

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

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)**

на тему «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Студент

С.В. Кожевникова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент И.В. Маштаков

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

Тольятти 2022

## Аннотация

В настоящее время понятие «контрактная система» в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закреплено в законодательстве Российской Федерации, данная система достаточно активно развивается в нашем государстве и требует как изучения, так и анализа возможностей совершенствования правового регулирования.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-44) вступил в силу 1 января 2014 г., действует в стране более семи лет и направлен на улучшение системы государственных закупок, чтобы без потери качества закупаемых товаров обеспечить экономию бюджетных средств.

Цель исследования – определить основные пути совершенствования, связанные с контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Задачами исследования являются:

– дать общую характеристику контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– выявить особенности правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– обозначить проблемы и предложить пути совершенствования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Структура работы состоит из 3 глав, 6 параграфов, введения, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	6
1.1 Понятие контрактной системы в сфере закупок .....	6
1.2 Особенности контрактной системы в сфере закупок.....	11
Глава 2 Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	14
2.1 Общие положения правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.....	14
2.2 Отдельные вопросы правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.....	19
Глава 3 Отдельные проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	26
3.1 Проблемы контрактной системы в сфере закупок.....	26
3.2 Пути совершенствования контрактной системы в сфере закупок....	32
Заключение.....	38
Список используемой литературы и используемых источников .....	40

## Введение

Актуальность выбранной темы исследования заключается в том, что в настоящее время понятие «контрактная система» в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закреплено в законодательстве Российской Федерации, данная система достаточно активно развивается в нашем государстве и требует как изучения, так и анализа возможностей совершенствования правового регулирования.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-44) вступил в силу 1 января 2014 г., действует в стране более семи лет и направлен на улучшение системы государственных закупок, чтобы без потери качества закупаемых товаров обеспечить экономию бюджетных средств. Для реализации закона были разработаны методические рекомендации по его применению. Однако независимо от рекомендаций закон показал существенные недостатки, которые снижают уровень эффективности его использования.

Актуальность применения ФЗ-44 в настоящее время возрастает в связи с расширением участия малых предприятий в системе государственных закупок, и уже на этапе подачи заявок на участие в тендерах они сталкиваются с проблемами, которые не рассматриваются в законе.

Цель исследования – определить основные пути совершенствования, связанные с контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Задачами исследования являются:

– дать общую характеристику контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– выявить особенности правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– обозначить проблемы и предложить пути совершенствования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования – нормы законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В теоретическую основу исследования легли научные труды таких ученых как Кауфова Ф.Б., Гасаналиева А. Ш., Трефилова Т.Н., Смотрицкой И.И., Иванникова К.А., Соломахина А.Н., Анчишкиной О.В.

Нормативно-правовая основа исследования: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие контрактную систему в сфере государственных и муниципальных закупок.

В работе использовались такие методы исследования как анализ и синтез, используемые в общем на протяжении исследования; индукции и дедукции, используемые при необходимости выделения выводов; формально-юридический, используемый при анализе нормативно-правовых актов.

Структура работы состоит из 3 глав, 6 параграфов, введения, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Общая характеристика контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

## **1.1 Понятие контрактной системы в сфере закупок**

Под государственными закупками понимается процесс открытого и прозрачного взаимодействия государства и субъектов предпринимательства.

Государство заинтересовано в эффективном использовании бюджетных средств и в обеспечении общества и граждан качественными товарами и услугами в короткие сроки. В свою очередь, субъекты предпринимательства заинтересованы в получении контракта с государственными учреждениями по выгодной цене. Такая модель в контрактной системе в сфере закупок считается идеальной. К сожалению, на практике цель контрактной системы на данный момент не достигнута.

Сферу контрактной системы закупок в Российской Федерации регулирует Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ученые и исследователи видят проблемы в контрактной системе. Проблемы связаны с непростой правовой базой, отсутствием конкуренции и монополизацией крупных контрактов. С 2013 года ведутся прения о правовой базе контрактной системы закупок.

В своих работах С. Порошин и В. Смирнов критикуют существующий Федеральный закон № 44-ФЗ. Они считают, что в законе есть множество противоречий, негативных последствий от различных поправок и приходят к выводу, что данный закон может быть пересмотрен или отменен [19, с. 291-295].

Между тем, исследователи затрагивают одну из важных проблем контрактной системы - коррупцию. Например, О. Белокрылова в своих

работах писала о том, что все закупочные процессы необходимо перевести в электронный вид, что может способствовать снижению коррупции в закупках [2, с. 140-146].

Если говорить о механизме реализации закупок, то можно выделить несколько публикации, в которых описываются и исследуются конкурентные процедуры. Например, Дружков К.В. подробно описывает этапы проведения аукционов, открытых и закрытых конкурсов, запроса котировок и других процедур [5, с. 39 - 44]. В. Белов, В. Мельников, О. Лукашенко, С. Сергеева в своих работах проводят исследования в таких аспектах, как особенности проведения электронных аукционов, составление образовательных программы для специалистов в области государственных закупок, процесс нормирования закупок.

Основной задачей контрактной системы является обеспечение качественными товарами, услугами, работами государственные (муниципальные) учреждения и эффективное расходование государственных (муниципальных) средств.

Контрактная система в сфере закупок осуществляет также публичные функции государства перед населением. В связи с этим встает вопрос о борьбе с коррупцией. Например, если закупается социально-значимый товар с излишне потребительскими свойствами, то это товар будет рассматриваться как предмет роскоши, что может отразиться на статусе и государственном имидже.

Принципы и правила контрактной системы закупок устанавливают взаимоотношения между государством и предпринимательством. Контракты, заключенные на закупку и поставку социально-значимых товаров и услуг для выполнения государственных функций, необходимы для развития гражданско-правовой сферы.

В законодательстве участниками контрактной системы являются: поставщики (подрядчик, исполнитель), заказчики (государственный, муниципальный), единая информационная система в сфере закупок,

уполномоченный орган, специализированная организация, федеральный орган исполнительной власти по регулированию системы договоров в сфере закупок, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию системы закупок, орган по рассмотрению закупок, эксперт, экспертная организация, электронная платформа (специализированная электронная платформа), оператор электронной платформы (специализированная электронная подпись), комиссия по осуществлению закупок, контрактная служба или контрактный управляющий, приемочная комиссия [23].

В соответствии со статьей 38 Федеральным законом № 44-ФЗ информационное и документационное сопровождение закупочной процедуры должна осуществлять созданная в организации контрактная служба или назначенный руководителем организации контрактный управляющий.

Заказчику для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо создать комиссию по осуществлению закупок.

В Гражданском кодексе РФ впервые было установлено понятие специализированной организации. Организация рассматривалась как один из организаторов торгов. Специализированная организация - это юридическое лицо, которое оказывает заказчикам услуги по проведению процедур закупок. В соответствии с частью 1 статьи 40 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик имеет право передать определенные функции по определению конкурентными способами поставщика специализированной организации. Между заказчиком и специализированной организацией заключается договор, на основании которого специализированная организация выступает в закупочном процессе от имени заказчика. В соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 44-ФЗ специализированная организация не имеет права быть участником закупки, которую сама организовала [4].

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ участником закупки может быть любой представитель поставщика (подрядчика, исполнителя).

С 2018 года начался плавный переход в электронный формат закупочных процедур. В Федеральный закон № 44-ФЗ были внесены существенные изменения. С 1 июля 2018 года заказчик имел право проводить в электронной форме такие процедуры, как открытый и двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос котировок и запрос предложений, аукцион, закрытые электронные процедуры. Проведение данных процедур в электронном виде стало обязательным с 1 января 2019 года. В контрактной системе появилось новое понятие «электронная торговая площадка» и было закреплено законодательно участие банков в закупках. После вступления изменений, участники электронных процедур должны были открыть специальные счета в банках, а заказчики для исполнения контрактов могли рассматривать банковские гарантии.

Электронная площадка – это сайт в сети Интернет, соответствующий установленным Правительством Российской Федерации требованиям. На данной площадке можно размещать и проводить конкурентные способы закупок в электронной форме, которые интегрируются в Единую информационную систему в сфере закупок.

«В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.07.2018 № 1447-р утвержден список электронных торговых площадок:

1. Акционерное общество "Агентство по государственному заказу Республики Татарстан"
2. Акционерное общество "Единая электронная торговая площадка"
3. Акционерное общество "Российский аукционный дом"
4. Акционерное общество "ТЭК - Торг"
5. Акционерное общество "Электронные торговые системы"
6. Закрытое акционерное общество "Сбербанк - Автоматизированная система торгов"
7. Общество с ограниченной ответственностью "РТС - тендер"

8. Общество с ограниченной ответственностью "Электронная торговая площадка ГПБ"» [11].

Закупки делятся на конкурентные и неконкурентные. Конкурсными закупками являются закупки, проведенные конкурентными способами, такими как аукцион, конкурс и запрос котировок в электронной форме.

Электронный аукцион считается самым преимущественным способом закупки. Этот способ закупки полностью проходит в электронной форме на электронной торговой площадке. Заказчик обязан проводить электронный аукцион при осуществлении закупки товаров, работ и услуг из перечня, установленного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. N 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)». Так же заказчик может закупать по аукциону товары, не включенные в данный перечень. Победителем аукциона является участник, который предложил наименьшую цену товара, работ и услуг.

Конкурс считается более сложной и длительной процедурой. Победителем конкурса является участник, который предложил не только наименьшую цену, но и наилучшие условия исполнения контракта, т.е. качественные и функциональные характеристики, квалификация участника закупки, а также наличие финансовых ресурсов.

Запрос котировок – этот способ для небольших закупок, победителем которого, считается участник с наименьшей ценой.

Неконкурентными закупки являются закупки у единственного поставщика, которые представляет собой заключение контракта с любым поставщиком. В статье 93 Федерального закона № 44-ФЗ прописаны определенные критерии для заключения контрактов с единственным поставщиком, такие как заключение контракта, относимые к сфере деятельности субъектов естественных монополий (водоотведение и водоснабжение, поставка электроэнергии, теплоэнергии), а также проведение

работ по мобилизационной подготовке и устранение последствий аварий и чрезвычайных ситуаций, культурно-массовые мероприятия и другие.

Заказчик сам принимает решение о способе закупки с учетом своих потребностей и в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ.

На сегодняшний день оценку эффективности закупок можно осуществить посредством аудита и мониторинга.

Таким образом, можно сделать вывод, что контрактная система представляет собой совокупность участников государственного заказа и их действий, которые обеспечивают государственные и муниципальные потребности.

## **1.2 Особенности контрактной системы в сфере закупок**

«Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг основана на принципах открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за эффективность и результативность торгов» [18]. Принципы бывают:

– «принцип прозрачности и открытости. В январе 2016 года была создана Единая информационная система (сокращено ЕИС) в сфере закупок. Она была создана для обеспечения свободного доступ к необходимой информации по закупкам. В Единой информационной системе можно найти информацию о закупках такую, как планы-графики, извещения о закупках, реестры контрактов, результаты мониторингов закупок, реестры жалоб и проверок, реестры недобросовестных поставщиков, а также многое другое. В ЕИС должны своевременно публиковаться данные о закупках, об общественном обсуждении определенных закупок, контроля за прохождением закупки» [21].

- принцип обеспечения конкуренции - это когда все участники закупки имеют одинаковые права, закупка не влечет за собой ограничения конкуренции или монополизацию контрактов. Но бывают такие случаи, когда в результате конкурсной процедуры выигрывает организация, у которой нет необходимых ресурсов и опыта работы для выполнения контракта.
- принцип профессионализма заказчика заключается в том, что заказчик или контрольный орган в сфере закупок должен иметь соответствующие знания навыки в контрактной системе.
- принцип стимулирования инноваций - это стимулирование инноваций, которые являются приоритетными закупками инновационных и высокотехнологичных товаров.
- принцип единства контрактной системы - это введение единых подходов к планированию и осуществлению закупок для организаций.
- «принцип ответственности за эффективность и результативность. В данном принципе установлена личная ответственность должностных лиц за соблюдение требований контрактной системы, установленных законодательством» [1].

В регулирование Федерального закона о контрактной системе входит полный цикл закупочной процедуры. В данный цикл включаются, во-первых, планирование закупки. Для планирования закупки формируется план-график на год и на период действия бюджета, в котором определяются сроки и формы процедур и обосновываются потребности заказчика. Во-вторых, осуществление закупки. В этот этап включается подготовка извещения, рассмотрение заявок, определение поставщика, заключение контракта и его исполнение. В-третьих, анализ эффективности закупки. На данном этапе контрольные органы осуществляют контроль за соблюдением всех норм контрактной системы, в том числе сроков исполнения контракта и размещения информации об его исполнении.

Перед тем, как сформировать план закупок необходимо произвести обоснование потребности в приобретении товара, работы или услуги. В начале 2016 года в Федеральный закон № 44-ФЗ были внесены изменения, вступила в силу статья 19, в которой органы власти и муниципальные органы должны производить расчет нормативных затрат для того, чтобы обосновать цель закупки. В ценах и характеристиках некоторых видов товаров, услуг и работ были введены ограничения. Данная норма была введена во избежание закупки товаров с излишними потребительскими характеристиками (предметы роскоши).

Органы внутреннего финансового контроля следят за соблюдением правил нормирования в сфере закупок, а также в целях предупреждения и выявления нарушений требований законодательства осуществляется общественный и ведомственный контроль.

Для улучшения процедур и процессов государственных закупок каждый год обрабатывается, компилируется и представляется информация по закупкам прошлых периодов на основании показателей эффективности системы контрактов, которую можно посмотреть в форме «Обзора зрелости процесса удовлетворения государственных потребностей». Разрабатываются программы повышения квалификации для сотрудников, которые занимаются государственными закупками, в основе которых лежат вышеуказанные обзоры.

После изучения особенностей и принципов контрактной системы можно утверждать, что главной целью Федерального закона № 44-ФЗ является обеспечение открытости и прозрачности контрактной системы на протяжении всего цикла закупки.

## **Глава 2 Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

### **2.1 Общие положения правового регулирования контрактной системы в сфере закупок**

Контрактная система представляет собой комплекс норм, связанных между собой. Рассмотрим систему данных юридических норм, которая действует на сегодняшний день. Одним из основных актов является Конституция Российской Федерации. На конституционных принципах, указанных в статье 8 держатся все юридические акты, которые регулируют отношения в сфере государственных закупок [8].

Следующим актом является Гражданский кодекс Российской Федерации. Он устанавливает способы и последовательность поставки товаров для государственных и муниципальных нужд, а также общие нормы, регламентирующие заключение, исполнение, расторжение контракта. Также не мало важными в контрактной системе являются такие акты, как Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является основным актом контрактной системы государственных закупок.

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» считается более гибким и мягким законом. Он регламентирует закупки государственных и муниципальных учреждений при осуществлении ими закупок за счет средств, полученных при осуществлении ими иной приносящей доход, а также деятельность организаций, у которых доля участия государства в уставном капитале превышает 50 % [25].

Федеральный закон от 13.12.1994 № 60–ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» создан для установления порядка осуществления поставок продукции для создания и поддержки обороноспособности и безопасности Российской Федерации, исполнения федеральных целевых программ, обеспечения экспортных поставок продукции. Данный закон стоит в одной горизонтали с вышеуказанными законами.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции» содержит положения об антимонопольных требованиях к торгам, запросам котировок, запросам предложений [24].

Контрактную систему регулируют не только федеральные законы, но и ряд подзаконных нормативных актов, таких как Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме», в котором прописан перечень продукции, которой можно осуществлять в электронной форме. В Постановлении Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлены требования к банковским гарантиям. Постановлением Правительства РФ от 02.09.2015 № 927 «Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» регламентируются требования и правила к закупаемым заказчиками отдельным видам продукции.

Также существует множество приказов и писем Минфина, Казначейства, Минэкономразвития и ФАС, в которых рассмотрены определенные вопросы государственных закупок.

Рассмотрим развитие контрактной системы закупок. Контрактная система закупок в настоящее время интересует государство и общество из-за максимальной и данного процесса. В связи с этим постоянно вносятся

изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ. Система государственных закупок в России строится с 1997 года, то есть уже более 20 лет [26].

В 1997 г. Указом 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» было утверждено Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В 1999 г. был издан Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который урегулировал процедуры государственных закупок.

В 2005 году был издан Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором были рассмотрены основные позиции системы управления государственными закупками.

Ключевым моментом в реформировании закупочной системы считается издание в 2013 году Федерального закона № 44-ФЗ, в котором были введены понятия контрактной системы, планирование закупок, размещение закупок и исполнение контракта, а также контроль за надлежащим исполнением закона.

Ученые и исследователи не все были согласны с необходимостью издания нового закона в связи с тем, что в законе много недостатков, ответственным сотрудникам за закупочную систему необходимо было в короткие сроки пройти обучение, разрабатывать новую документацию в этой сфере, привыкать к новшествам и изменениям.

В Федеральный закон № 44-ФЗ с момента принятия, было внесено более 60 изменений. Например, многочисленные изменения вносились в часть 1 статьи 93 (осуществление закупки у единственного поставщика). Изначально было в этой статье 28 пунктов, в 2016 году - 46, а в 2022 году увеличилось до 60 пунктов. [19, с. 291-295]. Скорее всего этот список в дальнейшем будет дополняться.

В 2019 году для развития здоровой конкуренции был принят Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в который были внесены изменения, касающиеся увеличения скорости проведения процедур закупки, упрощения планирования закупок, понижение рисков во время исполнения контрактов, а также повышение конкурентоспособности закупок [12].

Для увеличения скорости проведения процедур закупок с 1 июля 2019 года были внесены изменения в процедуру планирования закупок. Далее рассмотрим примеры изменений. Например, до этого периода изменения в план-график могли вноситься только за 10 дней до объявления процедуры закупки, а в настоящее время их можно внести за 1 день до начала закупки. Рассмотрение первых частей заявок для аукциона более 3 млн. рублей было 7 дней, а если более 300 млн. рублей – 3 дня, то с 2019 года сроки сократились до 1 дня. Проведение электронного аукциона с сокращенным сроком подачи (7 дней) теперь стал возможным при закупке до 300 млн. руб. (2 млрд. руб. для строительных аукционов). Сократился срок обжалования участником решение комиссии или документации, не ставшим победителем с 10 дней (+8) до 5 дней (+8). Если закупка проводилась два раза в рамках одной процедуры, и при этом закупка признана несостоявшейся в связи с отсутствием заявок, то с 2019 года заказчик имеет право заключить контракт с любым поставщиком, который соответствует требованиям закупки. При одностороннем расторжении контракта заказчиком может быть заключен контракт со «вторым» участником и теперь нет необходимости проводить повторную процедуру.

1 июля 2019 года для повышения конкуренции закупок были внесены существенные изменения для аукционов по строительству. Рассмотрим некоторые изменения. Например, по строительству при подаче первой части заявки на аукционе до 2019 года должно было быть подробное описание работ, в настоящее время необходимо только согласие на выполнение работ. Для

предотвращения демпинга в закупках при проверке квалификации (опыта) должны быть подтвержденные работы от 20 до 50% контракта.

Для снижения рисков при исполнении контрактов были внесены изменения, которые включали в себя увеличение объемов или сроков контракта до 30%. Для упрощения планирования закупок в изменениях закона вместо 4 плановых документов о закупках оставили только план-график закупок.

Рассмотрев все изменения введенные с 1 июля 2019 года Федеральным законом от 01.05.2019 № 71-ФЗ можно сказать, что данные изменения являются важным шагом в реформирования закупок, а также решает многочисленные проблемы, связанные с закупками.

Правительством Российской Федерации в конце 2020 года вновь были внесены существенные изменения в Федеральный закона №44-ФЗ. Изменения коснулись квотирования закупок, электронного запроса котировок, малых закупок и появились новые обязанности закупочной комиссии.

Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. N 2014 "О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком" был установлен минимальный процент к объему закупок товаров определенного вида (более 100 наименований). Для каждого наименования товара в законе определен объем закупок товара, который должен быть произведен отечественным производителем или производителем Евразийского экономического союза. Например, закупки вычислительной техники и средств связи должны быть произведены от 60 до 95% отечественным производителем или производителем Евразийского экономического союза [13].

С 01.01.2021 были введены новые обязанности закупочной комиссии. Теперь комиссия должна проверять участника закупки на наличие у него в течение 2 лет до момента подачи заявки нарушений по статье 19.28 КоАП РФ.

С 01.04.2021 в электронном запросе котировок были внесены изменения. Например, объем закупок по электронному запросу котировок не должен

превышает 10% суммарного годового объема закупок, начальная минимальная цена контракта не должна превышать 3 млн.руб. Теперь внесение изменений в извещение запрещено, выходом из данной ситуации является отмена закупки за 1 час до окончания срока подачи заявки. Данную заявку комиссия должна рассмотреть в течение 1 рабочего дня.

Малые закупки, которые проводятся в электронной форме с 01.04.2021 также были внесены изменения, которые увеличили скорость совершения такой закупки. С начала размещения в Единой информационной системе извещения о закупке оператор электронной площадки в течение 1 часа должен определить не менее 2 заявок с наименьшей ценой. Оператор электронной площадки присваивает данным заявкам в порядке возрастания порядковый номер и направляет заявку и документы участников на рассмотрение заказчику. После этого заказчик не позднее 1 рабочего дня принимает решение о соответствии заявок и публикует протокол подведения итогов.

В связи с вышесказанным можно сказать, что изменения, происходящие в Федеральном законе № 44-ФЗ направлены на упрощение и ускорение закупочных процедур, а также на поддержку отечественных производителей.

## **2.2 Отдельные вопросы правового регулирования контрактной системы в сфере закупок**

Рассматривая контрактную систему можно сказать, что одним из положительных моментов является создание в соответствии со ст. 104 Федерального закона 44-ФЗ реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, подрядчиков). Реестр содержит наименование организаций, которые не выполнили государственный контракт. Еще одним положительным моментом в законе является установление условий банковской гарантии, что позволяет заказчику быть более уверенным в том, что будет исполнен контракт.

Контрактная система обеспечивает эффективное использование бюджетных средств, а также развитие механизмов конкуренции для поддержки экономики [15].

Инструментами финансового механизма являются планирование закупок, обоснование цены, количества и необходимости закупки, выполнение преимуществ, ограничений и нормативов для определенных организаций, установленных в Федеральном законе 44-ФЗ, осуществление ведомственного контроля, проведение экспертизы при приемке товаров, работ и услуг, а также применение заказчиком мер ответственности к поставщику при поставке некачественного товара или несвоевременного исполнения контракта.

Для повышения результативности расходования бюджетных средств, достижения полного контроля над правильным расходованием бюджетных средств и для оптимизирования затрат бюджета используют механизм финансирования государственных закупок.

Рассмотрим оптимизацию бюджетных средств во взаимосвязи бюджетного процесса и формирования государственных закупок. Процесс осуществления государственных закупок можно выделить три этапа: планирование закупок, осуществление закупок и исполнение контракта.

В планирование закупок входят такие процессы, как доведение предельных объемов бюджетных ассигнований, подготовка проекта бюджетной сметы, разработка плана закупок, доведение лимитов бюджетных обязательств и утверждение плана-графика закупок. В процесс осуществления закупок входит: подготовка и размещение в единой информационной системе документации о закупках, оценка заявок и участников закупок, определение победителей закупок, заключение контрактов. А в процесс исполнения контракта входят такие процессы, как исполнение контрактов поставщиками, приемка заказчиком результатов исполнения контрактов, оплата и составление отчетности по факту исполнения контрактов, контроль и мониторинг деятельности уполномоченными органами подведомственных

учреждений распорядителями и главными распорядителями бюджетных средств.

С 2017 года заказчики, которые являются получателями федеральных бюджетных средств, планирование государственных закупок осуществляют в электронном виде с помощью программы «Электронный бюджет», что привело к ускорению и упрощению процедур рассмотрения, согласования и отклонения заявок.

С оптимизацией бюджета, расходы заказчика в основном формируются из финансовых возможностей, а не из потребностей заказчика. В связи с этим потребность заказчика может быть удовлетворена не полностью. Вначале вышестоящие организации доводят бюджетные ассигнования, а только после этого государственный заказчик их распределяет на свои нужды.

Государственный заказчик на стадии планирования устанавливает первоочередные потребности. Далее заказчик обосновывает необходимость потребности, изучает стоимость необходимых товаров, работ, услуг и определяет способ проведения закупки.

После доведения бюджетных средств до государственного заказчика и утверждения плана-графика закупок проводится осуществление закупки, в результате которой происходит освоение бюджетных средств.

Рассмотрев механизм финансирования государственных закупок можно сделать вывод, что равномерное и своевременное доведение до государственного заказчика бюджетных ассигнований влияет на выбор способа закупки.

Существует два варианта системы закупок, такие как централизованная и децентрализованная системы закупок. Централизованная система закупок – это когда все закупочные процедуры возлагаются на специально созданный уполномоченный орган, в котором может быть создано несколько органов разделенные по разным сферам отраслей экономики.

Под децентрализованной системой закупок подразумевается механизм, в рамках которого устанавливаются нормы закупок, а органы-заказчики

имеют право самостоятельно определять для себя стратегию и механизм закупок.

Схемы централизации государственных, муниципальных закупок определены в Федеральном законе № 44-ФЗ. Централизация бывает общей, предметной или частичной, ведомственной.

Общая централизация – это отдельный орган власти или казенное учреждение, которое наделено полномочиями уполномоченного органа или учреждения.

Предметная или частичная централизация, это когда функции выполняет существующий орган власти, но данные функции для него не будут основными.

Ведомственная централизация заключается в том, что ведомства централизуют закупки своих территориальных органов и подведомственных учреждений.

С 1 января 2017 года была введена обязанность «ведомственной» централизации закупок в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления (при осуществлении данными органами функций и полномочий учредителя учреждений).

В настоящее время существует две модели централизации закупок.

Первая модель в соответствии с частью 1-4 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ основана на образовании отношения закупок органов власти и подведомственных учреждений.

А вторая модель в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ на образовании отношении закупок территориальных органов и подразделений, подведомственных учреждений.

Для бюджетных учреждений в законодательстве предусмотрена только централизация по определению поставщиков. За бюджетными учреждениями остаются планирование закупок, заключение и исполнение контрактов.

Проанализировав опыт исполнительной власти регионов, можно сказать, что основной объем закупок осуществляется централизованно через уполномоченный орган, созданный исполнительной властью региона.

К таким регионам относятся: Волгоградская, Вологодская, Кировская, Омская, Оренбургская, Тверская, Мурманская, Новосибирская, Калужская, Ярославская, Ульяновская области, Республика Чувашия.

Орган исполнительной власти субъекта РФ может использовать модель централизации на уровне ГРБС. Рассмотрим несколько схем централизации на уровне регионов. Например, орган исполнительной власти субъекта РФ определяет поставщиков для заказчиков сам.

Также есть такие схемы, как орган исполнительной власти субъекта РФ производит планирование закупок, полностью закупочный процесс, сам заключает контракт, принимает поставленный товар, выполненные работы, оказанные услуги. После выбора регионом схемы централизации необходимо оформить свое решение документально.

Рассмотрим теперь децентрализованную систему закупок. Эта система подразумевает под собой наличие основного закона о закупочных процедурах, и поддержка электронных информационных систем, в которой органы-заказчики имеют право самостоятельно определять стратегию и механизм закупок.

В связи с этим заказчикам необходимо создать структурные подразделения, у которых будут полномочия, и они будут осуществлять полный цикл закупок самостоятельно.

Роль федерального правительства при децентрализованной системе заключается в надзоре за исполнением закона в сфере закупок, а также в методическом сопровождении заказчиков.

Рассмотрим механизмы закупочной деятельности, применяемые в разных регионах России. Например, в Свердловской области для реализации закупочной системы была принята государственная программа «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ,

услуг для государственных нужд Свердловской области до 2024 года», в которой прописаны приоритеты государственных закупок и основные показатели эффективности расходования бюджетных средств [10].

Данную программу будет реализовывать уполномоченный орган на определение поставщиков для заказчиков Свердловской области, которым является Департамент государственных закупок Свердловской области [14].

Департамент в соответствии с соглашениями с муниципальными образованиями проводит закупочные процедуры при определенных условиях, например, при начальной (максимальной) цене контракта более 1 млн рублей осуществляет полностью закупочный цикл департамент, проверяет закупочную документацию на соответствие закона, формирует и публикует информацию о закупке, публикует разъяснения положений закупки (готовит разъяснения заказчик), а так же создает комиссию по закупкам, в которую входят сотрудники заказчика и рассматривают заявки на участие в конкурсных процедурах, подписывают итоговые протоколы.

Если цена контракта менее 1 млн рублей, то местные органы весь закупочный процесс ведут у себя, то есть с помощью своих контрактных служб и подразделений по закупочной деятельности.

В связи с вышеизложенным можно сказать, что в Свердловской области механизм реализации закупочной деятельности является централизованным.

Функции уполномоченного органа в Омской области исполняет Главное управление контрактной системы, которое сопровождает закупки, если стоимость закупки более 1 млн рублей и имеют целевое значение для области.

Так же закреплен небольшой перечень товаров, работ, услуг, по которым проходят централизованные закупки, в основном это закупки из строительной сферы.

В Челябинской области закупки централизуются у некоторых органов исполнительной власти региона, перечень которых прописан в Распоряжении Челябинской области.

Централизованными закупками в области занимается Министерство информационных технологий и связи Челябинской области. Также закреплён перечень товаров, работ, услуг, которые должны закупаться централизованно.

В Ленинградской области создан Комитет государственного заказа, который является уполномоченным органом на определение поставщиков для заказчиков субъекта, который проводит совместные конкурсы, закупки государственных заказчиков, если начальная (максимальная) цена контракта более 2 млн рублей.

Проанализировав вышеизложенное можно сказать, что в России преобладает децентрализованная система государственных закупок, это определяется в самостоятельности регионов определять свои механизмы закупок. Но есть несколько регионов, которые выбирают централизованный подход. Они создают уполномоченные органы, которые сопровождают закупки муниципальных образований.

## **Глава 3 Отдельные проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

### **3.1 Проблемы контрактной системы в сфере закупок**

В контрактной системе выделяют ценовые и неценовые проблемы государственных закупок. К неценовым проблемам государственных закупок можно отнести: информационное взаимодействие и интеграция электронных сервисов и программ, необоснованное обжалование участниками закупок действия заказчика, низкий уровень квалификации участников государственных закупок.

Электронными сервисами и программами контрактной системы является «Электронный бюджет», единая информационная система (ЕИС-далее) и электронные торговые площадки. Информация, которая введена в одну программу должна автоматически выгружаться в другую, но на практике заказчики сталкиваются с проблемой несвоевременной, неполной интеграции данных, что влияет на увеличение затрат работников заказчика и снижение производительности труда. Решением данной проблемы может стать: унифицирование форм, увеличение сроков размещения информации заказчиками в открытом доступе, сокращение количества цифровых кодов.

Рассмотрим следующую проблему, а именно необоснованное обжалование участниками закупок действий или бездействия заказчика. Простота подачи жалобы и отсутствие ответственности за достоверность ее содержания приводит к большому количеству необоснованных жалоб со стороны участников закупки. Решением данной проблемы может быть введение платы за обращение в Федеральную антимонопольную службу России.

Следующем проблемой неценового характера в контрактной системе можно назвать низкий уровень квалификации участников закупок, которая

выражается как, неполное и некачественное формирование пакета документов, подготовка и подача заявки с нарушением Федерального закона № 44-ФЗ, несвоевременное продление электронной подписи и другие. Решение данной проблемы является своевременное прохождение участниками закупок повышения квалификации.

В контрактной системе ценовой проблемой считается некорректное обоснование стоимости закупки. В соответствии с приказом Министерства экономического развития России от 2 октября 2013 года N 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» должно осуществляться обоснование начальной (максимальной) цены контракта (далее - НМЦК). Наиболее простым и быстрым получением НМЦК является три коммерческих предложения.

Проанализировав несколько предыдущих лет, можно сказать, что есть проблема, которая заключается в завышении цен, указанных в коммерческих предложениях. Такие действия влекут за собой получение сверхприбыли и развитие коррупции. Решением данной проблемы может быть внесение изменений в рекомендации, например, при обосновании НМЦК использовать не только три коммерческих предложения, но и сведения НМЦК из реестра контрактов, данных с сайта государственной статистики и другие.

Проанализировав контрактную систему в сфере государственных закупок можно сказать, что контракты, заключенные с единственным поставщиком и несостоявшиеся закупки, составляют 76% от общего объема закупок, проведенных по Федеральному закону № 44-ФЗ. Прослеживается ежегодное снижение количества поставщиков, примерно около 3 заявок на одну закупку, что показывает низкий уровень доверия участников закупок к контрактной системе.

По статистике закупки у единственного поставщика среди способов закупки занимают 2 место после аукциона в электронной форме, а примерно

50 процентов закупок, осуществленных конкурентным способом, по итогам признаются несостоявшимися. Количество таких закупок каждый год увеличивается.

Большой всплеск закупок у единственного поставщика произошел во II и IV кварталах 2020 года, в связи с пандемией COVID-19. По данным Счетной палаты РФ в 2019 году доля несостоявшихся закупок составила 62%, а в 2020 снизилась до 59 %. В основном причиной несостоявшихся закупок является подача или допуск одной заявки при проведении аукциона в электронном виде, что в 2020 году привело к заключению только 25 % контрактов по результатам конкурентных процедур [17].

Соотношение цены и качества продукции также является одной из проблем государственных закупок, так как заказчику необходимо максимально сэкономить бюджетные средства в связи с этим может пострадать качество товара.

По данным Счетной палаты РФ в 2019 году обнаружено 839 нарушений норм Федерального закона № 44-ФЗ. Нарушения произошли на общую сумму 236,6 млрд рублей. В этом же году были выявлены нарушения в количестве 32 тыс. контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, 39,1 тыс. нарушений выявили Федеральная антимонопольная служба России, а также 20 тыс. нарушений обнаружили Федеральное казначейство [16].

По данным Счетной палаты Российской Федерации можно сделать выводы о том, что контрактная система не способствует полному обеспечению экономического роста России. Контрактная система сложна и нестабильна, в связи с большим количеством изменений закона.

За нарушение условий договора в Федеральном законе № 44-ФЗ прописана ответственность поставщика. Недобросовестный поставщик в соответствии с частью 9 статьи 104 включается в Реестр недобросовестных поставщиков на 2 года. В течение 5 рабочих дней в соответствии с частью 4 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ федеральный орган исполнительной власти с даты получения документов проводит проверку.

После проверки документов и при подтверждении нарушения федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в сфере закупок в течение 3 рабочих дней поставщика включает в реестр недобросовестных поставщиков (далее - Реестр).

Федеральная антимонопольная служба при рассмотрении заявки на включение поставщика в Реестр основывается на совокупности факторов, которые могли повлиять на данные обстоятельства [7]. Также антимонопольная служба проверяет добросовестность участника на предмет исполнения договора, количество и качество выполненных договоров по ранее сделанным закупкам.

Можно сказать, что антимонопольная служба проверяет и учитывает все обстоятельства при включении поставщика в Реестр.

Для того, чтобы в государственных закупках участвовали с каждым годом все больше и больше малых и средних предпринимателей, необходимо в Федеральном законе № 44-ФЗ внести дополнительные механизмы. Например, для поддержания спроса на продукцию малых и средних предпринимателей (далее - СМП) наиболее эффективными мерами стал государственный заказ.

Государственные заказы для СМП выполняются по контрактам Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» регламентирует закупки государственных и муниципальных учреждений при осуществлении ими закупок за счет средств, полученных при осуществлении ими иной приносящей доход, а также деятельность организаций, у которых доля участия государства в уставном капитале превышает 50 % [25].

С каждым годом процент закупок у СМП в государственном заказе становится все больше, в связи с внесенными изменениями в Федеральный закон № 44-ФЗ. Например, до 2022 года в соответствии с пунктом 1 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик должен был осуществлять закупки у

СМП в объеме не менее, чем 15 процентов совокупного годового объема закупок, а с 01.01.2022 года такой процент должен составлять 25 процентов.

Рассмотрим данные Минфина РФ по закупкам у СМП в периоде 2017-2018 года. При сравнении можно увидеть увеличение закупок от общей структуры заказа практически в два раза. Так же можем видеть увеличение объема государственных закупок у организаций СМП, практически в два раза, с 1,51 трлн руб. до 3,25 трлн руб. [9].

В 2020 году был установлен новый механизм квотирования закупок российских товаров. Правительство Российской Федерации в рамках Федерального закона № 44-ФЗ было наделено правом устанавливать минимальную обязательную долю закупок российских товаров. Перечень отечественной продукции включает в себя 107 позиций. Проблемы правоприменения нового механизма квотирования заключаются в несогласованности ряда нормативных правовых актов.

В связи с многочисленными изменениями в Федеральном законе № 44-ФЗ заказчики и поставщики должны быстро адаптироваться к новым изменениям, что вызывает много вопросов по их исполнению, так как новые изменения не проходили апробацию через пилотные проекты.

Значительные изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ внес кризис, вызванный пандемией COVID-19 [20]. Государство столкнулось с тем, что в законе не хватало механизмов, которые бы позволили оперативно действовать в условиях чрезвычайных ситуаций, а также оказались положения, регулирующие исполнение контрактов совсем не гибкими.

В этот период были выявлены проблемы, такие как нарушение логистики поставок товаров, увеличение спроса на определенные товары, а также несвоевременное исполнение обязательств по контракту.

Решением данной проблемы послужила выработка Правительством Российской Федерации общих подходов к закупкам в чрезвычайных ситуациях. Пандемия была признана обстоятельством непреодолимой силы. В связи с этим были приняты изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, которые

в основном затронули закупки у единственного поставщика. Также была дана возможность в период нерабочих дней работать закупочной комиссии дистанционно, а также были продлены сроки исполнения контрактов.

Федеральный закон № 44-ФЗ был принят для снижения коррупции в сфере государственных закупок, экономии бюджетных средств, а также для того, чтобы сделать закупки более прозрачными и конкурентоспособными. Для снижения коррупции был принят Национальный антикоррупционный план на 2018–2020 годы, в котором прописаны эффективные изменения по борьбе с коррупцией.

Для решения проблемы с коррупцией в государственных закупках были внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ. Был введен контроль государственных закупок. Эти изменения позволяют каждому человеку принимать участие в анализе распределения государственных и муниципальных средств, контролировать предмет и процесс закупок. Такие меры получили положительный результат и повысили качество расходования бюджетных средств и их эффективность.

Общественный контроль в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ могут осуществлять граждане, общественные объединения, ассоциации юридических лиц, прописанные в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изменениями от 27.12.2008 г.). Общественный контроль подразумевает по своей сути общественный мониторинг, проверку, экспертизу, а также публичные обсуждения, слушания. Рассмотрев положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ можно сделать выводы, что положения, которые закреплены в этом законе противоречат нормам Федерального закона № 44-ФЗ, в связи с чем общественный контроль, осуществляемый в рамках Федерального закона № 44-ФЗ, следует исключить из Федерального закона № 212-ФЗ [21].

Одной из целей общественного контроля является предотвращение наказания за нарушение норм Федерального закона № 44-ФЗ. В связи с этим

задачей общественного контроля является выявление ошибок не с целью их наказания, а с целью их исправления.

Общественный контроль может привести государственные закупки не только к положительным результатам, но и отрицательным. Данные факторы зависят от людей, которые участвуют в общественном контроле, а именно их квалификация и цели. Можно сделать вывод, что основными проблемами общественного контроля являются недоверие и отсутствие интереса у людей.

В государственных закупках существуют проблемы, связанные с порядком бюджетного финансирования. В соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетным организациям выделяются бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ, услуг, которые необходимо потратить до конца года. Остаток бюджетных средств, который не использован до конца года возвращается в федеральный бюджет [3]. В связи с этим бюджетные организации в срочном порядке к концу года начинают их тратить. Часто бывает, что бюджетные средства выделяются в конце года, которые необходимо потратить до конца года. Неиспользованный остаток бюджетных средств возвращается в федеральный бюджет, только если остатки будут подтверждены, то они могут быть израсходованы в следующем году. Подтверждение остатков, необходимо получить у вышестоящего государственного органа.

Можно сделать вывод, что для решения вышеизложенных проблем необходимо вносить изменения и дополнения в Федеральный закон № 44-ФЗ и другие нормативно-правовые акты, связанные с закупочной деятельностью.

### **3.2 Пути совершенствования контрактной системы в сфере закупок**

При рассмотрении заявки на включение поставщика в Реестр недобросовестных поставщиков, Федеральная антимонопольная служба рассматривает в совокупности все факторы, которые могли бы повлиять на совершение нарушения норм Федерального закона № 44-ФЗ.

При рассмотрении судами споров о решении включения поставщика в Реестр часто они принимают сторону поставщика. Рассмотрев решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по делу № А75-17926 / 2019 от 11.08.2009 можно сказать, что даже с учетом того, что поставщик не подписал и не исполнил договор, суд отменил решение антимонопольного органа № РНП-086-270 / 2019 от 20.08.2009 о включении поставщика в Реестр. Суд так же отменил решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры по делу № А75-15233 / 2019 от 04.10.2019 о включении поставщика в Реестр по причине отсрочки сроков согласования проектной документации.

Проанализировав данные решения суда можно сказать, что комиссия Федеральной антимонопольной службы всегда сталкивается с дилеммой. С одной стороны, предоставление законодательством права Федеральной антимонопольной службе включать в Реестр поставщиков, которые отказались подписывать договор или не исполнили обязательства по ним. С другой стороны, по решениям судов можно сказать, что они подходят более детально к включению поставщиков в Реестр в более короткие сроки. Некоторые решения судов невозможно предугадать [22].

Суды исходят из строгости применяемых мер ответственности за несоблюдение норм Федерального закона № 44-ФЗ при принятии решения о включении поставщика в Реестр. Нахождение поставщика в течение двух лет в Реестре может сказаться на его финансовом благополучии, а также может привести к закрытию бизнеса или ликвидации организации.

Рассмотрев госзаказ муниципальных, государственных заказчиков и организаций с государственным участием можно сказать, что вторые по статистике меньше сотрудничают с СМП. Например, в 2021 году доля заказов с СМП составило 12,1%, что на один процент больше, чем в 2019.

По опросу предпринимателей более пятидесяти процентов заказов предназначено для квалифицированных генеральных подрядчиков, в результате этого большая часть прибыли остается у них, а не у СМП [6]. В

связи с этим необходимо пересматривать размер квоты на участие СМП в государственных закупках в сторону увеличения.

Увеличение квот на участие СМП повлечет за собой увеличение объема закупаемых товаров, работ и услуг у таких организаций. В связи с этим еще больше предпринимателей сможет участвовать в государственных закупках. В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ до 01.01.2022 заказчики были обязаны осуществлять закупки у СМП и социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее 15 процентов совокупного годового объема закупок. Начиная с 2022 года процент увеличился до 25 процентов. Проанализировав закупки СМП и СОНКО можно сказать, что реальная конкуренция присутствует при закупках стоимостью до 10 млн. рублей. Так же в этом году Правительством Российской Федерации были приняты меры по поддержке поставщиков из числа СМП и СОНКО, такие как снижение требований к обеспечению выполнения контрактов, введение нового механизма списания штрафных санкций и введение административной ответственности за несвоевременную оплату.

В контрактной системе принимаются меры по сокращению сроков оплаты государственного контракта. На сегодняшний день максимальный срок оплаты контракта с даты подписания заказчиком документа о приемке составляет 15 рабочих дней, а с 01.01.2023 планируется уменьшить количество дней до десяти.

Для повышения стабильности правового регулирования в контрактной системе было сокращено большое количество подзаконных нормативных правовых актов, а также уменьшено количество конкурентных способов определения поставщика. На сегодняшний день осталось три конкурентных способа закупки - конкурс, аукцион, запрос котировок. Также был упрощен порядок определения поставщика, сократились требования к извещениям и документам о закупках, заявкам на участие в закупках. Постепенно в контрактную систему вводится электронный документооборот по всему закупочному циклу.

Для обеспечения обороны страны, защиты информации были введены новые пункты применения закрытых конкурентных способов определения поставщиков.

В контрактной системе была проведена оптимизация порядка проведения совместных конкурсов и аукционов, а также были введены уточнения случаев закупок у единственного поставщика.

Важным моментом в финансовом контроле процедур конкурентных закупок является возможность отмены и приостановки самой процедуры. Проанализировав статью 31 Федерального закона № 44-ФЗ, в которой устанавливаются антикоррупционные требования к участникам закупки, что подразумевает под собой конфликт интересов родственных отношений между организациями заказчика и поставщика, которые владеют десятью процентами уставного капитала организации поставщика. То есть, основываясь на мыслях законодателя, между двумя организациями возникает правовой разрыв, но для него характерно наличие родства. Личные интересы должностного лица могут повлиять на добросовестное выполнение его обязанностей в системе государственных закупок, тем самым можно нанести ущерб государству. В связи с этим можно сделать вывод, что в Федеральном законе № 44-ФЗ сохраняются коррупционные факторы, преодоление которых может стать ключом к решению проблемы борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок.

Для улучшения государственных закупок Минфин России систематизирует и актуализирует позиции каталога товаров, работ и услуг (далее - КТРУ), в том числе и для осуществления малых закупок в электронной форме у единственного поставщика в «электронном магазине». Как показывает практика КТРУ не покрывает всех потребностей заказчиков, так как добавление позиций в каталог является сложным процессом, в связи с этим низкий темп наполняемости каталога. По итогам 2020 года с использованием каталога было размещено только 16 % от всех закупок, а в 2019 году – 12 %. Недостаточная наполняемость КТРУ способствует возникновению рисков

осуществления закупок без использования электронных магазинов. В связи с этим необходимо полное завершение работы по описанию требований к закупаемым товарам, работам, услугам.

По данным Росстата некоторые закупки оказываются конкурентными в неконкурентных отраслях экономики, в связи с этим можно сделать выводы, что конкуренция в данных закупках происходит между торгово-посредническими организациями. В связи с этим можно сделать выводы, что для обеспечения здоровой конкуренции на неконкурентных рынках закупочной системы необходимо провести анализ конкурентной среды для дальнейшего эффективного использования и принятия управленческих решений по регулированию закупочной деятельности.

По данным органов контроля в сфере закупок снижение количества нарушений не происходит. В динамике с 2014 по 2020 год количество нарушений увеличилось в 4 раза, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз.

Авторы поправок Федерального закона № 44-ФЗ ожидают, что данные нововведения сделают систему государственных закупок проще, повысится конкуренция в закупочных процедурах.

Одним из вариантов совершенствования закупочной системы является формирование долгосрочной стратегии развития контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ, а также разработка единой методики определения и внедрения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг и разработка единых подходов к ведению претензионной работы в рамках выполнения контрактов.

Другим вариантом предлагается создание совершенно нового закона, который будет более гибким и простым в применении. В этом законе необходимо предоставить заказчикам все возможности и преимущества гражданского законодательства. Новый закон должен в себе объединить Федеральный закон № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, а также все многочисленные подзаконные акты.

Новый закон должен основываться на гражданском законодательстве, с понятной терминологией, которая не будет затруднять понимание закона, а также не будет замедлять закупочные процессы. Разработкой закона должны заниматься, с учетом сложившейся практики, профессионалы в сфере государственных закупок, экономики, защиты конкуренции, а также эксперты и специалисты в области контрактной системы.

На сегодняшний день правовым регулированием государственных закупок занимаются сразу несколько органов государственной власти, такие как Министерство финансов России, Министерство экономического развития России и Федеральная антимонопольная служба России. В связи с этим для устранения недостатков контрактной системы и совершенствования государственных закупок необходимо создание одного специализированного органа. Данное нововведение можно рассмотреть, как увеличение чиновничьего аппарата, но также можно рассмотреть и как создание новых рабочих мест для населения.

Можно рассмотреть, как один из вариантов, создание Федерального органа по государственным закупкам, который будет подчиняться Министерству финансов России. Другим вариантом может послужить создание нового министерства по государственным закупкам России. Для любой деятельности, необходимы специалисты, которые имеют специальное образование в данной сфере. В связи с этим необходимо создание и разработка специальных дисциплин для специалистов, занимающихся государственными закупками в рамках образовательной программы в университетах и институтах.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в контрактной системе государственных закупок требуются существенные изменения.

## Заключение

В ходе написания выпускной квалификационной работы были изучены нормы контрактной системы в сфере государственных закупок. Контрактная системы регламентируется Федеральным законом № 44-ФЗ, Постановлениями Правительства РФ, приказами, разъяснениями и решениями федеральных органов власти.

В настоящее время контрактная система в сфере закупок находится в стадии перехода на цифровизацию и к электронным процедурам, которые упрощают процедуры и сокращают сроки закупок.

В выпускной квалификационной работе рассмотрены нормы контрактной системы закупок товаров, работ и услуг, а также последние изменения Федерального закона № 44-ФЗ.

Так же был рассмотрен вопрос о механизме осуществления государственных закупок, изучен опыт организации закупок в разных регионах Российской Федерации.

В ходе написания дипломного проекта была достигнута цель исследования – определить основные пути совершенствования, связанные с контрактной системой в сфере закупок, а также были решены задачи исследования, а именно дана общая характеристика контрактной системы, выявлены особенности правового регулирования, обозначены проблемы и предложены пути решения их, а также найдены пути совершенствования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг.

В результате проведенного анализа можно сделать несколько выводов. Одним из первых выводов можно сделать, что в законодательстве контрактной системы необходимо не только утвердить более четко конкретные принципы, такие как: принципы открытости, честности, защищенности от коррупции, которые несут положительный потенциал для работы любого учреждения, но также и необходимость в эффективном механизме реализации существующих правовых норм.

Под следующим выводом можно понимать внесение изменений и дополнений в Федеральный закон № 44-ФЗ о разработке новых механизмов целью, которых будет снижение уровня коррупции в контрактной системе.

Ни одна система не может функционировать хорошо без квалифицированного, мотивированного персонала. В Федеральном законе № 44-ФЗ мы видим, что законодатель посвятил персоналу целую статью закона. То есть законодатель наделяет государственные организации правом принимать меры по поддержанию и повышению квалификации и профессионального образования чиновников.

Необходимо четко сформулировать требования к обучению работников, создать список учебных заведений, способных готовить специалистов в этой области, четко определить средства, для которых эти специалисты должны быть подготовлены. Однако этого недостаточно для решения кадровой проблемы в сфере государственных закупок.

Одним из решением данной проблемы является установление высоких квалификационных требований к сотрудникам заказчика. Следующим возможным решением может быть передача организации всего закупочного процесса на аутсорсинг, а также привлечение независимых экспертов к формированию закупочной документации и выбор правильного способа закупки для соответствующего товара, работы или услуги.

Можно сделать вывод, что контрактная система в сфере государственных закупок имеет определенные недостатки и проблемы, которые необходимо решать на законодательном уровне.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Анчишкина О.В., Бегтин И.В., Смотрицкая И.И. и др. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / Центр стратегических разработок – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.csr.ru/wpcontent/uploads/2017/07/Goszakupki.pdf>, свободный. Проверено: 25.02.2022.
2. Белокрылова О.С. Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупок. – Текст: электронный // Вопросы регулирования экономики. – 2015. – №4. – С. 140-146 (дата обращения 15.04.2022).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 26.03.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51ФЗ (ред. от 26.10.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №32. – Ст. 3301.
5. Дружков К. В. Новации в управлении государственными закупками. – Текст: электронный // Управление общественными финансами: актуальные проблемы, новые решения и стратегии развития. – 2016. – № 10. – С. 39-44. (дата обращения 15.04.2022).
6. История развития ипотечного кредитования в РВ. Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования: Электронный сборник статей по материалам XLIX студенческой международной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. АНС «СибАК». – 2018. – № 14 (49).
7. Кауфова Ф.Б. Проблемы контрактной системы государственных закупок и пути совершенствования законодательства // Молодой ученый. – 2017. – №50. – С. 296-298.

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) [Электронный ресурс] СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 22.04.2022 г.

9. Методические рекомендации по теме: «Применение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 22.03.2022 г.

10. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд свердловской области до 2024 года». Постановление Правительства Свердловской области от 21.10.2013 № 1274-ПП (с изменениями и дополнениями). – Текст: электронный // Кодекс: [сайт]. (дата обращения 25.03.2022).

11. Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ. Распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р (с изменениями и дополнениями) (дата обращения 15.04.2022).

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ (с изменениями и дополнениями). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: [сайт]. (дата обращения 20.04.2022).

13. О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2020 № 2014. – Текст: электронный // Консультант-Плюс: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370114/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370114/) (дата обращения 23.03.2021).

14. О наделении полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Департамента государственных закупок Свердловской области и утверждении Порядка взаимодействия Департамента государственных закупок Свердловской области и заказчиков Свердловской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд Свердловской области. Постановление Правительства Свердловской области от 27.12.2013 № 1665-ПП (с изменениями и дополнениями). – Текст: электронный // Кодекс: [сайт]. (дата обращения 25.03.2022).

15. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.

16. Отчет о результатах экспертно-аналитического и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». // Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось, 28.07.2020.

17. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год»

18. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL [электронный ресурс]: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 13.02.2020).

19. Порошин С.А. Развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работа и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (шаг вперед, два шага назад). – Текст: электронный // Вопросы управления. –2016.–№ 3. – С. 291-295. (дата обращения 15.04.2022).

20. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 22.04.2022 г.

21. Соломахин А.Н., Сычёва О.С. Специфика и основные направления государственной поддержки субъектов малого и среднего

предпринимательства в Воронежской области / А.Н. Соломахин, О.С. Сычёва [Электронный ресурс] URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30335003> (дата обращения 25.02.2022).

22. Фамиева К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2014. – 226 с.

23. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 26.03.2022 № 64-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 22.04.2022 г.

24. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № № 135 – ФЗ (ред. от 01.04.2022) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 22.04.2022 г.

25. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц"[Электронный ресурс] СПС «Консультант Юрист: Версия Проф» от 26.04.2022 г.

26. Черепкова Т.Н. Управление государственными и муниципальными закупками: курс лекций / Т.Н. Черепкова, А. Г. Плотникова – Новосибирск: Издательство СибАГС, 2016. – 149 с. – ISBN 9785991649568