

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

Институт Права

(институт)

Кафедра: «Гражданское право и процесс»

(наименование кафедры/департамента/центра полностью)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданско-правовой профиль

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

на тему «Проблемы законодательства в области закупок для
государственных и муниципальных нужд»

Обучающийся

А.И. Тарасов

(Инициалы Фамилия)

(Личная подпись)

Руководитель

Кандидат юридических наук А.В. Кирсанова

(ученая степень, ученое звание, Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023 г.

Аннотация

В работе на основе нормативных правовых актов, учебной и научной юридической литературы, а также на основании судебной практики разобраны и проанализированы проблемы законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Рассмотрены основы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд, актуальные проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд и актуальные проблемы механизма проведения закупок для государственных и муниципальных нужд.

Актуальность исследования продиктована настоящими событиями в экономике и политике в стране и в мире в целом, а также коренными изменениями национального законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, произведенными в последние годы.

В работе раскрыто понятие закупок и законодательства в области закупок, проведен анализ этапов формирования законодательства и закупок в истории России; проведено сравнение законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом; рассмотрены коллизии нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в Российской Федерации; выявлены проблемы законодательного регулирования действий участников закупок, а также проблемы правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок и предложены пути их решения. Определены актуальные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок, а также механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд.

Работа будет полезна для специалистов в сфере государственных и муниципальных закупок, студентов и научных работников.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Основы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд	8
1.1 Понятие закупок в области государственных и муниципальных нужд.....	8
1.2 Формирование контрактной системы в сфере закупок и законодательное регулирование государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.....	15
1.3 Сравнительная характеристика правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом	24
Глава 2 Актуальные проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд.....	35
2.1 Коллизии нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в Российской Федерации	35
2.2 Проблемы законодательного регулирования действий участников закупок для государственных и муниципальных нужд .	48
2.3. Проблемы правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок	56
Глава 3 Актуальные проблемы механизма проведения закупок для государственных и муниципальных нужд.....	70
3.1 Отдельные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок	70
3.2 Проблемы механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд	88
Заключение	105
Список используемой литературы и используемых источников.....	112

Введение

Закупки в любых их проявлениях составляют неотъемлемую часть финансового цикла любой государственной или муниципальной организации. В государственных и муниципальных организациях закупочные мероприятия регулируются отдельным законодательством. Специальное законодательство в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд было создано с целью снижения коррупционной составляющей, повышения эффективности расходования бюджетных средств, а также регламентации действий заказчиков и поставщиков в данной сфере деятельности.

В настоящее время законодательство в области закупок для государственных и муниципальных нужд составляет из себя большой объем нормативных правовых актов федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, а также писем и приказов различных органов исполнительной власти. Такой объем информации вызывает некоторые сложности у правоприменителей данного законодательства и иных субъектов-участников закупочного процесса, а также неизбежно приводит к коллизиям и иным проблемам юридического характера.

В законодательстве Российской Федерации, область государственных закупок регулирует более 100 документов разного уровня. При точечной корректировке хотя бы одного документа, требуется актуализация, связанных с ним норм, в других нормативных правовых актах. При изменении специальных норм, возникают коллизии разного характера при взаимодействии с нормами, указанными в гражданском, административном или ином законодательстве. Данные проблемы требуют всестороннего рассмотрения и проработки решений.

Актуальность данного исследования продиктована настоящими событиями в экономике и политике в стране, и в мире в целом. В то время когда отечественная комплексная система государственных закупок

переживает свое становление, как отдельный институт гражданского права и отмечает первое десятилетие со дня принятия основополагающего закона, ее развитие тормозят внутренние государственные и внешние межгосударственные факторы.

Коренные изменения национального законодательства, произведенные в 2022 году, а также введенные санкции недружественными странами, привели к дестабилизации рынка, нарушениям условий контрактов и сбоям в государственных закупках.

Актуальным вопросом, рассматриваемым в работе, остается необходимость проведения исследования и изучения конкурирующих, и коллизионных норм разных областей права, регулирующих контрактную систему Российской Федерации, с целью проведения глубокого анализа проблем, приводящих к этому.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд, которые регулируются специальными нормами законодательства.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие закупки для государственных и муниципальных нужд. В частности, Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и иные нормативные правовые акты, дополняющие эту сферу законодательства.

Цель данной работы - это выявить несовершенство законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд, его проблемы, коллизии, возникающие как внутри данной области, так и при взаимодействии с законодательством из других областей права, а также предложить возможные решения данных проблем, пути развития данного законодательства и его совершенствования.

Этой цели можно достичь, при условии всестороннего комплексного исследования развития и становления законодательства в области закупок в Российской Федерации, а также приняв во внимание исторический опыт и опыт других стран.

Для достижения данной цели и в соответствии с выдвинутой гипотезой исследования, необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть понятие закупок и законодательства в области закупок, проанализировать этапы формирования законодательства и закупок в истории России;

- провести сравнение законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом;

- рассмотреть коллизии нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в Российской Федерации;

- выявить проблемы законодательного регулирования действий участников закупок, а также проблемы правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок, и предложить пути их решения;

- определить актуальные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок, а также механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд.

Методами исследования, которые используются в работе, являются:

- метод изучения документов нормативно-правового, учебного и научного характера;

- сравнительно-правовой метод при исследовании законодательства Российской Федерации и других стран;

- историко-правовой метод при исследовании эволюции законодательства в области закупок.

С научной точки зрения данная работа позволяет взглянуть на данную область законодательства через историческую призму, а также оценить сходства и различия нормативных правовых актов в области

государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, и других странах. Данная работа показывает несовершенство контрактной системы в Российской Федерации, а также возникающие в ней проблемы и пути их решения.

Практическая значимость данной работы заключается в расширении научных знаний в области законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд. Эта работа может быть продолжена другими авторами, в целях дальнейшего изучения проблем юридического характера, возникающих в ходе проведения закупочных процедур, заключения или исполнения государственного контракта, а также поможет при проведении исследования коллизий общего и специального законодательства, регулирующего данную область права.

Глава 1 Основы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд

1.1 Понятие закупок в области государственных и муниципальных нужд

Для того чтобы перейти к разбору вопроса о законодательстве в области закупок для государственных и муниципальных нужд, необходимо разобрать вопрос понятия закупок и контрактной системы.

Закупка, она же покупка в обычном бытовом обороте подразумевает приобретение какого-либо товара, работы или услуги у другого лица юридического или физического, при этом в обмен на товар, работу, услугу подразумевается передача денежных средств. По Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее – ГК РФ) [9] ее можно охарактеризовать как обыкновенную сделку, целью которой служит прекращение, изменение или создание гражданских прав и обязанностей. Оформлением сделки является заключение договора купли-продажи в устной или письменной форме.

Законодатель, создавая специализированное законодательство в области закупок, хотел расширить понятие закупки и вложить в него больше смысла, а также некую ответственность сторон сделки за результат.

В статье 3 Федерального закона от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон 44-ФЗ) дано определение закупки, а именно: «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд»[28]. Данное определение подразумевает собой более широкое понятие, включающее большее

количество этапов и действий, нежели простую передачу товара, услуги, работы и денег.

По мнению законодателя, это совокупность действий, включающая в себя этапы планирования и проведения закупки, заключения контракта и его исполнения (расторжения). Важным моментом является то, что денежные средства, которые используются при проведении закупок, выделяются государством из бюджета: федерального уровня, субъекта РФ или местного уровня.

Одновременно с этим необходимо отметить, что государственные и муниципальные закупки проводятся в целях обеспечения нужд государства, а точнее, государственных или муниципальных учреждений.

В рамках обследования понятия закупки для государственных и муниципальных нужд необходимо также остановиться на таком понятии, как государственный заказ. Иванченко Д.Р. в своей статье справедливо заметил, что это комплекс заключенных государственных контрактов на поставку товаров, проведения работ, оказания услуг, осуществляемых за счет средств бюджета [16].

По нашему мнению, государственный заказ можно рассмотреть как оферту, направленную неограниченному (или определенному) кругу лиц с целью обеспечения нужд государства, а предложения поставщиков (подрядчиков и исполнителей) это акцепты.

В тоже время для раскрытия понятия закупки необходимо проанализировать понятие контрактная система. Если коротко выделить данное понятие из Закона 44-ФЗ то контрактная система - это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Сам термин контрактная система был заимствован из опыта США, где еще с середины 90 годов прошлого века существует федеральная контрактная система. В то время, когда он только появился, он подразумевал

под собой совокупность правил поставки продукции, которые устанавливали единые стандарты процедуры приобретения товаров, работ, услуг исполнительными органами власти США[15].

Однако, по мнению Иванченко Д.Р. контрактная система – это многогранное и комплексное понятие, включающее правовые нормы, совокупность юридических связей субъектов-участников закупки, действия участников [16].

Как верно отмечено в Законе 44-ФЗ закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением сторонами контракта своих обязательств. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением сторонами контракта своих обязательств [28].

Формулируя понятие закупок для государственных и муниципальных нужд, необходимо учитывать мнения ученых, профессорско-преподавательского состава и иных исследователей данной области права. Понимание разных подходов и взглядов на эту тему поможет сформировать ответ на вопрос, поставленный в данном параграфе работы.

В учебной литературе, при участии иностранных и отечественных коллег, сформировалось свое особенное определение государственной закупки. Авторами подчеркивается, что государственные закупки – это совокупность различных функций и действий, которые ориентированы на повышение централизованной управляемости, уменьшение расходов государственного бюджета, контроль над материальными потоками и обеспечение нужд государственных учреждений [24]. Данное определение акцентирует внимание на то, что закупки в первую очередь, по мнению авторов, нацелены на экономию денежных средств и бюджета в целом.

Другой акцент в определении закупок ставит М.В. Шмелева. Она характеризует закупки с юридической стороны как «регулирование отношений экономических субъектов, осуществляющих возложенные на них законодательно действия и функции, направленные на достижение поставленных целей осуществления закупок» [11]. Минусом данного определения является постановка приоритета отношений участников закупки перед целью, для которой она проводится. То есть цели закупки отводятся второстепенное место.

А.В. Снеткова характеризует закупки как приобретение (покупка) товаров, работ или услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство выступает в роли покупателя [24]. В данном определении автором сделан акцент в пользу механизма проведения закупок.

И.И. Смотрицкая в своем определении несколько сужает понятие государственных закупок, признавая их частью произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета [58]. Минусом данного определения, как и многих указанных ранее, является отсутствие упоминания этапа планирования закупки и этапа исполнения контракта.

Также некоторые авторы придерживаются мнения, что суть закупок, проводимых государственными организациями, состоит в целях выполнения задач, поставленных государством перед этими организациями за счет средств государственного бюджета. Акцент данного определения смещен в сторону обязанности государственных организаций выполнять некоторые функции государства, а закупки - это способ их обеспечения [44].

В основу другого определения положено сравнение закупок и расходов организации. «Закупки это расходы федеральных и местных органов власти на приобретение товаров и услуг, производственных ресурсов» [24]. Однако нам кажется это очень узким определением, не раскрывающим полностью весь этап проведения закупки, а концентрирующимся только на этапе торгов.

Интересна позиция Буглимовой О.В. при определении понятия закупки. В своей работе она обращается к Типовому закону ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» где сформулировано, что закупка – это приобретение товара, работы или услуги любым способом [6]. Определение, сформированное Организацией Объединенных Наций, очень универсальное, поэтому оно и названо типовым. Автор дополняет его необходимыми условиями о целях закупки и трактует его как совокупность действий по приобретению товаров, осуществляемых в установленном Законом 44-ФЗ порядке заказчиком для обеспечения федеральных государственных нужд.

В статье Т.Г. Шешуковой понятие закупки было разобрано с разных точек зрения в зависимости от того, что занимало центральное место при формировании определения. Помимо вышеназванных подходов М.В. Шмелевой, А.В. Снетковой и И.И. Смотрицкой, она упоминает в своей работе подход, основанный на экономической стороне закупки [67]. Так как понятие закупки - это не только юридический элемент, он также в себя включает экономическую составляющую. Точку зрения на понятие закупки со стороны экономической теории поддерживают А.А. Яковлев, О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин, М.М. Юдкевич, Л.И. Якобсон. По их мнению, государственные закупки – это произведенные в стране и за рубежом товары, работы или услуги, закупаемые государством за счет расходов или доходов государственного бюджета путем реализации оптимального размещения собственных ресурсов. А с точки зрения макроэкономики, по мнению С.С. Шувалова и Л.В. Никифоровой, это эффективный процесс организации поставки товаров, работ или услуг для выполнения государством своих функции [67]. В этих определениях довольно подробно описывается экономическая составляющая процесса закупки, но для формирования полного комплексного определения не хватает юридической составляющей.

В работе Федотова Д.А. проанализированы еще несколько подходов к понятию «государственные закупки». Федотов Д.А. классифицировал

сложившиеся мнения разных ученых в три группы. Первая группа авторов формирует определение государственных закупок через понятие контрактной системы, включающей в себя совокупность разных элементов. К ней относятся Косарев К.В., Мячин Н.В. [64]. Раскрытие понятия через субъектный состав мы считаем не совсем полным и согласимся с автором в том, что в данном случае важен еще характер отношений между элементами системы. Второй группой авторов данное понятие рассматривается как механизм для достижения целей государства. Этой позиции придерживаются Яковенко К.О., Салихов Б.В. [64] Данная точка зрения в чем-то пересекается с мнением Снетковой А.В., описанным выше, но там подход более комплексный, учитывающий источник средств и получаемый результат. Но здесь авторами на первое и единственное место поставлен элемент, с помощью которого государство удовлетворяет свои нужды. И именно поэтому, по мнению авторов, в первую очередь существуют государственные закупки.

Третье мнение на понятие государственных закупок Федотовым Д.А. сформировано на основании опыта Китайской Народной Республики (далее – КНР). В КНР под государственными закупками признаются закупки государственных органов на бюджетные средства с целью приобретения товаров из специального каталога, включающего только отечественные товары или товары, в которых более 50% отечественных элементов. Исключение – товары иностранных производителей, цена которых на 20% ниже отечественных аналогов [64]. Этот подход к понятию государственных закупок интересен своей комплексностью. Здесь учтены бюджетные средства, участники закупок, государственные органы и отечественные поставщики, а также национальные интересы при выборе товара в целях поддержки местных производителей и предотвращения ухода капитала за рубеж.

Герасименко А.А. в своей работе было высказано предположение, что муниципальные закупки хоть и проводятся с целью удовлетворения нужд

муниципальных органов, но тоже включаются в понятие государственных закупок и закупок в целом [7]. Подтверждением этому может служить то, что денежные средства, составляющие бюджет муниципалитета, выделяются из государственного бюджета. То есть местный бюджет – это тоже государственный бюджет, но 3 уровня, где 1 и 2 уровень в нем составляют федеральный и региональный бюджеты. Мы поддерживаем эту позицию и считаем, что определение государственных закупок может быть применимо к муниципальным закупкам.

На основании вышеизложенного можно сделать ряд выводов. Закупка для государственных и муниципальных нужд - это более широкое понятие, чем обычная сделка в соответствии с ГК РФ. А также ее понятие шире, чем обычный договор купли продажи.

В закупке участвуют определенные субъекты - участники контрактной системы, прошедшие специальную предварительную квалификацию, проверку, регистрацию или наделенные на это полномочиями.

При проведении закупки ее участники должны совершать определенные действия, регламентированные специальным законодательством. Эти действия являются юридически значимыми, за неисполнение которых предусмотрены разного рода санкции.

Закупка финансируется из государственных средств бюджетов разного уровня и направлена на обеспечение нужд государства. Она начинается еще на этапе планирования и заканчивается только после полного исполнения государственного контракта (договора).

На основании данных выводов можно сформировать итоговое определение понятия закупки в области государственных и муниципальных нужд. По нашему мнению, это комплекс мероприятий, финансируемый за счет бюджетных средств, проводимый специальными субъектами-участниками, направленный на обеспечение государственных и муниципальных нужд, включающий в себя этапы планирования и

проведения закупочных мероприятий, а также заключение государственного контракта и его исполнение.

1.2 Формирование контрактной системы в сфере закупок и законодательное регулирование государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации

Для того чтобы разобрать этапы формирования контрактной системы и законодательства, ее регулирующего, необходимо обратиться к истории возникновения государственных закупок в мире и в России в частности.

Истоки государственного заказа уже можно обнаружить в IV в. в Древнем Риме. В то время практиковались так называемые литургии [15] – поручения от императора (государства) к богатым и знатным жителям Рима для того, чтобы они за свой счет организовали выполнение определенных работ, услуг или устраивали, например, праздники для плебса (городского населения). Это был прообраз государственного заказа на работы, услуги в начале нашей эры.

В Российской истории принято считать первым документом, отнесенным к государственным закупкам, Указ царя Алексея Михайловича о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей [12]. В данном документе присутствуют такие признаки государственного заказа, как публичность, заранее установленные условия и поиск исполнителей. Заказ этот был отправлен купцам и боярам, которые могли осуществить поставку. Государство продемонстрировало желание заказчика вести диалог с исполнителями на рыночных условиях.

Следующим этапом развития государственных закупок можно считать созданную Петром I Канцелярию подрядных дел, занимающуюся казенными подрядами [15]. Оповещение о закупках размещалось в виде таблички на городских воротах. Здесь же размещались условия поставки или выполнения работ, оказания услуг. Добросовестность поставщика должен был

подтвердить поручитель из числа уважаемых граждан. Недобросовестные поставщики облагались штрафом. Петром I в 1702 г. также был издан Указ «О писании в контрактах на перевоз казенных тяжестей и всяких припасов...». В указе были прописаны условия выполнения заказов и штрафы. В случае нарушения условий государственных заказов в отношении нарушителей могли быть применены даже физические наказания.

К сожалению, с ростом количества заказов возрастала и коррупция, а также сговор участников закупок. Поэтому в 1721 г. был принят Сенатский Указ об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией [15]. По данному указу с поставщиков взыскивалась разница в завышенной цене и штраф. В последующем был принят Регламент Адмиралтейства и Верфи, где был пункт «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». Это был прообраз законодательства о закупках в отечественной истории.

Закупки в то время проводились в виде заочного конкурса. Всем желающим объявлялись условия поставки, а они должны были на листочках написать свою цену и дополнительные условия. По истечении определенного срока тому, кто предложил наименьшую цену, передавался подряд. Здесь можно проследить зарождение принципов гласности, конкуренции, прозрачности закупок.

Следующим документом, который добавил свой вклад в формирование законодательства о государственных закупках, это Регул Провиантского 1758 г., подписанный Елизаветой Петровной [15]. В нем отдельно прописывались условия приглашения участников, а также вводилось понятие форс-мажора (причин по которым поставщик освобождался от штрафов за нарушение подряда).

Екатерина II продолжила развитие контрактной системы и утвердила акт «Учреждение о губерниях» [15]. Основная суть этого акта предписывала разделить крупные закупки от малых по сумме наряда (граница 10 000 рублей), а также проводить некий симбиоз конкурса с аукционом между

откликнувшимися исполнителями. То есть сначала каждый поставщик (исполнитель) персонально говорил свои условия и цену, а потом лучшее предложение объявлялось всем, и начинались торги на снижение.

Александр I продолжил развитие законодательства о закупках и издает Устав о провианте для продовольствия войск 1802 г. В нем упоминается о таком понятии, как «справочная цена подряда» [15]. Название «Справочная цена» возникло из-за того, что она рассчитывалась на основании справок из разных губерний. Это был прообраз анализа рыночных цен (определение начальной максимальной цены).

Потом Александр I повышает ответственность государственного заказчика за не своевременную оплату своим документом «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядах» [15]. Также в период его правления, ввиду больших строек в империи, пришлось пересмотреть лимит закупок без личного участия императора с 10 000 руб. до 50 000 р., а потом и вовсе отменить.

Николай I продолжил развитие контрактной системы Российской Федерации, утвердив в 1830 г. «Положение об обязательствах, заключаемых казной и частными людьми по подрядам и поставкам». Это было своеобразное руководство чиновникам в области государственных закупок. Даже в первый уголовный кодекс России Николаем I были включены статьи о нарушениях законодательства о закупках, в частности, о нарушении конкуренции или прием некачественных работ и т.д.[15].

Александр II своими указами начал борьбу с засильем иностранного товара и применил, возможно, первые национальные ограничения (преференции) в Высочайшем указе 1860 г. В указе было прописано, что закупка зарубежных товаров была возможна только в тех случаях, когда эти товары невозможно было получить от русских изготовителей [15]. В последующем было ужесточение требований, вплоть до закупки только отечественной продукции.

В то время существовало 3 способа закупки: подряд с торгов, коммерческое и комиссионное изготовление [15]. Подряд с торгов был более приоритетным видом закупки, и он делился на торги среди неопределенного круга лиц или торги с ограниченной конкуренцией (с целью упростить закупки при сохранении качества). В военных, морских и железнодорожных ведомствах приоритетным направлением было качество, а не цена, поэтому чаще выбор производился из проверенных поставщиков и не на основании самой низкой цены, а на усмотрение заказчика с учетом условий предложения. Данное развитие контрактной системы позволяет проследить зарождение современного открытого и закрытого конкурса в отечественной истории.

Дальнейшее развитие законодательства о закупках получило в 1900 г., в рамках «Положения о подрядах и поставках». Оно собрало в себе весь предыдущий опыт указов, инструкций и иных документов [15]. Например, в положении были учтены меры о продлении срока заказа на случай форс-мажора. Также в положении прописывались требования к поставке определенных групп товаров, к их характеристикам и упаковке, например, круп, сена и т.д. В положении, действовавшем до 1917 г. было предусмотрено 3 вида торгов: изустные торги (аукционы), посредством запечатанных объявлений (котировки) и смешанные торги. Тут наблюдается развитие и утверждение некоторых способов закупок (аукцион, запрос котировок), которые сохранились до сих пор, правда, с несколькими изменениями, учитывающими современное законодательство.

Однако при проведении торгов посредством запечатанных объявлений казенная цена (начальная максимальная цена контракта – далее НМЦК) не озвучивалась сначала. Она раскрывалась, если в конвертах участников не было достойной цены. В ином случае конверт с казенной ценой уничтожался, и проводились торги, отталкиваясь от цен участников. В смешанных торгах сначала проходил аукцион, а потом вскрывались конверты с предложениями участников.

После революционных событий начала 20 века был издан Декрет СНК в 1919 г. «О заготовке продовольственных продуктов» и государственные закупки были поставлены под сомнение введением продразверстки [15]. Был введен запрет на поставку продуктов любым организациям, кроме государственных, а также производителям продуктов дали государственные задания (приказы-наряды) на определенные объемы продукции по заранее утвержденным ценам.

После гражданской войны и при переходе к новой экономической политике в Инструкции РКИ от 07.08.1923 «О порядке торгов на государственные подряды и поставки» восстанавливаются дореволюционные способы закупок [15]. В объявлениях (котировках) добавляется новый способ их подачи – телеграф. Государство также предоставляет себе право ограничивать круг участников. Этим даже частично была нарушена свободная конкуренция, так как те участники, не попавшие список доверенных, практически лишались права на прямые договоры с государством. В тоже время участники, которые выполняли заказы государства, нередко работали себе в убыток ввиду безвозмездной передачи продукции в обмен на дотации, не покрывающие расходы. Государственная плановая политика вытеснила из рыночных отношений частных поставщиков. В итоге это привело к замещению конкурентной закупочной процедуры на бесконкурентное выполнение заказов государства по утвержденным тарифам.

Это время в советском периоде, когда происходили революции, войны, послевоенный упадок заставили государство несколько отступить от принципов государственных закупок, которые применялись в царский период. Такие принципы, как свобода конкуренции, открытость, прозрачность, равенство участников, были поставлены на второй план в угоду государственному управлению ресурсами страны с целью эффективного и с минимальными затратами для казны обслуживания государственных потребностей. В это время можно проследить зарождение

механизма закупки у единственного поставщика в угоду государственной политики того времени. Сейчас тоже применяется такой механизм при выполнении определенных государственных проектов или при проведении закупки высшими органами власти (например, олимпийские объекты и закупки для Президента РФ).

В 1980-х годах, вследствие того, что требования государства на выпуск продукции не сочетались со спросом потребителей в стране, а неустойка за не выпуск по факту не нужной продукции составляла до 50%, система централизованного государственного заказа показала свою неэффективность. Это доказывало то, что для оздоровления экономики необходима была здоровая конкуренция и рыночная цена, а не установленные свыше тарифы, и потребность должна определяться спросом, а не планом.

Коренные изменения начались в начале 1990-х годов. В 1991 г. выходит Указ Президента «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 г.» и постановление Правительства № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства России в 1992г.» [15]. Два данных документа внесли в текущее положение в сфере закупок следующие изменения: контрактный характер отношений, рыночные цены, изменение объемов поставок в зависимости от спроса, равенство подрядчиков независимо от формы собственности и одинаковую ответственность сторон.

Также в 1992 г. был принят Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставке продукции и товаров для государственных нужд», где заказчикам была предписана обязанность осуществлять выбор поставщиков по результатам торгов разного уровня [12].

В дальнейшем были приняты Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы», постановление Правительства РФ от 10.08.1992 №565 « О реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию федеральной контрактной

системы» [15]. Данные нормативные правовые акты заложили основы современной контрактной системы в Российской Федерации.

В последующие несколько лет был издан Указ Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [12]. Он утвердил «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд» и был очень похож по своей сути на прообраз современного федерального закона о контрактной системе, только утвержденный подзаконным актом. Это была еще одна проба создать комплексный документ, включающий в себя все положения, регулирующие действия заказчиков и поставщиков в сфере государственных закупок.

Через несколько лет выходит Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее – 97-ФЗ) [15]. Данный документ регламентирует проведение конкурса (одного вида из закупок), действия заказчика, но практически не регулирует процесс контроля размещения заказа. Его положений было не достаточно, чтобы охватить весь спектр отношений участников закупок.

Новым серьезным этапом развития системы государственных закупок в Российской Федерации стало принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон 94-ФЗ) [12]. Это был комплексный документ, учитывающий недостатки прошлых наработок законодателя. Он заменил собой 97-ФЗ, а также учел недостатки законодательства в области государственных закупок 1990-2000 годов, которое было сформировано Указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральный закон 94-ФЗ предусматривал такие новшества, как реестр недобросовестных поставщиков, информационную систему о проводившихся

закупках, электронный аукцион, возможность контроля закупок со стороны государственных органов.

Однако по происшествию определенного времени назревали проблемы в том, что система государственных закупок в Федеральном законе 94-ФЗ была показано только в фазе закупки и заключения контракта, а другие этапы закупки данным документом не регламентировались. В частности, не были законодательно отрегулированы этапы планирования денежных средств или этап исполнения контракта. Все это подтолкнуло законодателя к разработке нового закона, который бы охватил полноценно весь бюджетный цикл - от выделения денежных средств до их уплаты и получения товара (услуги, работы). Поэтому в 2013 году был подписан Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон 44-ФЗ) [15].

По результатам исследования формирования контрактной системы в сфере закупок и законодательного регулирования государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, проведенного в данном параграфе, можно сделать несколько выводов.

Форма и название государственной закупки менялась от подряда к государственному заданию, а потом и к государственной закупке, но в любом случае цель закупки была в обеспечении государственных нужд с минимально возможными затратами денежных средств.

Трансформация законодательства была подвержена политическому и историческому развитию, происходящему в данный момент в стране. В те моменты, когда необходимо было поднять государство после кризисов, государственные закупки полностью переходили под управление органами власти и превращались в прямые договоры поставки (оказания услуг, выполнения работ).

Каждый новый виток развития законодательства, учитывая ошибки прошлого, старался внести что-то новое. Правда, не всегда это новое было

полезно для развития государственной системы закупок (тут можно вспомнить плановую систему, когда потребителю товар не нужен в таком количестве, а план надо выполнить).

Коррупционные риски преследовали отрасль государственных закупок на всем пути ее развития, а законодатель всегда пытался их преодолеть. Но даже с учетом современного развития прозрачности и гласности до конца коррупция осталась не побежденной.

Проблема импортозамещения также упоминалась в истории развития государственного заказа в России. Как и в наши дни, ее пытались решить, однако даже радикальными методами ее не получилось полностью преодолеть.

Проблема качества была актуальна, начиная с самого зарождения закупок. И вызвана она была тем, что зачастую в торгах побеждала продукция с самой низкой ценой, а остальные признаки ставились на второй план, это было и в царские времена и сейчас.

На сегодняшний день Закон 44-ФЗ уже претерпел множество изменений с 2014 по 2023 год. В этот комплексный закон было внесено множество поправок точечного характера, однако некоторые кардинально меняли суть закупки и ее механизм. Сейчас вектор развития государственных закупок в Российской Федерации направлен в сторону цифровизации. Электронное планирование и информирование вместо вывешивания табличек на воротах города, электронные закупки вместо живых торгов или торгов в конвертах, электронное исполнение, электронная оплата. Полная прозрачность государственных закупок для контролирующих органов и всех желающих, нормирование, ежегодная отчетность, строгая регламентация всех этапов закупки – все это и есть контрактная система в сфере закупок в Российской Федерации в настоящее время.

1.3 Сравнительная характеристика правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом

Рассматривая отечественную систему государственных закупок, нельзя оставить без внимания системы государственных закупок, построенные в других странах. Многие в отечественной системе закупок было перенято из-за рубежа. Даже название контрактная система к нам пришло из Соединенных Штатов Америки. В данном параграфе мы проведем выборочный сравнительный анализ контрактных систем России и некоторых зарубежных стран, выявим их сходства и различия.

Сначала нам необходимо провести сравнение законодательства, регулирующего область закупок в России и в других странах.

В Российской Федерации область государственных закупок регулируют нормативные правовые акты разного уровня. К ним относятся Конституция Российской Федерации, Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации и иные федеральные законы общего действия, а также специальное законодательство, состоящее из федеральных законов, постановлений правительства и всевозможных приказов и писем федеральных органов власти. основополагающим документом системы государственных закупок в настоящее время 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) принятый в 2013 году и вступивший в силу с 2014 года. В нем регламентированы терминология данной области, основные этапы проведения закупок, обязанности и права субъектов контрактной системы, виды закупок, а также другие необходимые положения. Зачастую нормы, регулируемые Законом 44-ФЗ, имеют бланкетный характер на постановления Правительства Российской Федерации, а оно, в свою очередь, регулирует их своими подзаконными актами. Также, кроме федерального законодательства,

субъекты Российской Федерации могут своими актами регламентировать отдельные положения в области закупок в своих субъектах при условии, что это не противоречит федеральному законодательству. Обычно такие акты издаются по вопросам нормирования или планирования закупок. На законодательном уровне зафиксирована обязанность заказчиков вести закупочную деятельность в Единой информационной системе. Единая информационная система взаимосвязана с электронными торговыми площадками и подсистемами планирования федерального и уровня субъекта.

В Соединенных Штатах Америки законодательство, регулирующее закупочную деятельность, состоит из федерального законодательства и законодательства штатов. К федеральному законодательству относятся: «Федеральные правила приобретения товаров и указания услуг», Акт «О государственном заказе в вооруженных силах США» (о закупках для вооруженных сил), Акт «Покупайте Американское» (поддержка местного производителя и услуг, оказываемых гражданами страны), Акт «Об обеспечении прозрачности контрактных отношений» (Акт устанавливающий создание информационной системы, содержащей полную информацию о поставщиках), Директива об экологических требованиях при проведении закупок и другие [60]. Для проведения закупок для нужд штатов принимаются свои отдельные правила с учетом территориальных, финансовых и иных особенностей.

Сравнивая форму законодательства Российской Федерации и Соединенных штатов Америки, можно найти много сходства. В законодательствах обеих стран существует 1 центральный закон комплексного характера, регулирующий весь процесс закупки от планирования до исполнения контракта. В контрактных системах обеих стран законодательно созданы информационные системы для проведения закупок, включающие в себя Реестр недобросовестных поставщиков. Однако в США данная система позволяет получить не только информацию о недобросовестных поставщиках, но и информацию о квалификации

добросовестных поставщиков, что помогает контрактным офицерам принимать решения при определении победителя. В законодательствах обеих стран можно проследить преференции и ограничения при закупке национальных товаров, однако в законодательстве США эта мера распространяется и на оказание услуг и выполнение работ с целью трудоустройства американцев. В целом можно отметить, что законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд США и России имеют сходства благодаря тому, что Американская контрактная система была частично скопирована в отечественное законодательство с некоторыми отступлениями.

Законодательство Великобритании о государственных закупках отчасти напоминает законодательство Российской Федерации. основополагающим документом, регламентирующим государственные закупки в Великобритании, являются принятые в 1984 году «Рекомендации по конкурсным закупкам». В дополнение к этому для регулирования финансового контроля в стране были приняты ряд документов, такие как «О денежных платежах», «О финансах» и другие [19].

Схема регулирования государственных закупок построена по той же схеме, как и в Российской Федерации, где есть центральный закон и дополнительные нормативные правовые акты. Однако необходимо отметить, что законодательная политика направлена несколько в другое направление, чем в Российской Федерации. Если в отечественном законодательстве приоритетную роль играет цена товара, то в Великобритании принят девиз «высокое качество по разумной цене». То есть при прочих равных победа отдается не самому дешевому предложению, а самому выгодному по этой формуле. Этот принцип был разработан, исходя из опыта поставок продуктов в образовательные учреждения и распространился на все отрасли закупок.

Подводя итоги сравнения законодательства в области государственных закупок Российской Федерации и Великобритании, можно отметить смещение политики в сторону качества, нежели низкой цены, принятой в

отечественном законодательстве. Ведь именно качества иногда не хватает заказчикам в РФ, что приводит к повторным закупкам, а это, в свою очередь, ведет к перерасходу бюджетных средств.

Остановившись на законодательстве Германии в области государственных закупок, можно выделить следующее:

- двухуровневую структуру законодательства о закупках для государственных нужд – наднациональное и национальное;
- отсутствие единого национального нормативного правового акта, регулирующего государственные закупки в национальном законодательстве;
- наличие нескольких отдельных актов органов власти, регулирующих отдельные важные области закупок «Положение о заключении публичных контрактов», «Закон о противодействии ограничениям конкуренции», «Положение о заключении публичных контрактов в области обороны и безопасности» и другие [19].

Двухуровневая система закупок состоит из законодательства Евросоюза и законодательства Германии. Причем распределение законодательного регулирования к той или иной закупке происходит по ценовому признаку. Закупки ниже определенного порога проводятся по национальному законодательству, а выше - по законодательству Евросоюза.

Отсутствие центрального закона, регулирующего государственные закупки, дает право землям (отдельным субъектам страны) самостоятельно регулировать правила проведения закупок до определенной суммы, выше которой они обязаны применять наднациональное законодательство.

В области государственных закупок приоритеты Германии в области государственных закупок несколько схожи с упомянутыми ранее приоритетами Великобритании. Принцип, применяемый в Германии, - «получение качественных благ по их адекватной стоимости» тоже говорит не о самой низкой цене, а о соотношении высокого качества по приемлемой цене у победителя торгов.

В целом, если подводить итоги сравнения законодательства Германии и Российской Федерации в области государственных закупок, то можно выделить влияние наднационального законодательства Евросоюза в отношении крупных закупок в Германии, что не применяется в России. Также можно отметить некоторую демократичность национального законодательства, отсутствие основного центрального нормативного правового акта и передачу полномочий по регулированию государственных закупок в субъектах страны в руки местной законодательной власти. Отдельно необходимо отметить приоритет качества над самой низкой ценой при определении победителя закупки, что редко практикуется в Российской Федерации (за исключением конкурсов).

Теперь мы бы хотели остановиться на субъектном составе контрактной системы разных стран. В Российской Федерации к субъектам (участникам) контрактной системы относятся: заказчики (юридическое лицо, учреждение или иная организация), контрактный управляющий (контрактная служба), участники закупок (поставщики, подрядчики, исполнители), банки, электронные торговые площадки, специализированные организации (оказывающие услуги по подготовке документации, размещению заказа, подготовке протоколов рассмотрения заявок), эксперты и экспертные организации. Это не полный перечень всех субъектов, но он дает понять примерную структуру субъектного состава контрактной системы Российской Федерации.

В Соединенных Штатах Америки к субъектам контрактной системы относятся: заказчики (только федеральные органы исполнительной власти), контрактные офицеры, представители контрактных офицеров [60]. Основными отличиями контрактной системы в США от системы, созданной в РФ, является:

- Государственный заказчик в законодательстве США - это только орган власти, который после проведения закупки распределяет закупленные ресурсы между подведомственными, подконтрольными учреждениями и

организациями. То есть право проводить закупочные процедуры передано только определенному кругу организаций. Напоминаем, что в законодательстве РФ государственными заказчиками являются юридические лица любого уровня, и это не обязательно должны быть органы власти. Только филиалы юридических лиц лишены права напрямую проводить государственные закупки в РФ, для них это делают головные организации.

- Должность контрактного офицера. Эта должность не входит в штат учреждения, для которого проводится закупка. Под контрактными офицерами подразумевается отдельный штат профессиональных должностных лиц, который обязан проводить закупку на всех ее этапах и завершать ее подписанием государственного контракта от лица государства [60]. Ключевыми отличиями от законодательства РФ является то, что все обязанности по подготовке к торгам, документированию заявок, вскрытию заявок, отклонению заявок и заключению контракта возлагаются на контрактного офицера. То есть руководитель учреждения, для которого проводится закупка, даже не подписывает государственный контракт. Эта обязанность возложена только на контрактных офицеров. На этапе исполнения контракта часть функций тоже возложена на контрактного офицера, например, такие, как расторжение контракта или досудебное урегулирование споров.

- Права руководителя учреждения в США несколько сужены по сравнению с законодательством РФ. Так как многие функции возложены на контрактных офицеров, то руководитель учреждения имеет право на отказ в одобрении отказа участника закупки в дальнейшем участии после вскрытия конвертов, право на отказ от проведения торгов, право на отстранение участника от торгов [60]. В сравнении с законодательством РФ, где, например, отзыв своей заявки на участия после вскрытия конвертов (открытия заявок) невозможен, нам кажется немного странным, что такую возможность, как одобрение отказа от участия после вскрытия конвертов с заявками, дает законодатель в США. Права на отмену закупки и право на

отстранение участника от участия в закупке в законодательстве РФ тоже присутствуют у заказчика, поэтому здесь можно выделить некоторое сходство.

Подводя итоги сравнительного анализа субъектного состава системы государственных закупок в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки, можно выделить частичное сходство в правах заказчика. Но ключевыми различиями мы считаем введение института контрактного офицера. На контрактного офицера возлагаются основные функции по проведению закупки и заключению контракта, и так как именно его подпись будет стоять в государственном контракте, то именно он будет нести персональную ответственность за заключенный контракт и расходование бюджетных средств, а не руководитель заказчика, как это установлено в отечественном законодательстве.

Остановившись на субъектном составе контрактной системы зарубежных стран, теперь перейдем к Великобритании. В данной стране роль государственных заказчиков выделена министерствам. Каждое ведомство проводит закупку для своей отрасли [19]. В отличие от правил, установленных в Российской Федерации, где права на закупку предоставлены учреждениям любого уровня, в Великобритании закупочные полномочия сконцентрированы в руках вышестоящих органов. В каждом министерстве сформирован департамент контрактной работы, отвечающий за государственные закупки.

Также в Великобритании есть несколько обособленных специальных органов – это Служба обеспечения национальной системы здравоохранения, Управление по делам государства и Казначейство [19].

Служба обеспечения национальной системы здравоохранения организует государственные закупки медицинских препаратов и изделий для всех органов здравоохранения страны, а потом распределяет их централизованно. Это позволяет производить закупки в оптовых количествах и, следовательно, по минимальным ценам без потери качества [19].

Управление по делам государства и Казначейство - эти органы власти оказывают методическую помощь министерствам при проведении закупок. В их компетенцию входит консультирование, ответы на возникающие вопросы при проведении закупок того или иного рода. Также по наиболее сложным или частым закупкам они разрабатывают документацию и рекомендации с целью упрощения и повышения грамотности заказчиков при проведении закупок, что, в свою очередь, приводит к повышению качества поставляемого товара/услуги/работы и снижению затрачиваемых бюджетных средств.

Сравнивая систему закупок, действующую в Великобритании и в России, можно отметить сосредоточение закупочных функций в руках высших органов власти Великобритании, а также выведение в отдельную область закупок медицинского характера с последующим централизованным распределением. Отдельно необходимо отметить наличие возможности обратиться за методической и практической помощью по вопросам государственных закупок к вышестоящим органам государства. В Российской Федерации данная методическая и практическая помощь еще недостаточно налажена, так как рядовому учреждению в случае возникновения сложностей при проведении закупок при обращении в территориальные органы Казначейства России, возможно, будет отказано в помощи ввиду отсутствия специалистов по государственным закупкам в штате органа Казначейства.

Рассмотрим особенности субъектов системы государственных закупок, реализуемой в Германии. В Германии произведена децентрализация государственных закупок, в отличие, например, от Великобритании. Децентрализация пронизывает всю область государственных закупок. В отдельных землях (субъектах Германии) заказчики самостоятельно проводят мероприятия по закупке необходимых товаров, услуг и работ. Действия заказчиков в ходе расходования бюджетных средств контролируют счетные палаты двух уровней – федерального и земельного. Важным субъектом

общественного контроля и помощи заказчикам является специальный орган «Форум госзаказа» [19], который рассматривает все нововведения государственных закупок и помогает совместно преодолеть возникающие трудности.

Еще одним отличием в системе государственных закупок Германии считается особая поддержка работников, выполняющих функции по государственному заказу. Им установлены минимальные ставки оплаты труда, а также они имеют иммунитет от увольнения и иных взысканий от руководителя учреждения. Работники контрактной сферы подчиняются счетным палатам и вышестоящим контролирующим органам, хотя числятся в штате учреждения заказчика.

Сходство между системами госзаказа РФ и Германии можно выделить в органах, рассматривающих жалобы участников закупки. В обеих странах структура двухуровневая – досудебная и судебная. Досудебная структура, рассматривающая жалобы, в Германии называется Апелляционной инстанцией (аналог Федеральной антимонопольной службы в РФ).

Подводя итоги сравнения участников контрактной системы РФ и Германии, можно отметить следующее:

- структура государственных заказчиков Германии децентрализована полностью;
- особая роль отведена лицам, выполняющим функции по государственному заказу, им гарантировано минимальное денежное содержание и социальные гарантии независимо от решений руководства государственных заказчиков;
- органы контроля и органы рассмотрения жалоб участников закупок имеют частичные сходства, но есть и различия, например, в двойном финансовом контроле заказчиков, хотя в законодательстве РФ предусмотрен федеральный орган финансового контроля – Счетная палата РФ, но его роль по контролю территориальных органов снижена по сравнению с органами Казначейства.

В данном параграфе мы провели выборочное сравнение законодательства в сфере государственных закупок, а также субъектов-участников закупочной деятельности 4 стран – Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Германия и Российская Федерация.

Проведенный анализ показал разный подход законодателя к формированию данной области права. В некоторых странах (США, Россия, Великобритания) сформирован основополагающий документ, регулирующий на федеральном уровне главные начала государственных закупок, на основании которого издаются подзаконные акты и остальные регламентирующие документы. В Германии схема законодательства выбрана несколько иная. Так как данная страна входит в Евросоюз, она использует наднациональное законодательство для крупных закупок, а для меньших закупок без создания федерального национального акта позволяет субъектам страны самостоятельно отрегулировать эту область.

Еще одно различие можно отметить – это подход законодателя в вопросах определения победителя. Если в России зачастую победитель – это тот, кто предложил наименьшую цену, то в зарубежных странах применяются принципы адекватной (не самой низкой, но и не самой высокой) цены за высокое качество.

Среди сходства законодательства можно отметить одинаковый подход государств к таким критически важным областям, как оборона и безопасность страны, здравоохранение, предотвращение коррупции. В отношении этих предметов регулирования во всех странах применяются специальные национальные нормативные правовые акты.

В вопросах централизации закупок Россия занимает промежуточное место, совмещая как централизованные закупки, так и децентрализованные, хотя некоторые страны выбрали только одну политику из двух (США в пользу централизации, а Германия децентрализацию).

Сравнивая субъектов закупочной деятельности, можно отдельно отметить наличие контрактных офицеров в США, на которых перенесена вся

ответственность по проведению закупок и заключению контрактов с руководителей учреждений - заказчиков. В других странах субъекты закупочных мероприятий примерно одинаковые, с некоторыми изменениями и разными названиями, однако выполняющими схожие функции. Отдельно стоит отметить создание специальных организаций в Великобритании по закупке медицинских изделий с последующим распределением по всей стране. Что-то подобное в Российской Федерации можно обнаружить в закупках для российского резерва (Росрезерва) или Министерства обороны.

Подводя итоги, можно отметить, что законодательство во всех анализируемых странах разработано с учетом национальных интересов и особенностей. По нашему мнению, отдельного внимания заслуживает подход некоторых стран в вопросах определения победителя закупки с установлением приоритета в закупке на качество, а не самую низкую цену. Отечественному законодателю имеет смысл обратить внимание на опыт других стран в вопросах регулирования государственного заказа и попробовать применить лучшие их наработки.

Глава 2 Актуальные проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд

2.1 Коллизии нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в Российской Федерации

Разбирая проблемы правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд, сначала необходимо остановиться на коллизиях нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность. По нашему мнению, проблемы, пронизывающие контрактную систему, начинаются вследствие несовершенного законодательного регулирования данной области права.

Законодательство, регулирующее контрактную систему Российской Федерации, как уже упоминалось ранее, состоит из федеральных нормативных правовых актов и актов субъектов Российской Федерации. Кроме Конституции Российской Федерации, данную область регулируют федеральные законы общего и специального действия, в том числе ряд Кодексов Российской Федерации. Также законодательство дополняется подзаконными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. К самому низкому уровню регламентирующих документов закупочной деятельности можно отнести приказы, письма и иные документы, разработанные федеральными органами исполнительной власти.

В данной работе мы хотим показать коллизии законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд внутреннего и внешнего характера. Противоречия, развивающиеся между статьями Федерального закона 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) [28] мы отнесем к внутренним коллизиям. А противоречия, затрагивающие не только Закон 44 –ФЗ но и

другие нормативные правовые акты законодательства Российской Федерации, будем считать внешними коллизиями.

Сначала необходимо обратить внимание на внутреннюю коллизию Закона 44 – ФЗ, которая там была заложена законодателем с самой первой редакции. В последующем, когда ряд статей Закона 44-ФЗ утратил свою силу, данная коллизия продолжила свое существование в новой статье обновленного закона.

Этап заключения контракта по результатам закупки в рамках Закона 44-ФЗ несколько отличается от сроков, установленных в ГК РФ, на это обращает в своей работе П.Г. Ацута [3]. Отличаются сроки подписания контракта и порядок его заключения. Законодателем детально регламентирован механизм заключения контракта, но он не лишен недостатков.

Речь идет про срок заключения контракта по результатам электронной закупки, а если быть точным, то до 2022 года это была статья 83.2. «Заключение контракта по результатам электронной процедуры» Закона 44-ФЗ. После издания Федерального закона 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [26] и глобальной переработки Закона 44-ФЗ эта коллизия перешла в статью 51 «Заключение контракта по результатам электронной процедуры» [28].

Для того чтобы разобраться в противоречии данной нормы, необходимо выделить сроки, которые она регламентирует в действиях заказчика и участника закупки, и провести их тестовый расчет.

В части 9 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакции 2021 г.) о сроках заключения контракта говорится, что он может быть заключен не ранее, чем через десять дней с момента (даты) размещения в Единой информационной системе протоколов подведения итогов закупки [28]. В части 1 статьи 51 Закона 44-ФЗ (актуальная редакция) говорится тоже, что контракт может быть заключен не ранее, чем через 10 дней с даты размещения протокола подведения итогов закупки [28]. Но здесь законодатель дополняет фразу

уточнением «(если настоящим Федеральным законом не установлено иное)». Это правильное уточнение, внесенное законодателем, так как норма в дальнейшем входит в противоречие с другими частями этой же статьи Закона 44-ФЗ.

Рассматривая данные статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакции 2021 г.) и 51 Закона 44-ФЗ (актуальная редакция) далее мы видим другие сроки, регламентирующие заключение контракта по результатам электронных торгов. Согласно части 2 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакция 2021 г.) заказчику отводится 5 календарных дней на размещение проекта контракта в Единой информационной системе (далее – ЕИС) для его предоставления на подпись победителю. Победитель закупки в случае отсутствия разногласий, согласно части 3 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакция 2021 г.), обязан в течение 5 календарных дней подписать данный проект контракта. Случаи, когда возникают разногласия, мы сейчас не будем рассматривать, так как при возникновении такой ситуации период заключения контракта весьма затягивается, и срок в 10 календарных дней истекает. Согласно части 7 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакция 2021 г.), заказчик или его представитель должны в течение 3 рабочих дней подписать и разместить в ЕИС проект контракта, подписанный победителем.

Если рассматривать актуальную редакцию Закона 44-ФЗ, то заключение контракта построено на почти такой же схеме. Заказчик в соответствии с частью 2 статьи 51 Закона 44-ФЗ в течение 2 рабочих дней размещает проект контракта в ЕИС. В соответствии с частью 3 статьи 51 Закона 44-ФЗ победитель закупки должен в течение 5 рабочих дней подписать проект контракта, размещенный в ЕИС. В последующем заказчик в соответствии с частью 4 статьи 51 Закона 44-ФЗ в течение 2 рабочих дней подписывает и размещает заключенный контракт в ЕИС [28].

Мы пошагово расписали все этапы заключения контракта по результатам электронной процедуры, специально опустив ситуации с

затягиванием сроков в виде протоколов разногласий, так как такие ситуации случаются реже, чем прямое заключение контракта без разногласий.

Теперь прокомментируем, в чем коллизия данных норм. Если произвести расчет сроков заключения контракта в соответствии со статьей 83.2 Закона 44-ФЗ (редакция 2021 г.), то получается, что при проведении всех действий в последний день на заключение контракта потребуется 13 дней, 3 из которых будут рабочими, что, в принципе, не противоречит норме, указанной в части 9 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакции 2021 г.). Однако при проведении всех действий в первые дни, когда заказчик и победитель подписывают контракт в первый возможный день, возникает ситуация, при которой течение срока (3 рабочих дня), указанного в части 7 Закона 44-ФЗ (редакция 2021 г.), уже началось. В итоге этот срок истечет на 5 день с момента (даты) размещения протокола, но при этом срок (10 календарных дней), указанный в части 9 статьи 83.2 Закона 44-ФЗ (редакции 2021 г.), еще не закончится.

Аналогичная ситуация возникает и в актуальной редакции. Даже с учетом, что законодатель изменил сроки с календарных дней на рабочие, может возникнуть ситуация, когда заказчик и победитель подписали контракт в свой первый возможный день. Тогда срок для подписания контракта заказчиком и размещения его в ЕИС наступит на 3 день с момента (даты) размещения протокола и истечет к пятому дню, что тоже войдет в противостояние с частью 1 статьи 51 Закона 44-ФЗ.

Итого получается, что законодатель в одной статье Закона 44-ФЗ ввел двойные временные рамки при заключении контракта по результатам электронной процедуры закупки. В нашей практике ситуация, когда 10 календарных дней еще не истекли, а контракт уже необходимо подписывать, возникают довольно часто. Электронная площадка, на которой происходит заключение контракта, ориентируется на выполнение обоих этих сроков. Если еще не истекли 10 календарных дней - не дает подписать контракт. А если по истечении 10 календарных дней заказчик подписывает контракт с

нарушением части 4 статьи 51 Закона 44-ФЗ, то дает провести действие по подписанию контракта, но при этом указывает на нарушение законодательства.

Законодатель отводит мораторий на заключение контракта по результатам электронной процедуры в 10 дней с целью дать возможность другим участникам закупки подать при необходимости жалобу на действия заказчика или иных участников в контролирующие органы. А сроки, отведенные на заключение контракта заказчику и победителю, сформированы с учетом необходимого времени на совершение необходимых юридических действий.

Мы считаем, что законодатель при формировании данных норм закона не мог предположить, что при заключении контракта возможны ситуации очень оперативного подписания сторонами контракта. Даже с учетом цифровизации закупок в последние годы данный срок моратория (10 календарных дней) остался неизменным.

По нашему мнению, учитывая в данный момент упрощенную схему подачи жалоб на действия участников закупок через ЕИС, необходимо подвергнуть корректировке срок запрета на подписание контракта заказчиком и победителем. Законодатель в последних редакциях Закона 44-ФЗ очень сократил сроки, отведенные на действия заказчиков, с целью уменьшения срока между размещением извещения и заключением контракта. Мы считаем, что будет уместным сократить срок (10 календарных дней), отведенных на подачу жалобы по результатам закупки или иные действия несогласных с результатами закупки, до 7 дней, если в закупке было более 1 участника, и до 5 дней, если заявка была подана от 1 участника. В данном случае это сократит общий срок проведения электронного аукциона и других электронных закупок на 3 или 5 дней соответственно. С учетом предоставленных возможностей подачи жалобы через ЕИС для других участников закупки, не являющихся победителями, срока в 7 дней будет более чем достаточно. А при ситуации, когда на закупку вышел только 1

участник, «выжидание» 10 календарных дней только затормаживает процесс расходования бюджетных средств.

На основании вышеизложенного предлагаем изложить часть 1 статьи 51 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «По результатам электронной процедуры контракт заключается с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, с иным участником закупки (далее в настоящей статье - участник закупки, с которым заключается контракт) не ранее чем через семь дней (если настоящим Федеральным законом не установлено иное), а в случаях предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 52 настоящего Федерального закона не ранее чем через пять дней, с даты размещения в единой информационной системе протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), протокола, предусмотренного подпунктом "а" пункта 2 части 6 настоящей статьи, после предоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона (если требование обеспечения исполнения контракта установлено в извещении об осуществлении закупки). Участники закупки, заявки которых не отозваны в соответствии с настоящим Федеральным законом, обязаны подписать контракт в порядке, установленном настоящей статьей.».

Рассмотрев пример внутренней коллизии в области законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, теперь мы остановимся на внешнем коллизионном проявлении.

Для демонстрации внешних коллизионных проявлений в ходе проведения закупок для государственных и муниципальных нужд мы выбрали закупку электроэнергии. При проведении закупки такого рода товара очень показательное распространение разного рода нормативных правовых актов на договорные отношения, возникающие между субъектами закупки.

При проведении закупки электрической энергии для государственных и муниципальных нужд на данные правоотношения распространяют свое действие следующие нормативные правовые акты: Закон 44-ФЗ [28], ГК РФ [10], Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [43], постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» [35]. Это не полный перечень актов, регулирующих данную область закупок, однако уже в этих нормативных правовых актах появляются расхождения в требованиях к закупке.

Законодатель дает право заказчику провести закупку электроэнергии у единственного поставщика в соответствии с пунктом 29 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ при условии, что поставщик является гарантирующим поставщиком электрической энергии, и по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ в любом случае. Мы будем рассматривать более частую ситуацию, когда поставщик соответствует требованиям п.29 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ.

Сама закупка проходит в форме прямого заключения контракта с единственным поставщиком. Обычно проект контракта предоставляет гарантирующий поставщик, так как в нем учтены все нюансы и специфика поставляемого товара. Вот тут-то обычно и начинаются разногласия у заказчика и поставщика в ходе согласования проекта контракта. Например, разногласия касаются описания цены контракта, сроков оплаты, формулирования ответственности сторон. Ранее, когда закон о контрактной системе только вступил в силу, даже само понятие «договор энергоснабжения» вызывало у заказчика некоторое недопонимание, так как Закон 44-ФЗ содержал понятие «государственный контракт» но не договор. Только в будущем, после разъяснений органов власти, курирующих это направление, эти понятия приравнивали, и заказчики перестали во всех протоколах разногласий исправлять название договор на контракт.

Однако требования к контракту, указанные в статье 34 Закона 44-ФЗ сформулированы законодателем, и они распространяют свое действие на все контракты или договоры, заключенные по результатам государственных или муниципальных закупок. Часть 2 статьи 34 Закона 44-ФЗ гласит, что цена должна быть твердой и определяться на весь срок действия контракта. Однако поставщик при продаже электрической энергии заказчику указывает на требования законодательства о динамическом ценообразовании в области энергетики. Иными словами, цена на электрическую энергию формируется уже после расчетного периода в некотором коридоре, заложенном Правительством Российской Федерации. Даже если заказчик прогнозирует потребляемый объем (что тоже маловероятно), итоговую цену не получится точно определить при заключении контракта. Поэтому заказчику приходится идти навстречу поставщику и указывать цену в контракте не через твердую величину (единицу или сумму единиц) а через предельные лимиты финансирования.

Данное понятие указания цены не определено в Законе 44-ФЗ. Закон предлагает заказчикам указать цену в твердой форме ориентировочной или максимальной, с указанием формулы цены или без. Указание цены «от обратного», от лимитов, выделенных на данную закупку заказчиком, является некоторым компромиссом, преодолением коллизионных норм, установленных в законодательстве о закупках для государственных и муниципальных нужд и законодательстве об энергетике.

В данном случае поставщик электроэнергии, понимая, что поставить энергетические ресурсы, кроме него никто не может, занимает место монопольного поставщика услуги по отношению к конкретному заказчику. Поэтому он начинает диктовать свои условия при заключении контракта, в том числе касающиеся определения цены. На данную проблему обращает внимание Толстобок О.Н. в своей работе при проведении исследования проблем определения начальной максимальной цены контракта [63]. Он отмечает, что монополист имеет возможность за счет большого количества

потребителей снизить цену на поставляемый товар или услугу, однако он, наоборот, пользуясь отсутствием конкуренции, предлагает завышенную цену в качестве начальной максимальной цены контракта. А если применить это к нашей ситуации, то поставщик электроэнергии еще вмешивается в процесс формирования и указания цены в государственном контракте.

Данный правовой пробел предлагаем устранить, изложив часть 2 статьи 34 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случае, предусмотренном частью 24 статьи 22 настоящего Федерального закона, указываются цены единиц товара, работы, услуги и максимальное значение цены контракта, а также в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке). При заключении и исполнении контракта изменение его существенных условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. В случае, если проектом контракта предусмотрены отдельные этапы его исполнения, цена каждого этапа устанавливается в размере, сниженном пропорционально снижению начальной (максимальной) цены контракта участником закупки, с которым заключается контракт. В случаях заключения контракта в соответствии с пунктами 1, 2, 8, 29 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона при отсутствии возможности определить твердую цену контракта на весь срок исполнения контракта допускается не применять положения этой части настоящей статьи и определить цену контракта в пределах выделенных лимитов финансирования.».

Второй нормой, вызывающей некоторые сложности у заказчиков, является форма оплаты потребленной электроэнергии. Срок оплаты

контрактов, заключенных в соответствии с Законом 44-ФЗ установлен в части 13.1 статьи 34 и составляет не более 7 рабочих дней с момента (даты) подписания документов о приемке. С мая 2019 года законодатель внес в данную часть формулировку «за исключением случаев, если иной срок оплаты установлен законодательством Российской Федерации». До этого времени никаких других вариантов оплаты по контрактам, заключенным для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не предполагалось. Однако еще с 2013 года в отношении взаиморасчетов за электрическую энергию с гарантирующим поставщиком в соответствии с постановлением Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» [35] действовали иные формы оплаты. Оплату электрической энергии необходимо было производить в форме двойного аванса: сначала 30 % до 10 числа текущего месяца, а потом еще 40 % до 25 числа текущего месяца. Окончательный расчет производился до 18 числа следующего месяца.

Данная схема оплаты электрической энергии была утверждена Правительством Российской Федерации еще в 2013 году. Однако законодатель внес оговорку о других возможных формах (схемах) оплаты, установленных иным законодательством, только в 2019 году, спустя 6 лет со дня издания закона.

Проблемы, связанные с государственными контрактами, где в качестве поставщика выступает гарантирующий поставщик электроэнергии, всегда вызывали сложности у заказчиков. На это обращает внимание Е.В. Пронина в своей работе [55]. В рамках своего исследования проблем заключения договора энергоснабжения она особенно акцентирует внимание на моменте формирования даты контракта. Гарантирующий поставщик электроэнергии на правах «сильной» стороны навязывает заказчику свои условия. Он может затягивать заключение договора с заказчиком, принуждая его к бездоговорному потреблению электроэнергии и к последующим санкциям,

связанным с этим. В данном примере в коллизию вступает специальное законодательство и общее законодательство. Как и в проблеме, связанной со сроками оплаты электрической энергии, заказчик вынужден подстраиваться и принимать правила, которые диктует гарантирующий поставщик.

К следующей коллизионной норме, содержащейся в Законе 44-ФЗ в отношении поставки электричества можно отнести вопросы ответственности заказчика и поставщика. В части 5 статьи 34 Закона 44-ФЗ ясно указано о необходимости установления в контракте пени в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы. Однако в законодательстве об энергетике установлена другая форма санкций за просрочку исполнения обязательств. В части 2 статьи 37 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» установлена ответственность за просрочку исполнения обязательств в размере одной стотридцатой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации [43]. Да, ключевая ставка в данный момент приравнена к ставке рефинансирования, но ранее это было не так. А размер 1/130 и 1/300 так и остался разным, указанный в специальном законе об энергетике и основополагающем законе о государственных закупках. Кстати, в данном случае законодатель не сделал оговорки в отношении иного законодательства, регулирующего ответственность, как это было сделано с формами оплаты.

Судебные органы, рассматривая споры о взыскании пени или в вопросах правомерности ее установления в том или ином виде, обращают внимание на то, что законодательство об энергетике является специальным законодательством по отношению к Закону 44-ФЗ, и поэтому должен применяться в первую очередь специальный закон. Данную позицию подтверждает Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.05.2017 N 303-ЭС16-19977 по делу N А37-499/2016, где с заказчика была взыскана неустойка в размере 1/130 от

размера не проведенных платежей. Однако с положительной стороны можно отметить позицию суда по поводу начисления пени поставщиком за неоплаченные в срок авансовые платежи. Доводы поставщика о том, что нарушение сроков оплаты авансовых платежей, составляющих 30 и 40 процентов, влекут начисление неустойки в месяце потребления, были признаны неправомерными в Определении СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29 августа 2019 г. N 304-ЭС19-7209. Суд признал, что возможность взыскания пени наступает у поставщика, только после не совершения в срок окончательного финального расчета за фактически потребленную электроэнергию за предыдущий месяц.

На эту проблему о разных размерах пени также обращает внимание Любовь Васильевна Андреева. В своей монографии она указывает на иную ответственность, установленную специальным законодательством в отношении поставщиков холодного водоснабжения и водоотведения [1]. В этом случае Закон 44-ФЗ вступает в коллизию с Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 645 «Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения» [42]. В постановлении Правительства РФ и в Законе 44-ФЗ тоже говорится о разном размере ответственности за просрочку исполнения обязательств, и заказчики вынуждены применять нормы специального законодательства при заключении государственного контракта.

На основании этого мы предлагаем внести изменения в статью 34 Закона 44-ФЗ и изложить часть 5 статьи 34 следующим образом: «В случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). Пени начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения

обязательства. Такая пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы, за исключением случаев, если иной ее размер не установлен законодательством Российской Федерации. Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.».

Рассматривая данные коллизионные проявления внутреннего и внешнего характера, можно сделать ряд выводов. Законодатель при введении двойных сроков, отведенных на заключение контракта, старался учесть интересы заказчика, поставщика-победителя, а также третьей стороны.

Конфликты, возникающие между специальным законодательством по предмету договора и основным законодательством, регламентирующим государственные закупки, неизбежны, но не неустранимы.

Многочисленные корректировки Закона 44-ФЗ не привели к полному устранению коллизий в законодательстве.

Как было верно отмечено в совместном исследовании Яковлева А. А., Балаевой О. Н., Родионовой Ю. Д. и Ткаченко А. В. изменения, затрагивающие законодательство в области закупок, должны учитывать интересы всех участников контрактной системы. При этом применяемые изменения не должны порождать дополнительные издержки или ресурсные затраты. Вносимые изменения должны наладить баланс между контролирующими органами, заказчиками и поставщиками [70].

Поэтому для преодоления проблем, вызванных столкновением норм законодательства, в параграфе были предложены конкретные изменения статей 34 и 51 Закона 44-ФЗ. В предложенных редакциях статей Закона 44-ФЗ решается проблема противоречивости норм, регламентирующих сроки заключения контракта, проблема разных мер ответственности в области

поставки коммунальных ресурсов, а также правовой пробел в указании цены и порядка оплаты отдельных видов товаров, работ или услуг.

2.2 Проблемы законодательного регулирования действий участников закупок для государственных и муниципальных нужд

Иногда проблемы, возникающие в сфере государственных закупок, связаны не с коллизиями разных нормативных правовых актов, а с недостаточным законодательным регулированием действий участников закупочного процесса. Эти проявления заметны ввиду того, что область права, регулирующая государственные закупки в Российской Федерации, довольно молодая и еще не успела устояться. Постоянные изменения, коррекции, нововведения приводят к ряду проблем, возникающих у субъектов закупок.

В данном параграфе мы хотим остановиться на проблемах, связанных со слабым регулированием действий участников закупок для государственных и муниципальных нужд.

Начнем с проблемы, возникающей при заключении контракта, связанной с разным налоговым режимом, применяемым участниками закупки, на которую обращает внимание А.А. Кириллова в своей статье [20]. Суть проблемы, описанной Александрой Алексеевной, состоит в том, что при проведении закупок при определении начальной максимальной цены контракта, а в последующем и цены контракта не учитываются разные налоговые режимы. В последующем это приводит к снижению прибыли поставщика, его меньшей заинтересованности к участию в закупке ввиду необходимости уплаты налогов из части прибыли. Что, в свою очередь, приводит к сужению круга потенциальных участников закупок и повышению вероятности признания закупки несостоявшейся.

Мы в данной работе хотим остановиться не на налоговых проблемах, а на слабом законодательном регулировании возможностей заказчика в

определении и формировании цены контракта и выборе налогового режима поставщика (исполнителя, подрядчика) при его заключении с победителем.

Ситуация, приводящая к проблеме, обычно формируется следующим образом. Заказчик при определении начальной максимальной цены использует коммерческие предложения и иные оферты, полученные из разных источников. Разные контрагенты, представившие свои предложения о цене товара, работы, услуги, закладывают в цену свои издержки, затраты, включая налоговые платежи. Однако налоговые платежи участников отличаются и зависят от выбранной ими налоговой системы. Поэтому возможная прибыль от участия в той или иной закупке при одинаковой цене у них разная. Такая же ситуация складывается и вокруг ставок участников. Они совершаются с оглядкой на сумму налога, которая будет уплачена по результатам исполнения контракта.

Проблема заказчика возникает при составлении проекта контракта, а именно указания его цены. Законодательство о закупках предписывает поставщикам при регистрации в ЕИС указывать свои реквизиты, в том числе банковские, однако не содержит требования об указании налоговой системы, применяемой при исполнении контракта. Поэтому у заказчика и победителя торгов возникает недопонимание, в каком виде указывать цену в контракте - с НДС или без НДС. Это различие также влияет на комплект документов, представляемых поставщиком по результатам исполнения контракта для его оплаты.

Законодательство о закупках и защите конкуренции [27] запрещают заказчику до заключения контракта совершать какие-либо действия по налаживанию контакта с возможным поставщиком, дабы исключить прецеденты сговора или иной коррупционной составляющей. Однако никакой иной возможности узнать об используемой системе налогообложения, кроме как прямого запроса у победителя торгов, у заказчика нет. Поставщики, понимая эту проблему, зачастую самостоятельно дополнительно в реквизитах указывают, какую систему налогообложения

используют. В то же время это не обязательное условие, и иногда такой информации нет в заявке.

В итоге из-за недостаточного законодательного регулирования действий заказчика и поставщика возникает проблема в указании существенного условия контракта цены. А для ее преодоления поставщикам и заказчику приходится всячески выкручиваться, при этом стараясь не нарушить закон.

В качестве решения данной проблемы мы можем предложить законодательно закрепить и ввести в качестве обязательного условия при регистрации в ЕИС возможность выбрать систему налогообложения с возможностью ее замены, но до подачи заявки на участие в торгах. Вследствие того, что поставщик может использовать 2 системы налогообложения, то эта возможность выбора должна присутствовать, но до момента подачи заявки на участие в закупке. Мы считаем, что данное законодательное закрепление поможет заказчику избежать лишних проблем при составлении проекта контракта и снизить вероятность проблем у поставщика при получении оплаты по контракту.

Также для преодоления данной правовой неопределенности можно внести изменения в статью 43 Закона 44-ФЗ, регламентирующую требования к заявке на участие в закупке. Мы предлагаем изложить подпункт «ж» пункта 1 части 1 статьи 43 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «ж) выписка из единого государственного реестра юридических лиц (если участником закупки является юридическое лицо), выписка из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (если участником закупки является индивидуальный предприниматель), информация о применяемом налоговом режиме;».

Введение электронной приемки привнесло много положительных моментов во взаимоотношения заказчика и поставщика при проведении государственных закупок. Как отмечает Чечерина У.С. в своей работе, это позволило сократить ошибки при исполнении контракта, а также

оптимизировать закупочный процесс [66]. Однако это также привело к появлению ряда проблем. Одной из этих проблем, выявившей слабую регламентацию действий заказчика, можно считать отсутствие инструкций или норм, которым нужно следовать при электронной приемке товара, работы, услуги. Разберем проблему на примере приемки товара.

Суть проблемы заключается в следующем: заказчик при приемке товара обязан его принять в определенный срок, а поставщик должен совершить поставку. В течение срока, определенного контрактом, поставщик должен разместить документы о приемке в ЕИС, а заказчик должен их принять. Однако что будет, если поставщик, добросовестно поставивший товар, не произвел размещение документов о приемке или разместил их с замечаниями. Первичными действиями заказчика будет отклонить эти документы и запросить исправленные документы повторно. Но остается открытым вопрос: «С какого момента тогда будет наступать срок приемки товара заказчиком или срок оплаты товара?».

По гражданскому законодательству обязательства поставщика в поставке товара выполнены, но сопроводительные документы в электронном виде не представлены или представлены с нарушением сроков. Как рассматривать данное нарушение, законодатель не поясняет, наверно, отдавая это на откуп субъектов – участников контрактной системы. По нашему мнению, тут возможны варианты, как начисления штрафных санкций (пени) так и без начисления.

Действия участников закупки при проведении электронной приемки не регламентированы должным образом, так как этот вид приемки достаточно молодой и был вменен в обязанность только год назад. Однако эта правовая неопределенность приводит к сложным с юридической стороны ситуациям в ходе проведения мероприятий по приемке товара. По Гражданскому кодексу РФ поставщик выполнил свои обязанности и поэтому имеет право на получение оплаты. С другой стороны, заказчик не может выполнить свои обязанности ввиду невозможности оплаты через ЕИС без правильно

оформленной и проведенной электронной приемки и тем самым попадает в зависимость от поставщика, не предоставившего документы. В таких случаях ряд заказчиков принимает решение о взыскании пени с поставщика и приравнивает не предоставление документов к отсутствию факта поставки товара в срок. Другая часть заказчиков, пытаясь встать на сторону поставщиков, не решает взыскать пени при добросовестной поставке товара надлежащего качества с поставщика и пытается в ходе совместных переговоров решить данную проблему.

Третьим вариантом решения проблемы с нарушением сроков предоставления документов по электронной приемке со стороны заказчика может являться начисление пени, а потом ее списания ввиду уважительных причин, по которым не были предоставлены в срок документы. Этот вариант применяют заказчики, опасаясь проверок контролирующих органов, которые могут обратить внимание на неприменение штрафных санкций к поставщикам, но все-таки предполагающие возможные судебные тяжбы в будущем с неопределенным результатом. А в случае технического сбоя в единой информационной системе, отсутствия интернета приемка оказанных услуг может, осуществляется на бумажном носителе с соблюдением сроков, указанных в законодательстве. При этом факт технического сбоя и отсутствия интернета должен быть подтвержден скриншотом либо актом. В своей работе Н.А. Курц как действующий судья арбитражного суда разобрал несколько случаев, когда суды вставали на сторону поставщика в вопросах списания неустоек [23]. Мы согласны с его позицией, так как основные причины данных действий - малозначительность нарушения по сравнению с не поставкой товара в целом и поддержка исполнителей, а также бизнеса в сложившихся тяжелых обстоятельствах и постоянно меняющемся законодательстве.

Заказчиков можно понять, однако этой проблемы бы и не возникало, если бы законодатель четко отрегулировал действия заказчика в подобных ситуациях, хотя бы на подзаконном уровне.

На основании вышеизложенного предлагаем новую редакцию пункта 7 части 13 статьи 94 Закона 44-ФЗ: «в случае получения в соответствии с пунктом 6 настоящей части мотивированного отказа от подписания документа о приемке или замечания к оформлению документа поставщик (подрядчик, исполнитель) обязан устранить причины, указанные в таком мотивированном отказе, и направить заказчику документ о приемке в порядке, предусмотренном настоящей частью;». Также, чтобы восполнить правовой пробел, предлагаем пункт 8 части 13 статьи 94 Закона 44-ФЗ изложить в следующей редакции: «до тех пор, пока документ о приемке товара (работы, услуги) не будет подписан заказчиком, товар считается не поставленным, работа не выполнена, а услуга не оказана, датой приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги считается дата размещения в единой информационной системе документа о приемке, подписанного заказчиком.».

Следующая проблема законодательного регулирования образовалась не сразу, а путем развития и частого изменения законодательства. Как верно подметила Любовь Васильевна Андреева в своей монографии, сложность и динамичность развития законодательства в области государственных и муниципальных закупок – это тоже проблема[1]. В какой-то момент законодательное регулирование норм привело к их ежегодным или даже более частым изменениям, что не могло не сказаться на сфере закупок.

Этой же позиции и придерживается Иванченко Д.Р. В своем исследовании, он отмечает перегруженность законодательства о государственных закупках бесчисленным множеством подзаконных нормативных правовых актов. Данный объем вызывает бессистемную реакцию контролирующих и регулирующих органов, которые иногда в своих разъяснениях противоречат друг другу или даже сами себе в разные временные интервалы [17].

Пока правоприменитель привыкает и осваивает новые нормы законодательства, как уже через полгода/год они изменяются. Такое частое регулирование норм приводит к следующим отрицательным моментам:

- возникает неустойчивая судебная практика, что было актуально год назад, уже неприменимо в этом году;
- подрывается доверие к закону как к серьезному нормативному правовому акту;
- имеются предпосылки к нестабильному правовому регулированию.

К сожалению, многочисленные изменения сформировали политику, нацеленную на борьбу с коррупцией, а не на результат и эффективность закупок.

Буквально несколько лет назад заказчики привыкли к устоявшимся видам закупок, требованиям к планированию и исполнению. А за последние несколько лет появилась какая-то судебная практика, как начались кардинальные изменения, и мнения Федеральной антимонопольной службы и судов на некоторые вопросы изменились.

К сожалению, проблемы в законодательстве о закупках для государственных и муниципальных нужд вызывают отсутствие законодательного регулирования и слишком частое изменение норм. Законодателю для предотвращения данной проблемы необходимо достичь некоторого баланса в корректировке норм и применять новые техники введения и апробирования новел.

На эту проблему обращает внимание Э.Х. Рахимов в своей работе [56]. Рассматривая актуальные вопросы профилактики нарушений законодательства в сфере закупок, одним из факторов, приводящих к нарушениям, по его мнению, является большое количество изменений законодательства за относительно небольшой срок с момента принятия Закона 44-ФЗ.

Однако в 2022 году наметились некоторые изменения в политике законодателя. С прошлого года изменения в законодательство начали

вводить с проведением предварительного теста на небольшой выборочной группе заказчиков. Для проведения тестирования был выделен отдельный канал технической поддержки, и заказчики, отнесенные к ведомствам, принимающим участие в тестировании, получили дополнительные инструкции и разъяснения в работе. Участие в первой волне тестирования нового функционала оплаты государственных контрактов через ЕИС, а не через систему управления федерального казначейства, показало возможность плавного введения нового функционала системы, регулируемого новеллами законодательства. Сейчас благодаря такому тесту были устранены некоторые проблемы, возникающие у заказчиков и поставщиков, и в законодательство внесли дополнительные корректировки. А с 2023 года данное требование по оплате в ЕИС распространили на всех государственных заказчиков.

Приведенную выше практику введения новых норм можно считать хорошим примером законодательного регулирования законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд. В ходе тестирования на небольшой группе заказчиков были выявлены проблемные места в новых нормах. Эти проблемы были оперативно устранены, а при распространении новелл законодательства на всю массу заказчиков это позволило избежать массовых сбоев в работе государственных учреждений. Ведь несвоевременная оплата государственных контрактов могла привести к возникновению большого количества досудебных и судебных претензий.

В данном параграфе были описаны проблемы законодательного регулирования действий участников закупок для государственных и муниципальных нужд. Были внесены предложения по корректировке 43 и 94 статей Закона 44-ФЗ, включающие в себя формулировки отдельных пунктов статей в редакциях, которые ликвидируют коллизии.

Это не все проблемы, но на их примере можно понять, что законодательство еще полностью не сформировано. Оно меняется, подстраивается под современные реалии, политическую и экономическую ситуацию в стране и в мире. Однако законодателю, вводя новые нормы и

корректируя старые, необходимо это делать постепенно, подготавливая участников системы закупок к этим изменениям. Вектор развития законодательства должен учитывать низкую юридическую подготовку специалистов – участников закупочного процесса. По нашему мнению, законодателю необходимо сконцентрировать внимание на более глубокой регламентации действий участников контрактной системы, а не на штрафах и санкциях, которые будут применены к ним в случае неисполнения этих действий.

2.3. Проблемы правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок

Программное обеспечение государственных закупок - это не только Единая Информационная Система (далее – ЕИС), а большой объем программных средств, позволяющих реализовать законодателю все его требования к контрактной системе, планированию, проведению закупок, заключению и исполнению контрактов. В него входят разного рода федеральные, региональные и муниципальные системы. Такой программный пакет, включающий в себя требования к заказчикам и поставщикам, регламентирующий закупочную деятельность, исполнение обязательств, обязательно подлежит законодательному регулированию. Однако обязательное условие использования дополнительных информационных систем - это их полное соответствие ЕИС. В случае расхождения информации, представленной в разных системах нескольких уровней, приоритет всегда имеет ЕИС как основополагающая федеральная система [2].

Основные документы, регламентирующие информационное обеспечение системы государственных закупок в Российской Федерации, - это Закон 44-ФЗ и Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства РФ № 60) [29]. Эти документы дополняются разного рода приказами и рекомендациями федеральных органов исполнительной власти, регулирующих область закупок.

Как отметили в своей работе Кренева А.А. и Попова Т.С., ЕИС еще является недостаточно развитой системой, требующей доработки и дальнейшего правового регулирования на основании поступающих запросов от участников контрактной системы [22]. Поэтому в данном параграфе мы хотим рассмотреть проблемы, возникающие ввиду слабого или недостаточного законодательного регулирования программного обеспечения, функционирующего в целях осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Проблема, с которой нам бы хотелось начать, – это нечеткое законодательное регулирование информации, которая формируется с помощью информационной системы при размещении извещения о закупке.

Законодателем в приложении к Положению о порядке формирования и размещения информации и документов в единой информационной системе в сфере закупок, о требованиях к их формам, утвержденному постановлением Правительства РФ № 60, составлен исчерпывающий перечень информации, который должен быть заполнен заказчиком в извещении при размещении закупки [29].

У авторов, разбирающих значение извещения для процесса проведения государственных закупок и последующего заключения контракта, сложилось разное мнение, касающееся его роли в данном процессе. В работе Титовой Г.Г. поднимается вопрос о значении извещения как первичного юридического документа-основания заключения контракта. Автором в

работе приведены разные точки зрения на данный вопрос. Мнения ученых на этот вопрос разнятся. По мнению С.Ю. Ендовина, Б. Завидова и Р. Разенкова, извещение принимается как односторонняя сделка по гражданскому законодательству. Однако, по мнению Л.А. Новоселовой и П.С. Тарабаева, извещению отведена роль приглашения к подаче оферты в установленном законе порядке [62]. Несмотря на разные мнения, квалифицирующие извещение о проводимой закупке, его важность подчеркивается автором и отмечается, что при расхождении информации в извещении и документации, прилагающейся к нему, антимонопольные органы отдают предпочтение информации из извещения.

Мы хотим обратить внимание на регламентацию по указанию срока исполнения контракта. В приложении к Извещению об осуществлении закупки (форма), утвержденному в постановлении Правительства № 60, этот пункт прописан следующим образом: «12. Срок исполнения контракта (отдельных этапов исполнения контракта)» [29]. Никаких больше комментариев законодатель тут не дает. Однако в ЕИС данный пункт за 2021-2022 года претерпел 3 варианта исполнения.

Сначала это поле имело текстовый формат, и заказчик мог его заполнить любыми словами или цифрами. Это было очень гибкое и простое решение со стороны разработчика ЕИС. Однако оно не позволяло как-то в дальнейшем использовать данную информацию, кроме как копирование в текстовом формате.

Потом, с принятием оптимизационных поправок в Закон 44-ФЗ, ЕИС начал перестраиваться на электронное активирование, и это поле изменило формат с текстового формата на цифровой. Данный вариант заполнения срока исполнения контракта предоставил заказчику выбор в указании даты поставки исполнения либо через указание периода исполнения, либо методом указания определенного количества дней с определенной даты.

Проблема возникла в том, что зачастую заказчик в техническом задании указывает начало течения срока с определенного момента в течение

определенного количества дней. Этим моментом в нашей практике часто становится дата заключения контракта. Но сложность состоит в том, что заказчик в момент размещения закупки не может спрогнозировать дату заключения контракта, так как она зависит от многих факторов при проведении закупки. Поэтому невозможность указания срока исполнения с момента (даты) заключения контракта в течение определенного периода привела к некоторой неопределенности при заполнении формы извещения. Заказчику пришлось уже на этапе размещения закупки вносить корректировки в утвержденное техническое задание, проводить повторное его согласование, а потом размещать закупку.

Данная проблема возникла, в том числе благодаря тому, как правильно отметил Косарев К. В. в своей работе, что понятие срока исполнения контракта в Законе 44-ФЗ регламентировано недостаточно точно. Эта характеристика даже не является существенным (обязательным) условием контракта [21]. Поэтому подзаконным актом была произведена такая слабая его регламентация.

Разработчик ЕИС вследствие недостаточно четкого правового регулирования программного обеспечения, осуществляющего проведение закупок, ограничил права заказчика на свободу в указании требований к закупке в техническом задании. Это заставило заказчика изменить некоторые требования к поставляемым товарам, работам и услугам из-за корректировки сроков исполнения контракта. Разработчик ЕИС не допустил нарушения законодательства и, возможно, преследовал благие намерения в попытке унифицировать форму извещения и уменьшить количество текстовых форм ввиду их не универсальности и невозможности дальнейшего использования.

В данный момент это поле в форме извещения о проведении закупки было откорректировано, и туда были добавлены недостающие варианты указания сроков исполнения контракта. Однако данной проблемы могло и не возникнуть, если бы законодатель более четко сформулировал норму, указывающую на форму заполнения извещения о закупке.

ЕИС - это очень прогрессивная система, обеспечивающая функционал проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, в том числе электронный документооборот между заказчиком и поставщиком. На это обращает внимание А.А. Шибанова в своей работе. Она, сравнивая бумажный документооборот, который ранее действовал при проведении закупок, с электронным документооборотом в рамках проведения процедур закупок и заключения контракта, отмечает ряд преимуществ электронного взаимодействия участников контрактной системы перед бумажным обменом документов [68]. Одним из главных преимуществ электронного документооборота считается сокращение времени, затрачиваемого исполнителем на заполнение и отправку необходимых документов. Однако, по нашему мнению, функционал заключения контрактов с победителем электронной закупки требует корректировки.

Проблема, с которой сталкиваются заказчики, – это недостаточная автоматизация при заключении контракта. В законодательстве не прописан подробный порядок заключения контракта в ЕИС в части взаимодействия с реестром контрактов. В связи с этим этап заключения контракта и реестр контрактов существуют как бы отдельно, в разных разделах. Хотя, по мнению законодателя, речь идет про одну и ту же закупку, но заказчику приходится сначала опубликовать извещение, провести закупку, начать процедуру заключения контракта и заключить его, а потом, как с чистого листа, заново внести многие сведения, которые он уже вносил ранее. Этот отрицательный момент, отнимающий у заказчика трудовые ресурсы, можно отрегулировать подзаконными актами и предусмотреть бесшовное наследование данных из раздела «Заключение контракта» в раздел «Реестр контрактов». Пока, к сожалению, это не сделано, хотя все действия проходят в рамках одной информационной системы.

Для предотвращения подобных правовых пробелов необходимо более глубоко подходить к регламентации состава и функционала информационных систем в области государственных закупок.

Еще одна проблема, на которой нам хотелось бы остановиться,- это регламентация порядка регистрации заказчиков в ЕИС. Речь пойдет про действия заказчиков, которые состоят в Сводном реестре участников и неучастников бюджетного процесса.

Мы специально не рассматриваем механизм регистрации поставщиков, исполнителей и подрядчиков в рамках данной проблемы, так как данная категория участников закупочного процесса регистрируется в ЕИС по иным правилам. Как отмечают в своей работе Баркатунов В.Ф. и Ларина О.Г. регистрация в ЕИС для этой категории субъектов закупок приближена по механизму к регистрации на электронных торговых площадках. Участники закупок представляют необходимые документы и подписывают заявление электронной цифровой подписью [4].

Однако наша проблема связана с некорректной автоматической регистрацией заказчиков. Включение организаций в Сводный реестр участников и неучастников бюджетного процесса регламентируется Приказом Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» (далее – приказ № 163н). В соответствии с приказом №163н в Сводный реестр включается информация: об участниках бюджетного процесса бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, их обособленных подразделениях, о юридических лицах, не являющихся участниками бюджетного процесса, и их обособленных подразделениях, государственных (муниципальных) автономных и бюджетных учреждениях, получателях средств из бюджета, участниках казначейского сопровождения, являющихся государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, которым в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации предоставляются субсидии из федерального бюджета, а также информация о некоторых других категориях организации [31]. Как

можно заметить, это очень большой процент государственных и муниципальных заказчиков.

Порядок регистрации данных организаций определен в Приказе Казначейства России от 10.12.2021 № 39н «Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок» (далее – Приказ № 39н). В III разделе Приказа № 39н содержится информация о регистрации организации, руководителя, уполномоченных лиц и иных сотрудников организации в ЕИС [39]. Там содержится информация о том, как производить корректировку списка лиц, допущенных в ЕИС, и как блокировать их доступ в связи с прекращением исполнения обязанностей в области государственного закупок.

Однако законодателем упущен один важный момент – это предоставление доступа в ЕИС руководителю, в случае его смены. Информация о том, что учетная запись руководителя автоматически создается в связи со сменой лица, имеющего право действовать без доверенности в соответствии с ЕГРЮЛ, не полностью актуальна. В связи с недостаточно проработанным механизмом смены руководителя в Приказе № 39н, регулирующем порядок регистрации заказчика в ЕИС, возникают следующие проблемы:

- в случае повышения в должности сотрудника до руководителя, ранее имевшего учетную запись в ЕИС, происходит создание новой учетной записи, а не изменение текущей («задвоение» пользователей);
- новый руководитель получает учетную запись без прав руководителя или администратора;
- возникает проблема с электронной цифровой подписью, в которую занесена старая должность руководителя.

«Задвоение» пользователей приводит к тому, что пользователь с правами руководитель не имеет прав администратора и не может присвоить полномочия другим сотрудникам организации. При подписании

юридических значимых документов может возникнуть проблема с привязкой ЭЦП к старому пользователю, что приведет к невозможности подписания документов в новой учетной записи руководителя.

Эта проблема возникла ввиду слабого правового регулирования этапов регистрации государственного заказчика в ЕИС путем использования Сводного реестра. Для устранения данного законодательного пробела в области закупок для государственных нужд необходимо дополнить Приказ № 39н и постановление Правительства РФ № 60 новыми нормами и внести корректировку в старые положения.

Мы считаем, что для корректной работы программного обеспечения в области государственных и муниципальных нужд необходимо законодательно закрепить новый для заказчика функционал самостоятельной регистрации в ЕИС в ручном режиме. А также предоставить заказчику самостоятельно выбрать, в каком режиме будет производиться регистрация пользователя ЕИС. Данное нововведение позволит предупредить возникающие в последующем трудности у заказчиков.

О следующей проблеме было упомянуто в работе А.Н. Мечевского. Проблема выражалась в необходимости более тесного взаимодействия ЕИС и других информационных систем [25]. Мы тоже считаем проблемой правового регулирования программного обеспечения - недостаточно глубоко отрегулированную область взаимодействия ЕИС и вспомогательных федеральных и региональных систем. Разберем эту проблему на примере подсистемы планирования «Электронный бюджет» (далее – ЭБ) и Единого агрегатора торговли «ЕАТ Березка» (далее – ЕАТ).

Подсистема планирования «Электронный бюджет» была разработана как часть большого комплекса подсистем, обеспечивающих бюджетный процесс в Российской Федерации. Она создана в результате исполнения Постановления Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» дополнительно

регламентирована Приказом Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 259н «Об утверждении перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет", оператором которых является Министерство финансов Российской Федерации, и перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" оператором которых является Федеральное казначейство». Для федерального заказчика, которому выделяются денежные средства из федерального бюджета, начало закупки начинается с планирования. Ранее, до введения ЭБ планирование осуществлялось в соответствии с Законом 44-ФЗ в ЕИС, но теперь процесс переведен в ЭБ.

Хотя ранее, когда планирование осуществлялось в ЕИС, оно тоже не было лишено недостатков. Как отмечает Т.А. Гусева в своей работе, ранее планирование тоже было двухэтапным. Сначала заказчик формировал план закупок на 3 года, а потом на основании его формировал план-график на 1 год [13]. Мы согласны с ней, что данное дублирование мероприятий по планированию было излишним для заказчика и не нужным для поставщиков. Позже законодатель с 2020 года упразднил план закупок, оставив только план-график на 3 года.

Проблемы недостаточного законодательного регулирования проявляются в том, что к ним предъявляются разные требования по составу, наполнению программной начинки. Законодатель, введя в действие ЭБ, преследовал цель заключить в этой системе весь процесс формирования федерального бюджета на текущий и планируемые периоды, а ЕИС предназначалась для проведения закупок. В итоге к этим системам законодатель поставил немного разные цели и задачи. Потом было решено наладить между ними обмен с целью открытого и прозрачного процесса расходования денежных средств. Предложив заказчикам, функционал для планирования средств текущего бюджетного периода еще в прошлом

периоде ставилась цель преемственности запланированных мероприятий и перехода их из текущего периода в будущий. Однако в итоге ситуация складывается несколько иначе. В обязанности заказчика при проведении планирования и создания закупочных мероприятий в текущем периоде на 3 года входит: обосновать их в соответствии с правилами нормирования, детализировать до цены за 1 единицу, выбрать соответствующий код ОКПД2 (Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности) до 4 разряда (группы), распределить их между укрупненными закупками и многое другое. К сожалению, большинство этих действий, проведенных заказчиком, будут не востребованы при синхронизации с ЕИС. При синхронизации с ЕИС все блоки детализации и нормирования будут оставлены в ЭБ, а в ЕИС перенесутся только сведения об ОКПД2, суммах закупок и их названиях. То есть заказчику придется заново уже при проведении закупки (следующий этап после планирования) заново повторно вводить детализацию товаров, работ и услуг и другие, не синхронизировавшиеся данные.

По нашему мнению, тут прослеживается явный недостаток законодательного регулирования ЕИС и информационных систем, разработанных для взаимодействия с ней. Мы считаем, что если вменить обязанность на законодательном уровне разработчикам информационных систем полную бесшовную синхронизацию с ЕИС (как с основополагающей системой, утвержденной Законом 44-ФЗ), то можно добиться более качественного планирования закупок, исключить двойную работу заказчика, направив его усилия на формирование грамотного технического задания. Все это в комплексе приведет к более качественным результатам закупок и снижению затрачиваемых бюджетных средств.

В продолжение этой проблемы необходимо остановиться на Едином агрегаторе торговли (далее - ЕАТ). ЕАТ был создан для федеральных заказчиков с целью собрать в себе все предложения поставщиков (агрегировать) и сделать закупки у единого поставщика более прозрачными

для общественности и контролирующих органов. Он был создан в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 824-р. Также основным документом, регулирующим действие заказчика и поставщика в ЕАТ, стал его регламент, утвержденный приказом АО «РТ-Проектные технологии». В дальнейшем в его работу внесли корректировки другие распоряжения Правительства Российской Федерации, но они носили точечный, а не фундаментальный характер.

В ЕИС закупки у единственных поставщиков, например, по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона -44ФЗ в Плане – графике указываются 1 строкой без детализации и деления на товары, работы и услуги. Однако в ЕАТ все эти закупки подвергаются полной детализации. Также тут необходимо отметить, что законодатель, детализируя закупки у единственного поставщика, заставляет заказчика при проведении закупки в ЕАТ заполнять извещение и описание объекта закупки. На это обращают внимание Тачкова И.А. и Бацылева М.В. в своей работе. Они отмечают, что при проведении закупки у единственного поставщика заказчику необходимо заполнить информационную карту закупки, выбрать товары, работы или услуги из каталога, при этом указав код КТРУ или ОКПД2 [61]. Проработанность закупочной сессии в ЕАТ в информационном плане очень высокая. Это сделано для того, чтобы после ее проведения провести автоматическое предзаполнение проекта контракта по форме ЕАТ.

Однако до сих пор не регламентирован порядок обратной синхронизации из ЕАТ в ЕИС. Законодателем не сформулирована обязанность разработчика ЕАТ по передаче информации о проведенных закупках и заключенных контрактах в ЕИС.

Данная недоработка законодателя при формулировании требования к информационным системам, взаимодействующим с ЕИС, приводит к невозможности использования данной информации при формировании отчетов заказчика о проведенных закупках. Ввиду того, что план-график, формируемый в ЕИС, содержит только информацию о планируемых

закупках, заказчику приходится проводить повторную работу при подсчете денежных средств, затраченных в ходе исполнения закупок.

Следующая проблема, возникающая из того, что ЕАТ – это федеральная система, проявляется в разности часовых поясов заказчика и поставщика и очень коротким срокам на принятие решений. Устанавливая короткие сроки в закупочных сессиях, проводимых в ЕАТ, законодатель преследовал цель максимально сократить срок заключения договора. Однако ввиду того, что в закупках участвуют поставщики со всех регионов, а на подписание контракта отводится строго ограниченное количество дней, поставщик может не успеть подать предложение на участие в закупке или подписать контракт. При проведении конкурентных закупок в ЕИС и на торговых площадках сроки значительно увеличены, и таких проблем практически не возникает.

Возможное решение, которое можно применить в данной сфере,- это увеличение однодневных сроков до 2-х дней для того, чтобы дать возможность участникам закупки из разных субъектов в рабочее время принять юридически-значимое решение.

Следующим правовым пробелом, на который мы бы хотели обратить внимание,- это отсутствие альтернатив работы в ЕИС при проведении закупки. Тут необходимо пояснить, что мы понимаем под альтернативой этой системы.

Российская Федерация – это очень большая страна, и ее нельзя судить или равнять на один или несколько передовых субъектов. Развитие информационных технологий и связи в каждом субъекте РФ остановилось на разных уровнях. В контрактной системе РФ задействованы тысячи заказчиков разного уровня, у них разные условия работы, разный набор средств вычислительной связи и программного обеспечения. Даже с учетом политики государства, нацеленной на цифровизацию всей страны, остаются учреждения, не подключенные к сети Интернет или не имеющие достаточные условия и качество подключения. Поэтому со стороны

законодателя следующим шагом в развитие информационных систем можно было бы рассмотреть введение альтернативной работы в ЕИС в офлайн режиме с периодической подгрузкой.

Тут необходимо объяснить, что мы подразумеваем под офлайн-режимом. В данный момент ЕИС функционирует в сети Интернет, и для доступа к ней необходим постоянный стабильный канал связи. Также в случае выхода из строя ЕИС у субъектов контрактной системы тоже теряется доступ к своим закупкам. В довершение всего в определенные периоды времени ввиду повышенной нагрузки ЕИС становится также временно не доступна. Это происходит даже у тех заказчиков, которые не испытывают проблем с подключением к сети Интернет.

Для решения этой проблемы со стороны законодателя необходимо предусмотреть возможность локальной (автономной) работы в ЕИС в случае недоступности онлайн режима или без доступа к интернету. Это позволит производить ряд действий в локальном режиме с последующей выгрузкой результатов работы после устранения неисправностей, не позволявших работать в онлайн.

Интересным в данном случае является подход Елькиной А.В. и Кононенко М.М. в своей работе. Они на примере судебной практики показывают проблемы цифровизации ЕИС, ЭТП, ЕАТ. В частности, они отмечают ситуацию, когда ввиду недоступности электронной торговой площадки участник потерял возможность подать заявку на электронную закупку [14]. Данная ситуация еще раз доказывает необходимость введения офлайн режима для всех участников закупок во всех информационных системах.

Подводя итоги анализа проблем правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок, можно отметить несколько моментов.

Законодателем недостаточно глубоко проведена регламентация заполняемых форм при проведении закупок в информационных системах.

Это дает разработчику программного обеспечения право свободного толкования норм законодателя при реализации их на практике.

Недостатки правового регулирования не позволяют автоматизировать процесс при работе в информационных системах государственных закупок. Это приводит к излишним временным затратам уполномоченных лиц заказчика при проведении закупок.

Требуется доработка регламента регистрации в ЕИС с учетом возникающих проблем при смене руководителя.

Необходимо повысить требования к более глубокой интеграции ЕИС и вспомогательных информационных систем, обеспечивающих закупочный процесс. В том числе предусмотреть обратную интеграцию и синхронизацию.

Необходима корректировка сроков, отведенных законодателем на юридически-значимые действия в ЕАТ Березка с целью предоставления равного и одинакового доступа к закупкам участникам из разных субъектов РФ.

Требование о разработке офлайн приложения ЕИС – это назревающая потребность участников закупочных процедур.

По нашему мнению, программное обеспечение, созданное в целях проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, имеет разностороннюю законодательную регламентацию. Данную область права регулируют федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы Минфина и другие нормативные правовые акты разных уровней. Однако точечные изменения необходимы, и только законодатель может принять решение, на каком уровне внести те или иные правки.

Глава 3 Актуальные проблемы механизма проведения закупок для государственных и муниципальных нужд

3.1 Отдельные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок

Закупка в понимании законодателя состоит из комплекса этапов, через которые проходят субъекты-участники. При проведении закупки для государственных и муниципальных нужд важны все этапы, составляющие этот комплекс действий. Пройдя такие этапы, как планирование и проведение торгов, заказчик переходит к этапу заключения контракта. Данный этап только с виду выглядит небольшим, скоротечным и простым. На самом деле он содержит в себе ряд важных юридических действий, которые могут повлечь за собой последствия, вплоть до прекращения закупки или ее отмены. К сожалению, как и другие этапы закупки, этап заключения контракта тоже не лишен проблем, с которыми сталкиваются заказчики и поставщики.

Несмотря на то что область заключения контракта законодателем сформулирована путем императивных норм, это не отменяет возможности неумышленного или умышленного отступления от них. Данной точки зрения также придерживается Д.А. Чваненко в своей статье. Д.А. Чваненко рекомендует применять метод законодательного ограничения прав заказчика и поставщика в целях регулировки их действий и предупреждения неумышленных ошибок [65]. Мы тоже придерживаемся мнения об императивном подходе и четкой регламентации действий субъектов закупки. На примере нескольких проблем, возникающих на данном этапе, мы хотим показать, какие элементы требуют более глубокой регламентации со стороны законодателя.

Рассмотрение заявок участников закупки можно отнести как к этапу проведения закупки, так и к этапу заключения контракта. Это связано с тем,

что когда заказчик рассматривает несколько заявок и определяет победителя, еще не началась процедура заключения контракта. А когда победитель уже определен и начинается процедура составления проекта контракта, происходит повторное рассмотрение заявки для включения информации, содержащейся в ней, в контракт. Вот тут заказчик может столкнуться с проблемой при указании страны происхождения товара или страны производителя товара.

Страна происхождения или страна производителя товара является таким же важным критерием, как технические и функциональные характеристики товара для заказчика при заключении контракта. Это подтверждает судебная практика, в частности, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23 ноября 2017 г. № Ф10-4795/17 по делу № А36-11388/2016. Рассмотрим дело № А36-11388/2016 между обществом с ограниченной ответственностью «Компакт-сервис» (далее - ООО «Компакт-Сервис») и Областным казенным учреждением «Управление по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей Липецкой области» (далее - ОКУ «УМТО»). Суть дела состоит в следующем: ОКУ «УМТО» опубликовал извещение о закупке многофункциональных устройств в ЕИС, ООО «Компакт-сервис» подало заявку, указав страну происхождения – Россия. При поставке заказчиком было выявлено, что страной происхождения товара является Китай и Вьетнам. В целях проверки своих доводов, он провел платную экспертизу в сторонней организации. Экспертиза подтвердила доводы заказчика. На основании этого заказчик обратился к поставщику с просьбой о замене товара, соответствующего спецификации к контракту. Поставщик не признал несоответствие страны происхождения существенным условием. В ответ на это заказчик инициировал процедуру одностороннего отказа от исполнения контракта и подачу иска в арбитражный суд в целях возмещения затрат на проведенную экспертизу. Суд принял сторону заказчика и обязал поставщика возместить затраты на экспертизу. Поставщик, не согласившись с решением суда,

обратился в апелляционную и кассационную инстанцию, но решение осталось неизменным [54]. Данный пример из судебной практики подчеркивает значимость и важность информации о стране или странах происхождения, указываемых в заявках участников и спецификации к контракту. Именно поэтому указанная ниже проблема актуальна при осуществлении закупок и заключению контрактов.

Суть данной проблемы состоит в том, что нередко при указании характеристик товаров, планируемых к поставке, поставщик указывает несколько стран происхождения вместо одной. Заказчик же при составлении проекта контракта должен указать только одну страну, в которой был произведен товар. Обратимся к регламентации данного момента в законодательстве. В статье 43 Закона 44-ФЗ, регламентирующего состав заявки участника, содержится следующее: «наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира, с учетом положений части 2 настоящей статьи» [28]. Законодатель в этой статье императивно предписал указывать в заявке «наименование страны». Вариативности в форме указания одной страны или нескольких стран данное положение Закона 44-ФЗ не содержит. Оно четко предписывает указывать одну страну. Этой позиции придерживалось Минэкономразвития России в своем письме от 24 июня 2016 г. № Д28и-1588 [32].

С другой стороны, если рассматривать закупку медицинских изделий, то в этом случае сведения о стране производства указываются в регистрационном удостоверении, которое оформляется в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 № 1416 [40] и Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [36]. В регистрационном удостоверении может быть указано более одной страны в том случае, если при создании медицинского изделия его составляющие части изготавливались в разных странах, а в последующем были объединены в

одно изделие. Данные случаи возможны при производстве технически сложных приборов или лекарств. В этом случае в графе место происхождения будет указано несколько стран, и именно эта информация будет предоставлена в заявке участника.

Еще об одном примере – исключении из правила указания одной страны в заявке участника - говорится в письме Министерства Финансов Российской Федерации от 7 ноября 2017 г. № 24-06-01/73251 [34]. В данном случае позиция Минфина России опирается на Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20 июня 2017 г. № 306-КГ17-552 по делу № А49-307/2016 [45]. В данных документах разбирался вопрос законности отклонения участника закупки, указавшего несколько стран происхождения вместо одной. Участником закупки были пройдены все судебные стадии, и Верховный суд РФ, применяя положения статьи 58 Таможенного Кодекса Таможенного союза, указал на определение страны происхождения товара, под которой может подразумеваться группа стран, либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны. Однако в этих документах идет оговорка, что данное правило, по их мнению, не применимо в случае установления национального режима при осуществлении закупок в соответствии со статьей 14 Закона 44-ФЗ [45].

В данной ситуации мы бы хотели прояснить несколько моментов. Даже с учетом, что Таможенный Кодекс Таможенного союза признан утратившим силу на данный момент и на смену его принят Таможенный кодекс Евразийского экономического союза [59], сходная позиция (о стране или группе стран) сохранилась в статье 30 нового документа.

В отношении статьи 14 Закона 44-ФЗ, на которую ссылались Минфин России и Верховный суд Российской Федерации в своих позиция при определении возможности указания нескольких стран здесь необходимы некоторые пояснения. Указание нескольких стран при применении национального режима ставит в невыгодное положение заявку участника закупки в случае, если там перечислены страны, подпадающие под

ограничения или запреты. Например, указание двух стран - России и Китая - автоматически приводит к тому, что заказчик вынужден квалифицировать данную заявку как поставка товара иностранного производства с соответствующими последствиями.

Еще одним мнением, к которому можно обратиться при разборе данной проблемы и дополняющим позицию органов власти, является позиция контролирующего органа - Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации и ее территориальных органов. В решении Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области от 10 марта 2022 г. № 055/06/48-172/2022 разбирался вопрос, связанный с отклонением заявки участника по причине указания им нескольких стран происхождения товара вместо одной.

Позиция Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области была основана на решении Совета Евразийской экономической комиссии от 13.07.2018 № 49, где под понятием «происхождение товара» понималась принадлежность товара к стране, в которой товар был полностью получен или произведен, или подвергнут достаточной переработке в соответствии с критериями определения происхождения товаров. А под страной могла подразумеваться группа стран либо таможенный союз стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения происхождения товаров. Также в решении было указано, что Закон 44-ФЗ не содержит специального запрета на указание в заявке для участия в закупке нескольких стран происхождения товара. Однако недопустимо возникновение противоречий требованиям нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации статьи 14 Закона 44-ФЗ. Доводы заказчика о том, что несколько стран невозможно будет указать в документах о приемке, были отвергнуты ввиду введения функционала ЕИС, предусматривающего возможность указания нескольких стран происхождения товара [57].

Однако по-прежнему остается актуальным вопрос об указании страны происхождения товара в случае, если поставщик не знает, откуда будет осуществлена поставка, ввиду наличия филиалов производителя в нескольких странах.

Проанализировав данную проблему, можно выделить, что Закон 44-ФЗ до сих пор не содержит однозначную позицию в вопросе указания одной или нескольких стран происхождения. С одной стороны, он императивно регламентирует указание наименования одной страны, с другой стороны, нигде не запрещает указание нескольких стран. Иной позиции придерживается таможенное законодательство, где предусматривается возможность указания в качестве страны происхождения группы стран. Законодательство, регламентирующее регистрацию медицинских изделий, в свою очередь, тоже предусматривает возможность указания нескольких стран происхождения вместо одной. Указание нескольких стран возможно в заявках, подаваемых к закупкам, не применяющим национальный режим. А при применении национальных ограничений указание нескольких стран влечет к правовой неопределенности при классификации заявки. В то же время позиции судов и антимонопольных органов могут противоречить друг другу в зависимости от конкретных обстоятельств.

На основании этого мы можем предположить, что данная проблема этапа заключения контракта по результатам закупки еще остается неразрешенной. Одним из возможных решений было бы комплексное внесение изменений в статьи Закона 44-ФЗ, регламентирующие состав заявки и применение национального режима. Поэтому мы предлагаем внести изменения в статью 43 Закона 44-ФЗ и изложить подпункт «б» пункта 2 части 1 статьи 43 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «б) наименование страны или стран происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира, с учетом положений части 2 настоящей статьи;». Данное изменение решит правовую коллизию между отдельными федеральными законами, регламентирующими

описание поставляемого товара, однако пока данные изменения законодательства не будут произведены, заказчикам придется сталкиваться с этими проблемами на этапе рассмотрения заявок и заключения контракта.

Следующей проблемой, на которой необходимо остановиться и с которой сталкиваются субъекты контрактной системы,— это слабая регламентация механизма составления спецификации к контракту на этапе его заключения.

Она проявляется после проведения торгов и снижения общей цены контракта. Следующим этапом закупки после торгов является составление проекта контракта и заполнение спецификации из заявки победителя. Сумма цен единиц товаров, включенных в закупку, должна соответствовать общей цене контракта, однако в Законе 44-ФЗ отсутствует регламентация распределения общей цены между отдельными товарами.

Вследствие этого в данной ситуации сложилось два пути формирования спецификации к проекту контракта. В первом случае заказчик производит пропорциональное снижение всех цен за единицу товара относительно проценту снижения общей цены контракта. Таким образом, цены всех товаров уменьшаются одинаково относительно начальной максимальной цены контракта. Данный способ неизбежно приводит к тому, что цену 1 или несколько видов товаров приходится «подгонять» на копейки, которые нельзя разделить. Обычно поставщики относятся к этому спокойно, однако существует и второй способ составления спецификации.

Вторым способом является передача проекта спецификации поставщику для того, чтобы уже он произвел распределение общей сниженной цены контракта между отдельными товарами. В данном случае, как правило, распределение происходит не одинаково пропорционально, и поставщик распределяет всю сумму без остатка неравномерно, где-то снижение происходит меньше, где-то больше. В таком распределении поставщик преследует свою цель — предотвратить снижение цены в спецификации за определенные товарные позиции себе в убыток. То есть

если какой-то товар из спецификации не может стоять ниже определенного порога, то на нем снижение минимальное, а на других максимальное. При подаче заявки и проведении торгов закупка рассматривалась комплексно, поэтому она могла содержать товары как возможные к поставке по сниженной цене, так и нет. Данный вариант тоже применяется на практике, как и первый способ. Обычно поставщики соглашались на его применение при поставке большого количества разных видов товаров.

Рассматривая позицию суда на этот вопрос, можно обратиться к делу № А60-20519/2019. В рамках данного дела разбирались ситуация, при которой произошло снижение цены контракта относительно НМЦК. А заказчиком было направлено предложение поставщику об увеличении количества поставляемого товара с пропорциональным увеличением цены контракта. Поставщик согласился с этим условием и предоставил заказчику спецификацию с увеличенным количеством поставляемого товара. Однако позиции спецификации были непропорционально снижены относительно НМЦК и коэффициента снижения цены в результате торгов. Иными словами на ряд позиций цена после пропорционального увеличения количества товара в рамках общей НМЦК превысила цену за единицу, определенную после снижения в результате торгов. Заказчик обратился в суд с целью взыскания разницы между ценой единицы после торгов и ценой, указанной в спецификации. Это дело было рассмотрено 5 раз: 3 стадии до кассации и в рамках повторного пересмотра до апелляции. Решающую роль сыграла стадия кассации. Суд встал на сторону заказчика и нашел нарушения законодательства о закупках в установлении цены единицы товара в спецификации, превышающей цену, определенную делением НМЦК на количество товара [52].

В статье 51 Закона 44-ФЗ регламентирован только порядок увеличения цены контракта при его заключении с пропорциональным увеличением количества поставляемого товара. В данном случае цена единицы товара не должна превышать цену такой единицы, определяемую как частное от

деления цены контракта на количество товара, предусмотренное в извещении об осуществлении закупки.

К сожалению, правовой пробел в Законе 44-ФЗ при составлении спецификации с учетом снижения общей цены до сих пор не ликвидирован. Заказчики пользуются обоими способами и сегодня. С нашей точки зрения, можно дополнить статью 51 Закона 44-ФЗ необходимой нормой о пропорциональном снижении цены отдельных товаров, работ, услуг в спецификации относительно начальной максимальной цены. Поэтому предлагаем изложить подпункт «б» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «б) цену контракта, соответствующую цене контракта, предложенной в соответствии с настоящим Федеральным законом участником закупки, с которым заключается контракт, с учетом положений нормативных правовых актов, принятых в соответствии со статьей 14 настоящего Федерального закона, положений статей 28 и 29 настоящего Федерального закона, цену каждого отдельного этапа исполнения контракта, определенную в соответствии с частью 2 статьи 34 настоящего Федерального закона (если проектом контракта предусмотрены отдельные этапы его исполнения) и цену единицы товара, работы, услуги с учетом пропорционального снижения цены контракта относительно начальной максимальной цены контракта. Предусмотренная настоящим подпунктом информация включается в проект контракта, за исключением случаев включения в него информации, предусмотренной подпунктами "в" или "г" настоящего пункта;». Конечно, еще останется открытый вопрос, когда невозможно полностью разделить общую цену контракта на количество поставляемого товара, указанного в контракте, без выделения копеек в отдельном товаре, но в любом случае такое законодательное закрепление снижения цен единиц товаров, работ и услуг в спецификации позволит снять большинство вопросов при составлении спецификации к контракту.

Еще одним правовым пробелом, никак не оговариваемым в законе, является невозможность поставщика изменить обеспечение или информацию о добросовестности при заключении контракта.

Как уже упоминалось ранее, в Законе 44-ФЗ присутствует некоторый временной мораторий на заключение контракта после определения победителя. Обычно складывается ситуация, когда поставщик подписал контракт, но заказчик еще не имеет возможности поставить свою подпись ввиду не наступления срока. За это время заказчик проводит проверку подписанного проекта контракта и предоставленного обеспечения или информации о добросовестности. Бывают ситуации, когда поставщик совершает неумышленную ошибку при предоставлении информации о добросовестности или при внесении денежных средств в обеспечение контракта. В соответствии с нормами Закона 44-ФЗ, заявка такого поставщика в любом случае, по мнению законодателя, должна быть отклонена, так как он нарушил закон, не выполнил обязательные условия при заключении контракта. Однако если это добросовестный поставщик и в его интересах заключить контракт, а не сорвать его заключение ведь именно в заключении контракта с добросовестным поставщиком стоит вся цель закупки. То в таком случае от него поступит предложение о дополнительном внесении обеспечения контракта или предоставлении добросовестности. В рамках гражданского законодательства данная инициатива поставщика будет рассматриваться судом или антимонопольным органом как смягчающее обстоятельство и вследствие этого не приведет к помещению участника закупки в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП). Однако в законодательстве о закупках для государственных и муниципальных нужд не предусмотрен алгоритм действий заказчика при заключении контракта, если поставщиком была совершена техническая ошибка.

При возникновении данной проблемы заказчик оказывается перед сложным выбором: принять информацию о добросовестности поставщика и документы, подтверждающие внесение обеспечения (денежных средств) вне

ЕИС, одновременно с этим согласиться с тем, что вся ответственность за данное решение будет возложена на руководителя либо уполномоченное лицо, подписавшее контракт, или отклонить контракт, подписанный победителем, и начать процедуру помещения поставщика в РНП. При выборе второго варианта решения проблемы заказчик теряет потенциального поставщика, что, возможно, приводит к срыву поставки товара, отмене услуг (работ). Развитие событий при втором варианте решения проблемы может привести к большим убыткам для государства, невыполнению государственных заданий и других возложенных функций на заказчика. Поэтому нередко заказчики сознательно идут на данное нарушение, учитывая малозначительность деяния в совокупности ввиду того, что поставщик впоследствии подтверждает свою добросовестность и заинтересованность в заключении контракта.

Рассмотрим судебную практику по этой проблеме. В рамках анализа Постановления Арбитражного суда Московского округа от 30 мая 2019 г. № Ф05-6486/19 по делу № А40-199289/2018 можно определить позицию суда на данную ситуацию. Суть дела состоит в том, что поставщик направил обеспечение по контракту в форме банковской гарантии, содержащей положения, не соответствующие требованиям Закона 44-ФЗ. Обнаружив это в течение недели, он повторно направил обеспечение исполнения контракта, но уже в форме денежных средств, на расчетный счет заказчика, уведомив его при этом. Платеж поступил вне ЕИС и не был принят комиссией при рассмотрении вопроса о признании участника уклонившимся от заключения контракта. Участник закупки, не согласившись с решением комиссии о признании его уклонившимся от заключения контракта, подал жалобу в ФАС. Антимонопольный орган признал жалобу необоснованной, и рассмотрение вопроса продолжилось в суде. На стадии кассации суд принял во внимание доводы участника и вынес решение об отмене предписания ФАС и повторной рассмотрении жалобы участника [48]. В этом примере судебной практики подтверждается возможность участника закупки

направить дополнительное обеспечение исполнения контракта, и оно будет считаться правомочным и действительным независимо от его отсутствия в информационных системах. Поэтому странным является отсутствие функционала дозагрузки информации о дополнительных обеспечительных платежах или информации о добросовестности, но в следующем примере судебной практики будет несколько иная ситуация.

Вторым судебным примером, описывающим ситуацию с предоставлением обеспечения исполнения контракта и оформлением банковских гарантий, в частности, в качестве обеспечения, будет дело № А40-205323/2019. Суд установил, что участником закупок были через информационную систему представлены недостоверные банковские гарантии, а антимонопольный орган, проведя проверку данного факта, направил информацию о включении участника в реестр недобросовестных поставщиков. Участник закупки попробовал направить дополнительные банковские гарантии взамен недействительных нарочным способом. Однако в законодательстве о закупках не предусмотрен иной порядок предоставления банковских гарантий, кроме как через ЕИС. Поэтому суд отклонил иск участника к антимонопольному органу и оставил решение в силе в трех инстанциях [49].

О таких видах ошибок, связанных с человеческим фактором, в своей работе упоминает Д.А. Чваненко. Он для предупреждения возникновения их в будущем предлагает метод «мягкого подталкивания». Этот метод заключается в том, что система сама напоминает участнику закупки о необходимости совершения определенного действия [65]. Продолжая развитие его мысли, можно возложить на систему и обязанность в проверке внесенного обеспечения или представленной добросовестности на соответствие требованиям контракта. Это, по нашему мнению, снизит вероятность непреднамеренного нарушения законодательства со стороны участников закупок и повысит процент заключаемых контрактов.

Подводя итог рассмотрения этой проблемы, можно отметить, что сначала суд принимает в качестве обеспечения денежный платеж, проведенный вне ЕИС, в качестве дополнительного обеспечения, а через год в другом деле отклоняет возможность предоставления банковской гарантии иным способом, кроме информационной системы. Рассмотрев два примера судебной практики суда Московского округа, можно сделать ряд выводов. Во-первых, судебная практика меняется, и это факт. Во-вторых, непроработанность данной нормы подтверждается судебной практикой, а не только мнениями ученых, и она требует корректировки, чтобы снизить количество данных ситуаций при заключении контракта.

Проблематику сроков заключения контракта, которая была вызвана конфликтом норм, мы уже рассматривали ранее в работе. Там эта проблема поднималась в аспекте законодательного затягивания сроков заключения контракта с целью выполнения одной нормы, но с последующим непреднамеренным нарушением другой нормы, регулирующей срок подписания контракта. В данном параграфе мы хотим рассмотреть ситуацию, когда победитель закупки на этапе заключения контракта производит действия, затягивающие процесс заключения контракта.

В данном случае мы не рассматриваем реальные случаи, когда необходимо внести изменения в проект контракта в связи с допущенными ошибками или неточностями при заполнении реквизитов поставщика, спецификации или иной информации.

Данная ситуация, приводящая к искусственному затягиванию сроков, возникает в случаях не выполнения поставщиком ряда обязательных действий, необходимых для заключения контракта. В нашей практике самой частой причиной затягивания сроков заключения контракта – это проблемы с внесением обеспечения исполнения контракта. Ввиду того, что законодательством для участников закупки не предусмотрен механизм продления срока подписания контракта сторонами, поэтому участники

закупки применяют единственную возможность отложить подписание контракта – это протокол разногласий.

Предлогами к выставлению протокола разногласий могут быть любые причины: указание на применение упрощенной налоговой системы, корректировка реквизитов, спецификации, изменение лица, подписывающего контракт и т.д.

Самым частым и простым вариантом, используемым поставщиками в данном случае, - это корректировка электронной почты или телефона. Ввиду того, что эти реквизиты не содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц, то их легко менять или даже иметь несколько одновременно. Однако они являются обязательными при заключении государственного контракта.

Действия по размещению протокола разногласий в соответствии со статьей 51 Закона 44-ФЗ предоставляют поставщику (исполнителю, подрядчику) дополнительные 5-7 рабочих дней для подготовки контракта к подписи с его стороны [28]. Этого дополнительного срока обычно хватает поставщику, чтобы подготовить все необходимые документы для заключения контракта.

Разберем судебное решение по этому вопросу. В рамках дела № А56-60081/2018 рассматривалась стадия заключения контракта между Санкт-Петербургским государственным казенным учреждением «Центр комплексного благоустройства» (далее – Заказчик) и обществом с ограниченной ответственностью «СтройСервис» (далее – Победитель закупки). Заказчик в установленный срок подготовил и направил проект контракта Победителю закупки на подпись. В ответ Победитель закупки в последний день, установленный Законом 44-ФЗ, вместо подписания контракта разместил на ЭТП файл с названием «протокол разногласий к», который содержал единственную фразу: «Направляем протокол разногласий для получения дополнительного времени для согласования банковской гарантии». Больше никакой информации данный документ в себя не

включал. Комиссия Заказчика признала Победителя закупки уклонившимся от заключения. Не согласившись с данным решением, Победитель закупки подал жалобу в антимонопольный орган. Управление Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу признало жалобу Победителя необоснованной, а решение Заказчика - законным. Победитель закупки обратился в суд, но, пройдя 3 стадии, суд поддержал в своем решении антимонопольный орган и Заказчика. Обосновав это тем, что файл, приложенный Победителем закупки, нельзя квалифицировать как протокол разногласий, так как он не содержит разногласий к контракту [51].

Этот судебный пример из практики только подтверждает существующую проблему между участниками закупки при заключении контракта. Данную проблему искусственного затягивания срока сложно будет преодолеть только с юридической стороны. Ввиду того, что здесь затрагиваются неотъемлемые права участников закупки на внесение изменений в контракт, то запрет на подачу протоколов разногласий будет выглядеть как нарушение гражданского законодательства и прав участников обоюдной сделки.

Для снижения частоты применения данного механизма, затягивающего процесс заключения контракта, необходим комплексный подход. Он должен включать программную, законодательную и образовательную часть. Программная часть должна предусматривать помощь участникам закупки в более быстром проведении требуемых для заключения контракта действий, а также оказать содействие в подготовке обеспечения исполнения контракта. В качестве помощи в предоставлении информации о добросовестности можно рассмотреть, например, автоматический анализ и выбор контрактов, исполненных поставщиком без применения штрафных санкций за требуемый период с последующим предложением к направлению их заказчику. Ведь вся информация о контрактах, их ценах, примененных санкциях хранится в ЕИС. Поэтому теоретически можно спроектировать алгоритм автоматического формирования информации о добросовестности. Для решения проблемы с

внесением обеспечения исполнения контракта, не связанной с отсутствием денежных средств у участника закупки, возможно предусмотреть типовые стандартизированные банковские гарантии (без указания заказчика и номера закупки) сформированные заранее по аналогии с чеком или векселем на предъявителя. Они могут быть подготовлены заранее, и в проект контракта будет вписываться только их номер, без необходимости в рамках каждой закупки обращаться в банк за оформлением уникального документа, содержащего все реквизиты заказчика и поставщика. Если обеспечение исполнения контракта предполагается в денежной форме, то ускорение процесса внесения денежных средств возможно при внесении депозита на счет электронной торговой площадки с предоставлением согласия на использование этих денежных средств для обеспечения исполнения контракта. Эти меры ускорят с программной и технической стороны выполнение участниками обязанности по внесению обеспечения исполнения контракта, но для их воплощения в жизнь необходимо принятие соответствующих нормативных правовых актов.

Также необходимо дополнить эти меры с образовательной стороны. Некоторые участники закупок иногда даже не знают механизм внесения обеспечения или придают ему не должное значение, считая, что достаточно победить в торгах для заключения контракта. В данном случае необходимо разработать простые и понятные видеоинструкции, объясняющие весь процесс подписания контракта со стороны победителя торгов. Также возможно будет вменить в обязанность поставщикам иметь хотя бы одного подготовленного специалиста в области государственных закупок. По Закону 44-ФЗ у заказчика в закупочном процессе должны быть задействованы прошедшие дополнительное обучение сотрудники, однако в отношении поставщиков такое требование отсутствует, что иногда приводит к таким ошибкам.

На низкий уровень образования участников контрактной системы также обращает внимание Бирюкова Е.А. в своей работе. Она отмечает, что в

законе регламентировано наличие дополнительного образования у субъектов закупки, но не регламентировано, в каком объеме [5]. Зачастую в подобной ситуации поставщики вообще пренебрегают дополнительным образованием в этой сфере, а заказчики ограничиваются 16-часовым курсом, то есть обучением ради удостоверения.

Законодательная часть комплексного решения должна объединить программные и образовательные методы преодоления этих проблем, возникающих при заключении контракта, и обрмить их в форме новых норм Закона 44-ФЗ или иного подзаконного акта, регулирующего контрактную систему.

В качестве итогов данного параграфа можно выделить, что законодательство в области закупок для государственных и муниципальных нужд еще не выработало единой политики при указании страны или стран изготовления товара. Субъектам контрактной системы приходится опираться на подзаконные акты, судебную практику или иные разъяснения органов власти с целью разрешения данного правового пробела. Поэтому в работе было предложено решение, вносящее корректировки в статью 43 Закона 44-ФЗ, позволяющее разрешить данную проблему.

При составлении спецификации к контракту, если в ходе торгов было снижение цены относительно НМЦК, остается некоторая правовая неопределенность: каким образом и кто должен заполнять спецификацию. Заказчик и поставщик в данный момент путем совместных переговоров формируют ее совместно, однако это в законодательстве в полной мере не регламентировано. В связи с этим нами было выдвинуто предположение, как можно изложить данную норму в статье 51 Закона 44-ФЗ для преодоления данного правового пробела. Это изменение позволит дать ответы на большинство вопросов при составлении спецификации к контракту при снижении общей цены.

Требуется некоторая доработка функционала предоставления обеспечения исполнения контракта и информации о добросовестности, а

именно необходима возможность на внесение в нее изменений после отправки заказчику, но до подписания контракта заказчиком. Этот функционал должен быть реализован в ЕИС и регламентирован в Законе 44-ФЗ. Как это, например, сделано в информации об исполнении контракта, когда у заказчика даже после подписания данных документов есть возможность признать их ошибочными и внести необходимые исправления.

В контрактной системе присутствует нехватка квалифицированных кадров в области государственных закупок, как среди заказчиков, так и среди поставщиков. Эту проблему также отмечает Бирюкова Е.А. в своей работе [5]. Она указывает на то, что в некоторых учреждениях даже нет юристов, которые бы могли проверить закупку на соответствие требованиям законодательства. Требования к квалификации в законодательстве о закупках необходимо изменить, расширить и углубить, при этом оставив их довольно гибкими для предотвращения остановки закупок вообще.

Проблема искусственного затягивания сроков, возможно, будет решена только после мероприятий, указанных выше. Однако полностью ее преодолеть не получится ввиду того, что здесь задействован человеческий фактор, который может вмешаться в логику законодателя и применить правовые методы в своих интересах, иногда расходящиеся с интересами общества и государства.

Проанализированные проблемы при заключении контракта по результатам закупок еще раз доказывают, что даже такой небольшой этап закупки может содержать в себе такое большое количество правовых пробелов и неопределенностей. Законодателю еще предстоит в своем развитии контрактной системы, нацеленном на цифровизацию закупок, предложить свои методы, пути и решения возникающих проблем, которые перед ним ставят участники этой системы.

3.2 Проблемы механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд

Любая закупка для государственных и муниципальных нужд начинается с потребности. Потребности в товаре, услуге или работе. То, для чего вообще необходимо ее проводить и какой результат необходимо достичь. Товар, услуга или работа – это объект закупки для заказчика. Для того чтобы провести закупку и получить результат, необходимо пройти через множество этапов - от планирования до исполнения. Однако если изначально была совершена ошибка при определении объекта закупки, то и результат не будет отвечать потребностям заказчика. Это приведет к дополнительным финансовым затратам и повторным закупочным мероприятиям. Именно поэтому важно сразу до начала первого этапа закупки правильно определиться с объектом закупки.

При определении объекта закупки, возможно, понадобятся специальные знания в разных областях науки и техники, а также опыт в проведении такого рода закупок. Однако даже с учетом наличия таких навыков у уполномоченных лиц по формированию, размещению и проведению закупок могут возникать разного рода проблемы.

Первой проблемой, с которой сталкиваются заказчики при определении объекта закупок, – это присвоение требуемому в закупке товару, работе или услуге соответствующего кода из Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (далее – ОКПД2). ОКПД2 принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст с датой введения в действие 1 февраля 2014 г., с правом досрочного применения в правоотношениях, возникших с 1 января 2014 г.

ОКПД2 предназначен для обеспечения информационной поддержки задач, связанных с классификацией и кодированием продукции (услуг, работ) для целей государственной статистики; разработкой нормативных правовых

актов, касающихся государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности; реализацией комплекса учетных функций в рамках работ по государственной статистике, связанных с обеспечением потребностей органов государственной власти и управления в информации о продукции по видам экономической деятельности при решении аналитических задач; обеспечением системы государственной контрактации и оптовой торговли на внутреннем рынке; подготовкой статистической информации для сопоставлений на международном уровне; размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ (оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд; налогообложением; обеспечением классификации основных фондов, используемой в Общероссийском классификаторе основных фондов; стандартизацией и обязательным подтверждением соответствия продукции, классификацией и кодированием услуг, оказываемых населению хозяйствующими субъектами [33].

В данном случае в государственных закупках он применяется для стандартизации и унификации предмета закупки. Проблема проявляется в том, что если необходимо приобрести какой-либо товар, работу, услуги, необходимо присвоить требуемому предмету закупки определенный код из ОКПД2. Вот тут как раз кроется основной законодательный пробел. Действия заказчика при определении кода ОКПД2, соответствующего определенному товару, работе, услуге, не имеют четкой регламентации. Заказчик волен самостоятельно определить, к какому коду ОКПД2 относится тот или иной товар, работа или услуга.

Эта гибкость в возможности присвоения кодов ОКПД2 имеет двойственный характер. Во-первых, заказчик имеет право на вариационный выбор отдельных кодов при формировании закупки, что дает ему возможность совместить в одной закупке несколько видов товаров. Во-вторых, это накладывает на заказчика обязанность в правильности классифицирования того или иного товара в соответствии с ОКПД2. Выбор несоответствующего товару, работе или услуге кода ОКПД2 может повлечь

жалобы поставщиков в контролирующий орган с последующими санкциями, вплоть до приостановления или отмены закупки. Такие ситуации могут возникнуть, когда заказчик умышленно выбирает те коды ОКПД2, которые позволяют при проведении закупки не применять национальный режим или иные ограничения, запреты или преимущества.

Конечно, можно отметить, что напрямую за данное нарушение, выразившееся в неправильной классификации предмета закупки в соответствии с ОКПД2, законодательство о закупках не содержит санкции административного или иного характера. Однако это все равно не облегчает участь заказчика в работе с ОКПД2. Даже добросовестный заказчик, определяя коды ОКПД2 будущим объектам закупки, может столкнуться с проблемой при выборе кода и совершить непреднамеренную ошибку.

Показательным в данном случае может являться дело № А76-31279/2017. В рамках рассмотрения дела разбиралась проблема выбора «правильного ОКПД2» для проведения закупки. Заказчик, разместив извещение о закупке, выбрал наиболее близкий по смыслу код ОКПД2 для объекта закупки. Участник закупки, который не был объявлен победителем, подал жалобу в антимонопольный орган о несоответствии предмета закупки и кода, выбранного заказчиком. Антимонопольный орган вынес предписание заказчику и признал жалобу частично обоснованной, а заказчик, не согласившись с этим решением, подал иск в суд. Суд, рассмотрев доводы заказчика о том, что указание кода ОКПД2 было необходимым условием размещения закупки и то, что полностью соответствующего предмету закупки в ОКПД2 нет, принял решение отменить предписание ФАС [53]. Этот случай только подтверждает наши предположения о сложности в выборе правильного кода ОКПД2.

По нашему мнению, данная область законодательства остается еще недостаточно регламентированной. Не хватает подзаконных актов, разъяснений ведомств, методических рекомендаций и иных документов. В связи с тем, что иногда объект закупки невозможно 100% классифицировать

по ОКПД2, возникают ситуации, когда одни заказчики присваивают один код ОКПД2 товару, а другие заказчики - другой код полностью идентичному товару. При этом поставщики сталкиваются с проблемой в поиске данных закупок и, подстраиваясь под систему, проводят мультипоиск по всем возможным кодам ОКПД2, что, конечно, не может сказаться на оперативности проведения закупок.

Также для преодоления данной проблемы, помимо законодательного регулирования, необходимо использовать образовательный ресурс в области закупок для государственных и муниципальных нужд. При проведении обучения уполномоченных лиц заказчика возможно включение в программу обучения положений, которые помогут заказчику в правильной классификации объектов закупки в соответствии с ОКПД2.

На недостаток законодательного регулирования методических программ и планов обучения образовательных учреждений в области закупок обращает свое внимание Е.А. Бирюкова в своей работе. Она отмечает, что слабое регулирование и низкие требования к образовательным учреждениям позволяют им при наличии только общей лицензии на образовательную деятельность проводить обучение продолжительностью от 16 часов [5]. Что, конечно, сказывается на качестве и объеме получаемых знаний, но формально законодательные требования о необходимости профессиональной подготовки, установленные в Законе 44-ФЗ, оказываются выполненными. Данный законодательный пробел возможно восполнить подзаконными актами, регулирующими образовательную деятельность в Российской Федерации, вплоть до разработки примерного плана обучения или иных рекомендаций, устанавливающих требования к образовательному процессу в области закупок для государственных и муниципальных нужд. Ранее данные рекомендации были разработаны и представлены в письме Министерства экономического развития РФ и Министерства образования и науки РФ от 12 марта 2015 г. №№ 5594-ЕЕ/Д28и, АК-553/06 «О направлении методических

рекомендаций» [30]. Однако с тех пор законодательство претерпело очень много изменений, и рекомендации уже почти потеряли актуальность.

В продолжение проблемы, вызванной определением правильного кода ОКПД2, можно отметить проблему, связанную с каталогом товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - КТРУ). Основным документом, регламентирующим работу КТРУ, является Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление Правительства РФ № 145). Данное Постановление Правительства РФ устанавливает для законодателя и разработчика программного обеспечения правила формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок КТРУ, а для заказчика - правила использования КТРУ при проведении закупок [41]. Статья 33 Закона 44-ФЗ предписывает заказчику указывать при описании характеристик объекта закупки информацию, содержащуюся в каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [28].

КТРУ представляет собой систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе ОКПД2 ОК 034-2014. Он включает в себя коды каталога, соответствующие им товары, работы, услуги, являющиеся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также некоторые характеристики будущего объекта закупки (товара, работы или услуги).

Заказчик обязан использовать КТРУ при описании объекта закупки в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 145. Исключения допускаются в случае отсутствия в каталоге товара, работы или услуги, планируемых к закупке. Каждая позиция в КТРУ содержит характеристики

объекта закупки, предоставляющие возможность выбора из нескольких значений с учетом потребностей заказчика. Характеристики, указанные в КТРУ, подразделяются на обязательные и необязательные. Соответственно, характеристики, являющиеся обязательными, должны всегда присутствовать в описании объекта закупки и иметь определенное значение. Необязательные характеристики применяются при описании объекта закупки по желанию заказчика.

Как и код в соответствии с ОКПД2, код из КТРУ должен быть определен заказчиком до начала торгов еще на этапе планирования закупки. Код ОКПД2 закупки указывается еще в план - графике закупок, а вот код КТРУ первый раз указывается в документации о проведении закупки.

Законодательная инициатива в создании такого каталога имеет достаточный потенциал к развитию контрактной системы. Она помогает заказчикам стандартизировано и единообразно описывать объект закупки. А поставщики получают в простой и понятной форме информацию о требованиях к товару, работе или услуге, необходимых заказчику, без всяких двусмысленных фраз в описании характеристик. Также это позволяет всем участникам закупочного процесса совершать поиск закупочных процедур по определенным кодам КТРУ.

Однако данный функционал имеет ряд недостатков, которые не позволяют в полной мере воспользоваться КТРУ. При описании объекта закупки, который включен в КТРУ, может сложиться такая ситуация, что единица измерения, указанная в каталоге, не соответствует требуемой заказчику. А указание иной единицы измерения невозможно ввиду ограничений применения каталога. В качестве примера можно рассмотреть закупку белой офсетной бумаги формата А4. В каталоге КТРУ указана единица измерения «пачка» а заказчику, например, необходима поставка бумаги с указанием единицы измерения «коробка» содержащая 5 пачек. Это требование он обуславливает удобством хранения на складе и защитой товара от внешних воздействий при хранении. В связи с тем, что при

указании бумаги с единицей измерения «пачка» возможна ситуация, когда поставка будет осуществлена без коробок россыпью, поэтому заказчик хочет в своих требованиях себя обезопасить от этого.

Также возможны случаи, когда необходимая характеристика объекта закупок в КТРУ отсутствует, либо ее предложенные значения не подходят заказчику. Для примера рассмотрим позицию 17.12.14.129-00000025 из КТРУ «Бумага для офисной техники белая». Рассматривая эту позицию в КТРУ, можно обнаружить всего лишь 3 характеристики, с помощью которых необходимо описать товар - это кол-во листов в пачке, формат и масса бумаги. Этого очень мало для указания всех потребностей заказчика при покупке. По нашей практике заказчику еще важна такая характеристика, как «белизна» так как при оформлении юридически значимых документов есть определенные требования, несовместимые с бумагой желтого цвета. В любом случае эта характеристика всегда указывается производителем бумаги и не является избыточной и ограничивающей конкуренцию. Однако законодатель и разработчик КТРУ почему то не включили ее в каталог. Поэтому при покупке бумаги с применением характеристики «белизна» указанной в требованиях к объекту закупки, заказчику придется не использовать КТРУ ввиду того, что он не содержит позицию, отвечающую его требованиям.

Данную проблему упоминают в своей работе Е.Б. Казакова и А.Ю. Шишкова. Они акцентируют внимание на указание заказчиком показателей и свойств, отвечающих за качественные характеристики товара, работы или услуги [18]. Например, указание в закупке на поставку мебели характеристики «качественная фурнитура» является трудно поддающимся оценке параметром. Это является недопустимым, так как критерий качества очень субъективный и не подлежит оценке в какой-либо единице измерения.

В тоже время работе С.А. Шкорубской и Л.Ю. Будановой было отмечено о недопустимости использования при описании объекта закупки показателей и характеристик, которые не были предусмотрены техническими регламентами или иными документами, разработанными в системе

технического регулирования и стандартизации [69]. В качестве примеров недопустимых требований к товарам можно отметить: химический состав моющего средства для посуды, количество шипов на автомобильных покрышках.

Проблему выбора КТРУ подтверждает судебная практика. В данном случае интересно дело № А33-32728/2019. В нем в правовую коллизию при составлении описания объекта закупки вошло техническое задание, ГОСТа Р 58106-2018 «Национальный стандарт Российской Федерации. Бумага для офисной техники. Технические условия» и КТРУ. Одним из закупаемых товаров была офисная бумага. Заказчик в описании закупки указал характеристику товара масса «менее 80 г. кв. м.», сослался на ГОСТ, в котором было указание ± 80 г. кв. м., а в КТРУ указал марку бумаги не ниже А+. Поставщик, выполняя требования КТРУ о марке бумаги, предложил к поставке бумагу массой 120 г. кв. м., что не соответствовало требованиям технического задания [8]. Его заявка была отклонена и последовала жалоба в федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС). ФАС при рассмотрении указал на ошибку заказчика в неверном описании объекта закупки и неверном определении КТРУ и вынес предписание об устранении ошибок. Заказчик подал в суд, оспаривая решения ФАС, однако суд поддержал антимонопольный орган [47]. В данном примере прослеживается логика контролирующих и судебных органов привести в соответствие к единообразию требования заказчика. Однако по нашему мнению, таких ситуаций не должно вообще возникать. Должны быть приняты единые требования и сформулировано соответствие стандартов и КТРУ к одинаковым товарам без возможности двойного указания.

На основании вышеизложенного заказчику стоит аккуратно и обосновано вводить новые требования в техническое задание, не указанные в КТРУ у подобных объектов закупок для того, чтобы избежать применения субъективных и недопустимых характеристик.

Описанную выше проблему можно решить доработкой функционала применения КТРУ в совокупности с корректировкой нормативных правовых актов, регулирующих данную область. Можно предусмотреть функционал дополнения КТРУ новыми объектами и характеристиками у существующих объектов при участии субъектов закупок. То есть предоставить возможность заказчикам и поставщикам самим через функционал ЕИС дополнять КТРУ, регламентировав порядок контроля и проверочных мероприятий. Законодателю же необходимо будет закрепить данную возможность в нормативных правовых актах.

Следующей проблемой, которая очень сильно влияет на эффективность и результат закупок, – это правильное, грамотное распределение потребности в товарах, услугах и работах на разные отдельные закупки (отдельные закупочные процедуры). Под этим подразумевается возможности заказчика проводить укрупненные или детализированные закупки.

Под детализированными закупками мы подразумеваем закупки, включающие в себя товар, работу или услугу, отнесенные к одной группе ОКПД2. Обычно это очень схожие объекты закупок. В случае с товарами они относятся к одному виду материала или имеют схожее или близкое применение. Например, к одной группе относятся туалетная бумага и бумажные полотенца. Такие закупки не вызывают проблем у заказчика, так как все ограничения, преимущества или запреты обычно распространяются на все товары, входящие в закупку.

Под укрупненными закупками подразумеваются закупки, включающие несколько ОКПД2, возможно, даже из разных классов. Именно при проведении укрупненных закупок у заказчика возникают сложности в подготовке закупочной документации, в том числе описания объекта закупки.

Заказчику при проведении укрупненной закупки необходимо изучить и проанализировать ряд нормативных правовых актов в области национального регулирования контрактной системы, а также учесть

требования антимонопольного и антиконкурентного законодательства. Все эти требования необходимо учесть в совокупности и только после этого перейти к формированию описания объекта закупки и закупочной документации.

Для полного понимания проблемы, с которой в данном случае сталкивается заказчик, необходимо рассмотреть весьма банальную закупку хозяйственных товаров. Под категорию хозяйственных товаров, по мнению заказчика, попадают, например, мешки для мусора, туалетная бумага, мыло, чистящие средства, батарейки, инвентарь для уборки и краска. Однако ввиду наличия национальных ограничений и предпочтений к отдельным категориям поставщиков эту закупку нельзя провести в рамках одного аукциона. Во всех нормативных правовых актах, которые ограничивают товары иностранного производства или предоставляют преимущества участникам закупки, являющимися учреждениями или предприятиями уголовно-исполнительной системы, организациями инвалидов, в соответствии с законодательством о закупках, стоит запрет на проведение совместных закупок товаров, подпадающих под ограничения или преимущества и не подпадающих. Тут важно отметить, что особую сложность вызывает именно закупка товаров, так как именно на эту категорию объектов закупок распространяется большинство регулирующих нормативных правовых актов. Иными словами, заказчику необходимо на основании ОКПД2 разделить общую массу возможно связанных по смыслу товаров на несколько закупок с целью предотвращения нарушений законодательства. Возвращаясь к нашему примеру выше, например, батарейки и мешки для мусора необходимо будет отделить от общей закупки и провести отдельными закупками, так как на батарейки распространяется Приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [37], а на мешки, кроме него, еще и распоряжение Правительства РФ от

08.12.2021 № 3500-р «Об утверждении перечней товаров, работ, услуг, при осуществлении закупок которых предоставляются преимущества участникам закупки, являющимся учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы, организацией инвалидов в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [38].

Также данная проблема проявляется при проведении комплексной закупки продуктов питания. В качестве примера можно привести дело № А33-311/2020, рассмотренное в Арбитражном суде Красноярского края. В этом примере судебной практики рассматривается закупка продуктов питания, отнесенных к разным группам ОКПД2 например, молочные продукты и крупы. Участник закупки, считающий это нарушением конкуренции и искусственным снижением потенциального круга поставщиков, подал жалобу в ФАС. Антимонопольный орган признал жалобу обоснованной и вынес заказчику предписание об устранении нарушения. Заказчик, не согласившись с решением ФАС, обратился в суд. Обоснованием суду данного решения по формированию такой комплексной закупки послужила необходимость в полноценном обеспечении продуктами учреждений без дробления на отдельные контракты. Отдельные поставки частей продуктов могли вызвать проблемы при организации питания сотрудников учреждения. Суд, рассмотрев доводы заказчика, принял его позицию и отменил решение и предписание ФАС [46]. В данном примере можно проследить приоритет эффективности закупки, удовлетворении нужд заказчика и целей закупки над законодательным разделением товаров разных групп.

Вынужденное дробление закупок вызывает снижение общей цены закупки, а также и потенциальный интерес поставщиков к ней. Чем ниже общая цена закупки, тем большее бремя побочных затрат поставщика, таких как поставка или упаковка, будут распределены между ценами отдельных

товаров. Закупка с низкой общей ценой становится неинтересна поставщикам, что в конечном итоге может привести к признанию ее несостоявшейся. Несостоявшиеся закупки или закупки с небольшим снижением при торгах ввиду низкой общей цены также приводят к меньшей экономии бюджетных средств, а то и вовсе к дополнительным расходам заказчика и бюджета в целом.

При формировании укрупненной закупки необходимо также соблюсти баланс в объединении объектов закупок разных товарных групп для предотвращения сужения конкуренции и нарушения законодательства. На эту проблему обращает внимание Бирюкова Е.А. в своей работе [5], она отмечает, что объединение товаров, работ или услуг разного вида, характера или типа может сузить круг конкуренции, а то и вовсе ограничить его 1 поставщиком, что, конечно, будет являться нарушением антиконкурентного законодательства.

Проблема заказчика при формировании объекта закупки остается очень острой до сих пор, даже с учетом постоянных модернизаций законодательства о закупках. Заказчику приходится сначала формировать список необходимых товаров, относящихся вроде бы к одной области, потом присвоить каждому отдельному виду товара ОКПД2, а потом, сверяясь со всеми регламентирующими документами, распределять эти товары по отдельным закупкам, либо переводить часть товаров в закупку у единственного поставщика. Так как на закупку у единственного поставщика большинство требований не распространяется, то это тоже можно считать одним из выходов из ситуации. Однако при закупке без конкурентной процедуры вероятность получения экономии, относительно НМЦК, сильно снижается.

По нашему мнению, законодателю необходимо принять решение: либо он делает упор в контрактной системе на максимальную выгоду и рациональное расходование денежных средств, либо отдает предпочтение поддержке отечественных товаров и отдельным организациям. Мы считаем,

что возможно разрешить совместную закупку товаров, включенных в перечень и не включенных, при условии, что они относятся к одной области использования либо сопоставимы по смыслу, однако с условием применения ограничений и преференций ко всей закупке в целом. Такое решение, возможно, в какой-то мере ограничит права поставщиков иностранного товара или не подпадающих под преференции. Однако это даст максимальный прирост экономии бюджета государства и снизит количество специально раздробленных закупок в угоду действующего законодательства.

Заказчики от применения таких изменений получают возможность избежать многочисленных ошибок, которые неизбежны в условиях постоянной работы в рамках контрактной системы, а также сократится время, затрачиваемое на подготовку закупки и последующее ее разделение на несколько более малых. Поставщики получают возможность принимать участие в более выгодных для них закупках, так как сократится раздробленность товаров по контрактам, а это, в свою очередь, поднимет общий уровень экономии от проведения торгов.

Однако если учитывать интересы поставщиков, чьи права, возможно, будут немного затронуты расширением преференций и ограничений на всю массу объектов закупки при наличии хотя бы одной из перечней. То можно отметить, что в нынешней ситуации в стране поставка товаров иностранного производства итак невыгодна с учетом препятствий политического характера, создаваемых другими странами. Поэтому поддержка отечественных товаров выглядит более выигрышным вариантом для государства в целом, а участники, имеющие преимущества при проведении закупок, очень редко ими пользуются.

Последней проблемой, на которой мы бы хотели остановиться, – это проблема правильного определения потребности заказчика при проведении закупки. Она подразумевается в правильном формулировании заказчиком технического задания при проведении сложной закупки, включающей выполнение работ, оказание услуг и поставку товара. В такой ситуации перед

заказчиком стоит проблема в правильном определении ОКПД2, которая взаимосвязана с определением наименования предмета закупки. В нашей практике были случаи, когда был необходим демонтаж старого оборудования (товара) и поставка нового товара, включающего его установку. В данной ситуации работы по демонтажу/монтажу и поставка товара относятся к разным ОКПД2 и на них распространяются разные требования законодателя. Однако, если бы заказчику не требовался демонтаж старого оборудования, то ситуация несколько упрощалась, так как по бюджетному законодательству допускается включение работ по установке и монтажу товара в стоимость товара. И заказчик мог бы провести закупку товара по ОКПД2 товара, включающего установку. Но, рассматривая усложненную ситуацию, включающую демонтаж и утилизацию старого оборудования, заказчик вынужден ставить на первое место в названии работу, включающую поставку товара, и, соответственно, выбирать код ОКПД2 работы.

Данная ситуация, возможно, некоторыми будет расценена как умышленный уход от накладываемых ограничений и требований, возникающих при проведении закупки только товара. Однако, по нашему мнению, это необходимость, обоснованная нуждой заказчика в проведении комплексной поставки, включающей выполнение работ. Проводя отдельными закупками поставку нового оборудования и демонтаж старого, а также монтаж нового оборудования, заказчик ставит себя заранее в невыгодную ситуацию, которая несет в себе массу рисков. Риски недопоставки в срок проведения работ, поставки не того оборудования, проведение дублирующих работ или работ без учета характеристик нового оборудования – это всего лишь малая часть проблем, на которые может себя обречь заказчик, выбирая такой сложный путь. Поэтому зачастую заказчики выбирают комплексную укрупненную закупку, что также благотворно влияет на результат ее проведения и повышает интерес поставщика в ней.

В качестве примера из судебной практики можно рассмотреть дело № А65-14159/2015. В рамках данного дела рассматривалась закупка услуг по

монтажу охранно-пожарной сигнализации и видеонаблюдения, включающая оборудование. По мнению одного из участников, данная закупка должна была быть разделена ввиду смешения лицензируемой и не лицензируемой деятельности и поставки оборудования. В ходе судебного рассмотрения были привлечены заказчик, участник закупки, обратившийся в антимонопольный орган, и территориальный орган ФАС. Суд, приняв во внимание доводы сторон, принял решение в правомерности проведения такой комплексной закупки. Обоснование такого вывода состояло в комплексном обеспечении безопасности сотрудников и посетителей при проведении закупки оборудования и его монтажа [50]. Закупка данных услуг и оборудования отдельно могла повлечь за собой их несовместимость и вероятность отказа в экстренной ситуации.

Наше мнение по данному вопросу совпадает с мнением большинства заказчиков, так как самые важные критерии государственных закупок при этом остаются соблюдены. Эффективность закупок, экономия бюджетных средств, результативность процедур, а также покрытие потребностей заказчика. Коррупционная составляющая тоже в данном случае сводится к нулю, так как нет необходимости проводить стговор или иные переговоры консультационного характера в параллельной закупке с поставщиками.

Подводя итоги параграфа, можно отметить, что работа заказчика с Общероссийским Классификатором Продукции по видам экономической Деятельности требует поддержки законодателя и разработчика программного обеспечения. Заказчику в Единой информационной системе в сфере закупок или подсистеме планирования необходим «умный» поиск по названию товаров, работ, услуг для подбора им соответствующего кода. Также этот поиск должен поддерживать анализ ранее проведенных закупок других заказчиков на случай, если в ОКПД2 отсутствует прямое указание на необходимый товар, работу или услугу. «Умный» поиск, с анализом ранее проведенных закупок подскажет заказчику варианты подбора кода под его потребности. Возможно, это сложный и утопичный план развития этапа

планирования контрактной системы, но он позволит ускорить механизм формирования закупок.

Каталог товаров, работ и услуг имеет огромный потенциал к развитию, но, к сожалению, в данный момент он требует наполнения как самими объектами закупок, так и их всевозможными характеристиками. В настоящее время применение каталога товаров, работ и услуг возможно, но затруднено его слабой проработанностью.

Проблемы, вызванные запретами, ограничениями национального характера или преимуществами определенных организаций перед остальными, возникающие в ходе укрупнения закупок с целью их более продуктивного проведения, требует комплексного подхода для их решения. Необходимо автоматизировать процесс формирования закупки заказчиком, исключив ручной поиск запретов, ограничений, преимуществ. Добавить программную поддержку и проверку совместимости при добавлении разных ОКПД2 в одну закупку во избежание нарушения законодательства. Также необходимо подвергнуть анализу перечни ОКПД2 товаров, подпадающих под национальные ограничения, с целью их либо дополнения, либо сокращения. Это необходимо для предоставления возможности заказчикам проводить укрупненные закупки товаров, относящихся к одной категории, виду или типу.

Проблема комплексных контрактов, включающих демонтаж оборудования и поставку нового, включающего его установку, актуальна до сих пор. В данном случае необходима корректировка бюджетного законодательства, в котором будет разрешено включать демонтаж вышедшего из строя оборудования в цену устанавливаемого на это место нового. Это позволит проводить комплексные закупки в рамках поставки товара на место вышедшего из строя.

В рассмотренных нами примерах поднимались закупки простых бытовых вещей. Однако проблемы при описании объекта закупки особенно остро проявляются в информационных и высокотехнологичных отраслях, при

закупке техники, сложного оборудования или программного обеспечения. Задача заказчика состоит в формировании емкого, но в тоже время краткого и доступного к пониманию большей части субъектов–участников торгов описания объекта закупки (технического задания).

Проблема определения объекта закупки и подготовка его описания - это сложный, требующий усилий и знаний в этой области процесс. Причем необходимы знания, как в области государственных закупок, так и в области, затрагивающей предмет закупки. Задача законодателя - создать такие условия в закупочной деятельности, при которых у субъектов контрактной системы возникало как можно меньше вопросов и проблем на всех этапах проведения закупок, включая этап планирования, а это, в свою очередь, повысит общую эффективность закупок в целом.

Заключение

В рамках проведения работы необходимо было выявить несовершенство законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд, его проблемы, коллизии, возникающие как внутри данной области, так и при взаимодействии с законодательством из других областей права, а также предложить возможные решения данных проблем, пути развития данного законодательства и его совершенствования.

Для достижения этой цели ставилось ряд задач. Сначала необходимо было раскрыть понятие закупок и законодательства в области закупок, проанализировать этапы формирования законодательства и закупок в истории России. Также провести сравнение законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом. В том числе рассмотреть коллизии нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в Российской Федерации. Между тем, выявить проблемы законодательного регулирования действий участников закупок, а также проблемы правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок и предложить пути их решения. И в конце определить актуальные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок, а также механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд.

В ходе исследования было сформировано итоговое определение понятия закупки в области государственных и муниципальных нужд. По нашему мнению, это комплекс мероприятий, финансируемый за счет бюджетных средств, проводимый специальными субъектами-участниками, направленный на обеспечение государственных и муниципальных нужд, включающий в себя этапы планирования и проведения закупочных мероприятий, а также заключение государственного контракта и его исполнение.

При проведении анализа этапов формирования законодательства и закупок в истории России было выявлено, что форма и название государственной закупки менялась от подряда к государственному заданию, а потом и к государственной закупке. Но в любом случае цель закупки была в обеспечении государственных нужд с минимально возможными затратами денежных средств. Трансформация законодательства была подвержена политическому и историческому развитию, происходящему в данный момент в стране. В те моменты, когда необходимо было поднять государство после кризисов, государственные закупки полностью переходили под управление органами власти и превращались в прямые договоры поставки (оказания услуг, выполнения работ). Каждый новый виток развития законодательства, учитывая ошибки прошлого, старался внести что-то новое. На протяжении всего исторического развития данной области права ее преследовали проблемы коррупции, сложности импорзамещения и низкого качества поставляемых товаров, работ или услуг. Законодатель, как и в наше время, пытался их преодолеть, но до конца эти проблемы остались не решены.

Сравнивая законодательство в области закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом, можно отметить, что законодательство во всех странах разработано с учетом национальных интересов и особенностей. Отдельного внимания заслуживает подход некоторых стран в вопросах определения победителя закупки с установлением приоритета в закупке на качество, а не самую низкую цену. Отечественному законодателю необходимо обратить внимание на опыт других стран в вопросах регулирования государственного заказа и попробовать применить лучшие их наработки.

В целях разрешения коллизий нормативных правовых актов можно предложить следующие решения. Для устранения проблемы двойного указания срока заключения контракта мы предлагаем в части 1 статьи 51 Закона 44-ФЗ заменить слова «не ранее чем через десять дней (если настоящим Федеральным законом не установлено иное)» словами «не ранее

чем через семь дней (если настоящим Федеральным законом не установлено иное), а в случаях предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 52 настоящего Федерального закона не ранее чем через пять дней».

В целях преодоления конфликта специального законодательства по предмету договора и общего законодательства о закупках в части формирования цены контракта и мер ответственности, применяемых к сторонам контракта, мы предлагаем следующие изменения. Чтобы предусмотреть возможность заказчика устанавливать цену исходя из выделенных лимитов, необходимо дополнить часть 2 статьи 34 Закона 44-ФЗ предложением следующего содержания: «В случаях заключения контракта в соответствии с пунктами 1, 2, 8, 29 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона при отсутствии возможности определить твердую цену контракта на весь срок исполнения контракта допускается не применять положения этой части настоящей статьи и определить цену контракта в пределах выделенных лимитов финансирования.». А также мы предлагаем внести изменения в статью 34 Закона 44-ФЗ и в части 5 статьи 34 слова «пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы.» заменить словами «пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы, за исключением случаев, если иной ее размер не установлен законодательством Российской Федерации.». Это изменение позволит заказчику устанавливать иной размер ответственности сторон с учетом требований специального законодательства.

В качестве решения проблем законодательного регулирования действий участников закупок мы предлагаем следующие меры. Для решения проблемы, связанной с указанием цены и налогового режима победителя закупки в проекте контракта, мы предлагаем подпункт «ж» пункта 1 части 1 статьи 43 Закона 44-ФЗ после слов «(если участником закупки является

индивидуальный предприниматель)» дополнить словами «, информация о применяемом налоговом режиме;».

Для преодоления правовых пробелов в действиях субъектов закупки при проведении электронного активирования было предложено в пункте 7 части 13 статьи 94 Закона 44-ФЗ заменить слово «вправе» на слово «обязан». А также изложить пункт 8 части 13 статьи 94 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «до тех пор, пока документ о приемке товара (работы, услуги) не будет подписан заказчиком, товар считается не поставленным, работа не выполнена, а услуга не оказана, датой приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги считается дата размещения в единой информационной системе документа о приемке, подписанного заказчиком.». Данные изменения должны изменить отношение поставщика (подрядчика, исполнителя) к процессу электронной приемки и указать на его ответственность за предоставленные документы и возможные меры ответственности в связи с неисполнением данных требований.

Проведя анализ проблем правового регулирования программного обеспечения государственных и муниципальных закупок, можно отметить, что законодателем недостаточно глубоко проведена регламентация заполняемых форм при проведении закупок в информационных системах. Это дает разработчику программного обеспечения право свободного толкования норм законодателя при реализации их на практике. Недостатки правового регулирования не позволяют автоматизировать процесс при работе в информационных системах государственных закупок. Это приводит к излишним временным затратам уполномоченных лиц заказчика при проведении закупок. Требуется доработка регламента регистрации в ЕИС с учетом возникающих проблем при смене руководителя. Необходимо повысить требования к более глубокой интеграции ЕИС и вспомогательных информационных систем, обеспечивающих закупочный процесс. В том числе предусмотреть обратную интеграцию и синхронизацию. Необходима корректировка сроков, отведенных законодателем на юридически-значимые

действия в ЕАТ Березка с целью предоставления равного и одинакового доступа к закупкам участникам из разных субъектов РФ. Необходима разработка офлайн приложения ЕИС.

Разобрав актуальные проблемы этапов заключения контракта по результатам закупок в работе можно предложить ряд решений. Для преодоления коллизии при указании одной или нескольких стран в заявке участника предлагаем заменить слово «страны» словами «страны или стран» в подпункте «б» пункта 2 части 1 статьи 43 Закона 44-ФЗ. Для разрешения правовой неопределенности при составлении спецификации к проекту контракта после произошедшего снижения общей цены закупки предлагаем изложить первое предложение подпункта «б» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона 44-ФЗ в следующей редакции: «б) цену контракта, соответствующую цене контракта, предложенной в соответствии с настоящим Федеральным законом участником закупки, с которым заключается контракт, с учетом положений нормативных правовых актов, принятых в соответствии со статьей 14 настоящего Федерального закона, положений статей 28 и 29 настоящего Федерального закона, цену каждого отдельного этапа исполнения контракта, определенную в соответствии с частью 2 статьи 34 настоящего Федерального закона (если проектом контракта предусмотрены отдельные этапы его исполнения) и цену единицы товара, работы, услуги с учетом пропорционального снижения цены контракта относительно начальной максимальной цены контракта.». Также по результатам исследования было выявлено, что необходима доработка функционала предоставления обеспечения исполнения контракта и информации о добросовестности, а именно необходима возможность на внесение в нее изменений после отправки заказчику, но до подписания контракта заказчиком. Этот функционал необходимо реализовать в ЕИС и регламентировать в Законе 44-ФЗ. В то же время в контрактной системе присутствует нехватка квалифицированных кадров в области государственных закупок как среди заказчиков, так и среди поставщиков.

Требования к квалификации в законодательстве о закупках необходимо изменить, расширить и углубить, при этом оставив их довольно гибкими для предотвращения остановки закупок вообще. Имеющаяся проблема искусственного затягивания сроков, возможно, будет решена только после данных комплексных мероприятий, указанных выше.

Рассматривая проблемы механизма определения объекта закупок для государственных и муниципальных нужд, можно отметить, что работа заказчика с Общероссийским Классификатором Продукции по видам экономической Деятельности и Каталогом товаров, работ и услуг требует поддержки законодателя и разработчика программного обеспечения. Заказчику в ЕИС или системе планирования необходим «умный» поиск по названию товаров, работ, услуг для подбора им соответствующего кода, поддерживающий анализ ранее проведенных закупок других заказчиков. Каталог товаров, работ и услуг требует наполнения как самими объектами закупок, так и их всевозможными характеристиками. Проблемы, вызванные запретами, ограничениями национального характера или преимуществами определенных организаций перед остальными, возникающие в ходе укрупнения закупок с целью их более продуктивного проведения, требуют комплексного подхода для их решения. Необходимо автоматизировать процесс формирования закупки заказчиком, исключив ручной поиск запретов, ограничений, преимуществ. Добавить программную поддержку и проверку совместимости при добавлении разных ОКПД2 в одну закупку во избежание нарушения законодательства. С целью предоставления возможности заказчикам в проведении укрупненных закупок товаров, относящихся к одной категории, виду или типу, необходимо подвергнуть корректировке перечни кодов ОКПД2, подпадающих под национальные ограничения. Актуальная проблема комплексных контрактов, включающих демонтаж старого оборудования перед поставкой нового, требует для решения корректировки бюджетного законодательства с предоставлением права на включение работ по демонтажу в цену нового оборудования.

Особенно остро данные проблемы проявляются в информационных и высокотехнологических отраслях при закупке техники, сложного оборудования или программного обеспечения. Задача заказчика состоит в формировании емкого, но в тоже время краткого и доступного к пониманию большей части субъектов–участников торгов описания объекта закупки (технического задания). Мы считаем, что задача законодателя - создать такие условия в закупочной деятельности, при которых у субъектов контрактной системы возникало как можно меньше вопросов и проблем на всех этапах проведения закупок, включая этап планирования. А это, в свою очередь, повысит общую эффективность закупок в целом.

Подводя итог работы и рассматривая перспективы дальнейшего исследования и изучения проблем данной области законодательства, можно выделить несколько направлений развития. Первым направлением обновления системы закупок для государственных и муниципальных нужд нужно отметить повышение квалификации и уровня юридической грамотности в субъектном составе контрактной системы. Вторым шагом к совершенствованию системы можно определить создание закупочного кодекса по аналогии с Семейным и Гражданским кодексами. Систематизация и обобщение всех нормативных правовых актов в один единый документ окажет пользу на понимание участниками контрактной системы идей, которые хотел заложить законодатель, упростит использование правовых норм, регулирующих данную область, и преодолет множество коллизий, которые возникают между отдельными актами. Последним этапом развития, но не менее важным по значимости, можно отметить адаптацию и модернизацию законодательства для его применения при разработке информационных и справочных систем. В эпоху цифрового товарного - денежного оборота, маркетплейсов и электронных цифровых подписей данное направление закупок для государственных и муниципальных нужд требует аналогичного развития и соответствия требованиям настоящего времени как со стороны заказчиков, так и со стороны поставщиков.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М.: Проспект, 2021. 232 с.
2. Андреева Л. В. Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 136-145.
3. Ацута П.Г. Порядок и сроки заключения государственного контракта в российской федерации // Феномен человека. 2015. №3. С. 38-41.
4. Баркатунов В. Ф., Ларина О. Г. Элементы цифровых технологий, правовые новации и эффективность управления финансовыми ресурсами в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2019. Т. 9, № 3. С. 53–73.
5. Бирюкова Е. А. Система госзакупок в Российской Федерации: проблемы, нарушения, изменения в законодательстве // Научные записки молодых исследователей. 2022. №1. С. 39-50.
6. Буглимова О. В. К вопросу об основных понятиях в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Российское государствоведение. 2018. №1. С. 117-132.
7. Герасименко А. А. О понятии и принципах государственных закупок // Теология. Философия. Право. 2020. №1(13). С. 95-105.
8. ГОСТ Р 58106-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Бумага для офисной техники. Технические условия [Электронный ресурс]: утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 апреля 2018 г. № 190-ст URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200158921> (дата обращения: 12.04.2023).
9. Гражданский кодекс Российской Федерации часть вторая [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 января 1996 года № 14-ФЗ

(ред. от 08.07.2021). URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ (дата обращения:
06.01.2023).

10. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 02.04.2023).

11. Гукасян Г. М. Экономика от А до Я: Тематический справочник М.: ИНФРА-М, 2007. [Электронный ресурс]: URL: http://economic_a_ya.academic.ru/355/ (дата обращения: 01.04.2023).

12. Гунба А. А. Административно-правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок в российской федерации: прошлое и настоящее // Современное право. 2018. № 6. С. 57-60.

13. Гусева Т. А. Государственные (муниципальные) закупки как механизм реализации национальных проектов // Юрист. 2020. № 6. С. 19-23.

14. Елькина А. В., Кононенко М. М. Проблемы цифровизации государственных и муниципальных закупок // Вопросы российского и международного права. 2020. № 10А. С. 320-326.

15. Еремин С. Г. , Галкин А.И. Управление государственными и муниципальными закупками: учебное пособие для среднего профессионального образования. М.: Издательство Юрайт, 2020. 405 с.

16. Иванченко Д. Р. Проблема понятия государственного заказа // Молодой ученый. 2020. №8. С. 144-145.

17. Иванченко Д. Р. Современные проблемы правового регулирования института государственных закупок // Молодой ученый. 2020. №8. С. 146-148.

18. Казакова Е. Б., Шишкова А. Ю. Проблемы заключения и ведения государственных контрактов // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2019. Т. 7, № 3 (27). С. 104–110.

19. Кикавец В. В. Публичные закупки в практике зарубежных стран: монография. М.: Проспект, 2021. 176 с.
20. Кириллова А. А. Проблема нарушения прав предпринимателей, находящихся на УСН, при участии в государственных и муниципальных закупках // Налоги (журнал). 2020. № 5. С. 7-9.
21. Косарев К. В. О некоторых теоретических проблемах совершенствования законодательства в сфере правового регулирования государственных закупок // Теория и практика социогуманитарных наук. 2022. № 2 (18). С. 96–104.
22. Кренева А. А., Попова Т. С. Система государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // Аудитор. 2022. № 7. С. 46-50.
23. Курц Н. А. Списание неустоек в сфере государственных и муниципальных закупок: проблемы правоприменения // Вестник арбитражной практики. 2022. № 3. С. 74-81.
24. Линдерс М, Джонсон Ф., Флинн А. Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов. Под ред. Ю.А. Щербанина. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 533-556.
25. Мечевский А. Н. Проблемы правового регулирования Единой информационной системы в сфере закупок // Молодой ученый. 2022. №45. С. 155-156.
26. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ (ред. от 04.11.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389219/ (дата обращения 02.04.2023).
27. О защите конкуренции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ (ред. от 29.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 06.01.2023).

28. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 06.01.2023).

29. О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 (ред. от 31.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_408412/ (дата обращения 02.04.2023).

30. О направлении методических рекомендаций [Электронный ресурс]: Письмо Министерства экономического развития РФ и Министерства образования и науки РФ от 12 марта 2015 г. №№ 5594-ЕЕ/Д28и, АК-553/06 URL: <https://base.garant.ru/70892518/> (дата обращения: 12.04.2023).

31. О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса [Электронный ресурс]: Приказ Министерства Финансов России от 23.12.2014 № 163н (ред. от 07.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175321/ (дата обращения 02.04.2023).

32. О применении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс]: Письмо Минэкономразвития России от 24 июня 2016 г. № Д28и-1588 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71349474/> (дата обращения: 12.04.2023).

33. О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред.2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) [Электронный ресурс]: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст (ред. от 16.10.2018) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163268/ (дата обращения: 12.04.2023).

34. О рассмотрении обращения [Электронный ресурс]: Письмо Министерства Финансов Российской Федерации от 7 ноября 2017 г. № 24-06-01/73251 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71750924/> (дата обращения: 12.04.2023).

35. О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 (ред. от 30.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130498/ (дата обращения 02.04.2023).

36. Об обращении лекарственных средств [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (ред. от 19.12.2022) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99350/ (дата обращения: 12.04.2023).

37. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Приказ Министерства Финансов Российской Федерации от 04.06.2018 № 126н (ред. от 11.11.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_309634/ (дата обращения: 02.04.2023).

38. Об утверждении перечней товаров, работ, услуг, при осуществлении закупок которых предоставляются преимущества участникам закупки, являющимся учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы, организацией инвалидов в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2021 года № 3500-р (ред. от 8 декабря 2021 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403209/ (дата обращения: 02.04.2023).

39. Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок [Электронный ресурс]: Приказ Казначейства России от 10.12.2021 № 39н (ред. от 12.09.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404096/ (дата обращения 02.04.2023).

40. Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 № 1416 URL: <https://base.garant.ru/70291692/> (дата обращения: 12.04.2023).

41. Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 (ред. от 31.10.2022) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212534/ (дата обращения: 12.04.2023).

42. Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения [Электронный ресурс]: Постановление

Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 645 (ред. от 30.11.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150372/ (дата обращения 02.04.2023).

43. Об электроэнергетике [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 21.11.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/ (дата обращения 02.04.2023).

44. Общеэкономический и экономико-математический объяснительный словарь Лопатникова [Электронный ресурс]: URL: <http://lopatnikov.pro.swtest.ru/slovar/g/gosudarstvennye-zakupki/> (дата обращения: 02.04.2023)

45. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.06.2017 № 306-КГ17-552 по делу № А49-307/2016 [Электронный ресурс] URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20062017-n-306-kg17-552-po-delu-n-a49-3072016/> (дата обращения: 12.04.2023).

46. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 октября 2020 г. № Ф02-4453/20 по делу № А33-311/2020 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/999b6b14-ee8c-4f39-aa61-0c1163cab5f5> (дата обращения: 12.04.2023).

47. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21 октября 2020 г. № Ф02-4648/20 по делу № А33-32728/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/4f913eb2-29f7-47ac-a85a-80abc6149aea> (дата обращения: 12.04.2023).

48. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30 мая 2019 г. № Ф05-6486/19 по делу № А40-199289/2018 [Электронный ресурс] URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/554711615> (дата обращения: 12.04.2023).

49. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 9 июля 2020 г. № Ф05-8184/20 по делу № А40-205323/2019 [Электронный

ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5wmHf2ebwzQP/> (дата обращения: 12.04.2023).

50. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18 марта 2016 г. № Ф06-6380/16 по делу № А65-14159/2015 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d9a4e48d-0367-4dca-9bc7-5870669d0a84> (дата обращения: 12.04.2023).

51. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 сентября 2019 г. № Ф07-10620/19 по делу № А56-60081/2018 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/41308427/> (дата обращения: 12.04.2023).

52. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 августа 2020 г. № Ф09-1814/20 по делу № А60-20519/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/9CcIciXq3Kx/> (дата обращения: 12.04.2023).

53. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 сентября 2018 г. по делу № А76-31279/2017 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/VUrXRar9ZgxK/> (дата обращения: 12.04.2023).

54. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23 ноября 2017 г. № Ф10-4795/17 по делу № А36-11388/2016 [Электронный ресурс] URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/555734763> (дата обращения: 12.04.2023).

55. Пронина Е. В. Проблематика правового регулирования заключения договора энергоснабжения // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2020. №1. С. 53-58.

56. Рахимов Э. Х. Актуальные вопросы профилактики нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Научный портал МВД России. 2020. № 1 (49). С. 94.

57. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области от 10 марта 2022 г. № 055/06/48-172/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/76492102/> (дата обращения: 12.04.2023).

58. Снеткова А. В. Международный опыт организации государственных закупок. 2014. [Электронный ресурс]: URL: <http://be5.biz/ekonomika1/r2014/1422.htm> (дата обращения: 01.04.2023).

59. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/ (дата обращения: 12.04.2023).

60. Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2021. 240 с.

61. Тачкова И. А., Бацылева М. В. Цифровые платформы в сфере закупок для обеспечения государственных нужд // Экономика. социология. Право. 2022. № 1(25). С.37-43.

62. Титова Г. Г. Аукционное извещение и проект публичного контракта как первичные юридические документы-основания для проведения всех стадий и этапов электронного аукциона // Аграрное и земельное право. 2022. №3 (207). С. 103-109.

63. Толстобоков О. Н. Проблемы определения начальной цены контракта (договора) в системе государственных (муниципальных) закупок // Наука и бизнес: пути развития. 2020 № 5(107). С.172-177.

64. Федотов Д. А. Анализ понятия государственных закупок // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 1. С. 281-285.

65. Чваненко Д. А. Неумышленные ошибки в сфере государственных и муниципальных закупок и способы борьбы с ними // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 3. С. 34-36.

66. Чечерина У. С. Правовое регулирование электронных закупок // Молодой ученый. 2022. №39. С. 160-162.
67. Шешукова Т. Г.. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. №20. С. 18-23.
68. Шибанова А. А. Роль системы электронного документооборота в работе контрактной системы // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. № 9-2(72). С. 149-152.
69. Шкорубская С. А., Буданова Л. Ю. Специфика описания объекта закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22. № 1. С. 23-35.
70. Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11. С. 83-103.