Сб. науч. ст. под общ. ред. Т.Г. Шешуковой. № 6. Пермь: ПГНИУ, 2015. С. 25–37. URL: http://econom.psu.ru/upload/iblock/847/uchetno_kontrolnye-i-analiticheskie-instrumentyinnovatsionnoy-ekonomiki-2015.pdf (дата обращения: 10.10.2020).

33. Маркелов К. Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки // Юрист. 2011. № 5. С. 27–34.

34. Никифорова Л. В. Управление государственными закупками на региональном и муниципальном уровнях // Государственная служба. 2010. № 4. С. 53–56.

35. О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» утв. постановлением Российской Федерации № 1005 от 08.11.2013 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

36. О защите конкуренции [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 24.04.2020). URL: <https://rulings.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-26.07.2006-N-135-FZ/> (дата обращения: 15.04.2020).

37. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 05.05.2020).

38. О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.07.1997 № 1047-р. URL: <https://rulings.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-24.07.1997-N-1047-r/> (дата обращения: 05.05.2020).

39. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14009/ (дата обращения: 15.04.2020).

40. О переходе к работе в модулях «Малые закупки», «Закупки отдельных видов юридических лиц» автоматизированной информационной системы управления закупками Мурманской области «WEB-Торги-КС» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Мурманской области

от 14.07.2020 № 199-ПП. URL: https://goszakaz.gov-murman.ru/rasp-mo-ot-14-iyulya-2015-g.-n-199_rp-_red.-ot-14.12.2016-_-302_rp_.pdf

41. О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок: утв. постановлением Правительства Российской Федерации № 1414 от 23.12.2015 (ред. от 11.04.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

42. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

43. О принятии мер по увеличению доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации [Электронный ресурс] : распоряжение Губернатора Мурманской области от 28.11.2019 № 247-ПП. URL: https://goszakaz.gov-murman.ru/dokumenty-kgz/dokumenty-44fz /RP_MO /191128-247_rp.pdf

44. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 16.10.2012). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 04.05.2020).

45. О техническом регулировании: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

46. О требованиях к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов: постановление Правительства РФ от 12.04.2018 № 440 (ред. от 18.07.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

47. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23004/ (дата обращения: 20.04.2020).

48. Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов : постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

49. Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.2015 № 102 (ред. от 30.06.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

50. Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) : постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927 (ред. от 26.11.2018) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

51. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд : приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н // Консультант плюс: справочно-правовая система.

52. Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2015 № 1236 (ред. от 30.03.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

53. Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг),

выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства : постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 616 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

54. Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 (ред. от 06.08.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

55. Об утверждении Критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции : приказ Минтранса России от 25.08.2015 № 261 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

56. Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем : приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

57. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме : постановление Правительства Российской Федерации от 21.06.2012 № 616 (ред. от 30.12.2015) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

58. Об утверждении Порядка формирования идентификатора соглашения, государственного контракта, договора о капитальных вложениях, контракта учреждения и договора о проведении капитального ремонта при казначейском сопровождении средств в валюте Российской

Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.02.2020 N 57455) : приказ Казначейства России от 09.01.2020 № 2н // Консультант плюс: справочно-правовая система.

59. Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. N 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063 : постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

60. 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 от 28.06.2017 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

61. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов : утв. Минфином России // Консультант плюс: справочно-правовая система.

62. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : утв. Минфином России // Консультант плюс: справочно-правовая система.

63. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации // Консультант плюс: справочно-правовая система.

64. Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 978 (ред. от 27.01.2012). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74062/30f65b366cc9a51213bffdb5b1ff3e9153904e95/ (дата обращения: 25.04.2020).

65. Правовое руководство по международным встречным торговым сделкам (ЮНСИТРАЛ). 1993. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/sales/countertrade/countertrade-r.pdf> (дата обращения: 06.10.2020).

66. Регламент Благочестивейшего Государя Петра Великого Отца Отечества Императора и Самодержца Всероссийского «О управлении Адмиралтейства и Верфи и о должностях Коллегии Адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся» [Электронный ресурс] : URL: http://militera.lib.ru/regulations/russr/1722_reglament/index.html (дата обращения: 20.04.2020).

67. Свод законов США. URL: <http://www.sosrussia.com/analyse/library/clusa/page1> (дата обращения: 01.10.2020).

68. Сводный аналитический отчет Министерства финансов Российской Федерации по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=130277-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nu (дата обращения: 05.09.2020).

69. Семенова Ф. З., Борлакова М. Б., Боташева Л. С. Зарубежный опыт осуществления государственных закупок // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 6. С. 465–469.

70. Симачев Ю. В. Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 1. С. 5–11.

71. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: автореф. дис. ...д-ра экон. наук. М. : 2009. 21 с.

72. Снеткова А. В. Международный опыт организации государственных закупок // Финансовый анализ. 2020 № 9. С. 15–20. URL: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdunarodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html> (дата обращения: 06.10.2020).

73. Сорокина Н. П. Становление и развитие системы государственных закупок в России // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 7. С. 15–21. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/07/9388> (дата обращения: 07.04.2020).

74. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года : утв. протоколом Президиума ФАС России № 6 от 03.07.2019 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

75. Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 20–23. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=18758666> (дата обращения: 13.04.2020).

76. Тищенко Е. В. Уголовная ответственность за преступления в сфере государственных и муниципальных закупок: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. С. 93–97.

77. Турсунова Ю. С. Прокьюремент как специальная юридическая дисциплина // Юридическое образование, наука, практика: Взаимодействие и перспективы. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. 2003. С. 41–47.

78. Уметалиев А. С. Зарубежный опыт проведения государственных закупок // Наука, новые технологии и инновации. 2013. № 6. С. 124–129.

79. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=88851> (дата обращения: 12.10.2020).

80. Феклистова Д. П. История зарождения и становления института государственных закупок в России // Молодой ученый. 2017. № 7 (141). С. 371–373. URL: <https://moluch.ru/archive/141/39595/> (дата обращения: 27.04.2020).

81. Феклистова Д. П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок // Молодой ученый. 2017. № 7 (141). С. 373–375.

82. Чайка Ю. А. Заседание коллегии по итогам работы в первом полугодии 2016 года в Генеральной прокуратуре РФ // Прокурор. 2016. № 3. С. 4–13.

83. Шмелева М. В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2. С. 248–253. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-pravovaya-priroda-gosudarstvennogo-kontrakta> (дата обращения: 15.09.2020).

84. Шувалов С. С. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию в системе обеспечения общественных потребностей и управления развитием // Молодой ученый. 2010. Т. 2. № 8. С. 48–55. URL: <https://moluch.ru/archive/19/1894/> (дата обращения: 14.09.2020).

85. Яковлев А., Аллилуева О., Кузнецова И., Шамрин А., Юдкевич М., Якобсон Л. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2010-6-88-107> (дата обращения: 12.09.2020).

86. Jacques V. Chattey and another v Farndale Holding Inc. // The Times. 17.10.2018. P. 55–68.

87. Crane Co v Wittenborg A/S. All ER(D), 1999. 1487 p.

88. Daniel J. Bussel. Liability for Concurrent Breach of Contract // 73 WASH. U. L. Q. 1995. № 97. P. 97–104. URL: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol73/iss1/2 (дата обращения: 02.09.2020).

89. Federal Acquisition's Regulations. https://www.acquisition.gov/far/part-49#FAR_49_402.

90. Josef T. Wells Fraud Case book Lessons from the dad side of businesses // USA: John Willey & Sons, Inc. 2007. P. 256–264.

91. Khi V. Thai. Public procurment re-examined // Journal of public procurment. 2001. Vol. 1. № 1. P. 9–50.

92. Sloth M. Analysis of public and pre-commerciale procurment models and mechanism, report from project, EU's seventh framework programmed // Research EU Commission, 2011. № 2. P. 32–38.

93. Yeow J., Edler J. Inovation procurment as Project // The Journal of Public Procurment. 2012. № 12(4). P. 115–122.