

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Тольяттинский государственный университет»

Институт права
Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

«Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Тема: «Нормативно – правовые акты как инструмент модернизации
контрактной системы закупок РФ»

Студент Наталья Сергеевна Ковальчук _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный Антонина Сергеевна Таран _____
руководитель (И.О. Фамилия) (личная подпись)

Руководитель программы д-р юрид. наук, профессор
Дмитрий Анатольевич Липинский

_____ (ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)
« ____ » _____ 20 ____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Нина Владимировна
Олиндер _____

« ____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти 2019

СОДЕРЖАНИЕ

№ главы/ параграфа	Наименование раздела	Стр.
	Введение	3
Глава 1.	Современность и значимость закона о контрактной системе закупок	11
§ 1.	Эволюция закона о контрактной системе закупок: сквозь призму времени	11
§ 2.	Реализация принципов закона о контрактной системе закупок	35
§ 3.	Единая информационная система: становление, преобразование, результат	47
Глава 2.	Консеквенция правоприменения преимуществ, ограничений, запретов в законе о контрактной системе закупок	54
§ 1.	Применение национального режима при осуществлении государственных закупок	54
§ 2.	Эффективность проведения процедур с преимуществами для участия учреждений и предприятий уголовно - исполнительной системы и преимуществами для участия организаций инвалидов	69
§ 3.	Результативность закупок с ограничениями для субъектов малого предпринимательства и социально – ориентированных некоммерческих организаций	79
Глава 3.	Инструменты совершенствования закона о контрактной системе закупок	84
§ 1.	Методы и нормативно – правовые акты противодействия коррупции в контрактной системе закупок	84
§ 2.	Централизованные закупки в законе о контрактной системе. Плюсы и минусы проведения таких закупок.	96
	Заключение	101
	Список используемых источников	107

Введение

Государственные закупки – это одна из главных сфер деятельности государства. Она регулирует курс внутренней и внешней экономики, влияет на уровень развития социальной политики, является инструментом стимулирования конкуренции при производстве товаров, оказании услуг, выполнении работ на территории страны. Главной целью государственной политики является создание эффективной и конкурентоспособной экономики. Таким образом, государственные закупки, представляющие федеральную контрактную систему (далее – ФКС), – это механизм, который включает в себя набор инструментов, позволяющий привести к указанной цели, путем разработки и внедрения основного закона и подзаконных актов, направленные на повышение эффективности и результативности использования средств бюджета для обеспечения нужд заказчиков и удовлетворение потребностей населения страны.

При выборе темы диссертации автор обратился к сферам жизнедеятельности страны. Президент России В. В. Путин в своих выступлениях неоднократно обращается к вопросу о необходимости совершенствования контрактной системы закупок и минимизации коррупционных рисков в данной сфере.

Россия на протяжении семи лет идет по пути эволюции и совершенствования законодательства о закупках, однако и на сегодняшний день ФКС страдает недостаточностью и неточностью существующего правового материала. Дискуссия и критика по поводу существующих положений закона и внесенных в него изменений не затихает, разве что имеет периоды возрастания и снижения общественного интереса. С момента вступления в законную силу и по сегодняшний день существования, закон о ФКС претерпел 51 изменение, а несчитанное количество утвержденных органами власти нормативно – правовых актов (далее – НПА), явились средством к достижению идеи создания безупречной системы закупок в Российской Федерации.

Актуальность и практический аспект научного исследования состоит в необходимости обширного и углубленного изучения правового обеспечения контрактной системы закупок, с целью определения потенциала принимаемых подзаконных актов и в выработке на этой основе научно-практических рекомендаций по совершенствованию контрактной системы с точки зрения правоприменительной практики.

Целью исследования является изучение комплекса существующих НПА, влияющих и реализующих принципы закона о ФКС, а также выработка научно - обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование закона о ФКС.

Для достижения поставленных целей, автором были определены и материализованы следующие **задачи исследования**:

- изучить начальные цели, которыми руководствовались органы исполнительной власти при формировании закона о ФКС и провести анализ соответствия конечных результатов к начальным целям закона о закупках;

- рассмотреть принципы контрактной системы и проанализировать работу единой информационной системы, регламентируемой нормой закона о ФКС;

- исследовать НПА, направленные на реализацию положений закона о национальном режиме, по предоставлению преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно - исполнительной системы и организациям инвалидов, по предоставлению преимуществ и ограничений для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций;

- осуществить анализ методов и НПА исполнения противодействия коррупции в ФКС;

- изучить методику проведения централизованных закупок.

Объектом исследования является правовое обеспечение федеральной контрактной системы РФ.

Предмет исследования – организационно – экономические и социальные механизмы формирования и развития ФКС.

Методологическая основа исследования работы: Подзаконные акты были исследованы с применением диалектического метода познания реальной действительности в его связи и взаимодействии с законом о ФКС. Методологической первоосновой исследования являются общенаучные методы познания, включающие принцип объективности, обобщения, абстрагирования, системности, эксперимента, индукции, дедукции. Автор исследовал тему, основываясь на теории познания, ее всеобщий метод материалистической диалектики. Автор применил формально - логический метод при исследовании НПА противодействия коррупции в государственной контрактной системе, системный метод научного познания ответил на вопросы, относящиеся к свойствам эффективности существования НПА в данной сфере, описание, наблюдение, сравнение, анализ и синтез – это методы, предоставляющие оценку работы НПА по осуществлению закупок с применением национального режима, с преимуществами для участия учреждений и предприятий уголовно - исполнительной системы и организаций инвалидов, а также результативность закупок с применением ограничения для субъектов малого предпринимательства и социально – ориентированных некоммерческих организаций. Глобальное использование методов эксперимента, логики, системности позволили автору разработать практические рекомендации для достижения цели исследования в вопросах применения централизованных закупок, работе единой информационной платформы закупок. Наряду с общенаучными методами познания применялись частнонаучные методы: описательный, лингвистический, сравнительно – правовой.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих ученых в области исследования эффективности закона о ФКС: Кочаненко Е.П., Тюпа В., Нефедова А.С, Матевосян С.С., Федоров А.А., Андреева Л.В., Д. Симонов, М. Шестакова, Мокренко А.А., Крамин Т.В., Григорьев Р.А.,

Крамин М.В., Пластинина Е.А., Красинский В.В., Ованесян Н.М., Зарубин А.С., Рой А.А..

Существенный вклад в изучение проблемы по противодействию коррупции в государственной контрактной системе внесли: Газетов А.Н., Лычагин А.Г., Васенин В.А., Сухаренко А.Н., Терещенко Д.С., Лавров Ю.Б., Кирилловых А.А., С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин, Исютин-Федотков Д.В., Иванов Р.В., Корякин В.М., Александров Г.А..

Проблеме повышения эффективности закупок с применением ограничения для субъектов малого предпринимательства и социально – ориентированных некоммерческих организаций отражены в трудах таких авторов: И. Атласкировой, Масловой Т., В. Овечкина, А. Мельк, И.Ю. Артемьева, Д.М. Башировой, И.А. Вершининой, Лобановой О.Л., Лукашовой А.С..

Проблеме повышения продуктивности работы Единой информационной системы в контрактной системе закупок, созданной в рамках реализации закона о ФКС, посвящены работы: Воронцова О.Г., Овчарова А.О., Игнатъевой Ю.И., Гусева А., Баланцева Е.В., Сироткиной Н.Г., Лапиной Е.Б., Татоновой И..

Основные тенденции и проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в своих научных статьях озвучили: Вайпан В.А., Кабытов П.П., Т.Г. Шешукова, Денисенко Г.В., Краус И.Г., Тасалов Ф.А., Шадрин Т., Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова.

Нормативно - правовую основу исследования составили: Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года, "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993), "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ, "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ, "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)" от

31.07.1998 N 146-ФЗ, Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ.

Эмпирическая основа исследования состоит из: обзоров судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, обзоров судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", решений Федеральной антимонопольной службы России, решений Краснодарского УФАС России, писем Минэкономразвития России, писем Минфина России, писем Минобрнауки России.

Новизна научной работы. В отличие от аналогичных работ авторов, настоящая работа характеризуется углубленным изучением процессов, возникающих при реализации НПА, участвующих в сфере публичных закупок. Автор выделил в своей работе некоторые этапы закона о контрактной системе, выраженные статьями, применил метод восхождения от абстрактного к конкретному, путем расчленения статьи на объекты и отношения, описал свойства процесса при помощи указания понятий и характеристик, а затем восстановил весь процесс, зафиксировал и оценил его место в законе о ФКС. Метод идеализации помог автору рассмотреть принципы контрактной системы и сконструировать лучший вариант взаимодействия объектов и процессов для их достижения. В заключительной части работы описаны решения проблем, возникающих в процессе применения НПА, направленных на реализацию положений закона о ФКС, отражающие конъюнктуры закона о контрактной системе, нуждающиеся в реорганизации и систематизации.

Исходя из целей и задач настоящего исследования, **на защиту выносятся положения:**

1. Начальными целями, которыми руководствовались органы исполнительной власти при формировании закона о ФКС были: повышение потенциала законодательства РФ в сфере размещения закупок, эффективное расходование бюджетных средств, установление ответственности за достижение конечного результата, предотвращение коррупционных рисков, повышение прозрачности закупок, развитие института общественного контроля и осуществление мониторинга закупок;

2. Принципами контрактной системы являются повышение эффективности осуществления закупок, предоставление открытого и прозрачного доступа к информации, разработка единой системы, обеспечение конкуренции, ответственность за результативность, стимулирование инноваций, повышение профессионализма заказчиков. Их особенность заключается в достижении целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ, исполнения международных обязательств и межгосударственных целевых программ, выполнения функций и полномочий государственных органов РФ. Специфика ЕИС заключается в предоставлении заинтересованным лицам открытой и прозрачной информации о закупках;

3. Необходимо внести изменения в закон № 44-ФЗ, направленные на усовершенствование положений закона о национальном режиме, усилить меры по предоставлению преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно - исполнительной системы и организациям инвалидов, исключить преимущества и ограничения для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. В частности, следует закрепить:

- в статье 28 и статье 29 закона № 44-ФЗ обязать заказчика к приглашению не менее 1 участника к закупкам с установленными преимуществами;

- в статью 14 закона № 44-ФЗ включить НПА об ограничениях, который предоставляет возможность поставки расходных материалов, с

условием безвозмездной передачи совместимых устройств, товаров российского производства и товаров, происходящих из стран - членов Евразийского экономического союза;

- исключить статью 30 закона № 44-ФЗ, ввиду аффилированности крупных предприятий с предприятиями относящихся к субъектам малого бизнеса;

4. Необходимо усилить меры по борьбе с коррупцией в сфере закупок, в частности путем включения нормы права в УК РФ, устанавливающей преступность и наказуемость деяния, за злоупотребление в сфере закупок должностными лицами в форме определения начально – максимальной цены контракта несоответствующей рыночной цене и уклонения должностными лицами от применения актов о нормировании.

Результаты исследования. Осуществлено монографическое исследование в виде магистерской диссертации. Предложены научно - обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование закона о ФКС. Диссертационное исследование представляет собой решение научных задач, направленных на урегулирование проблемных фрагментов в общественных отношениях, которые возникают при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и ликвидации нестабильности и формализованности правовых норм, реализующихся в данной сфере.

Часть предложений и результаты исследования нашли отражения в публикациях автора: Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239-244. — URL <https://moluch.ru/archive/203/49686/> (дата обращения: 10.03.2019).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Выводы, предложения и рекомендации, полученные в ходе научного исследования, дополняют и систематизируют имеющуюся научную базу законодательства о

закупках, расширяют научные сведения в регулировании и оптимизации норм закона о ФКС и подзаконных актов. Теоретические концепции работы могут послужить платформой для последующих авторских исследований, посвященных вопросам правового регулирования закона о ФКС и найти применение в правотворческой деятельности в законодательстве о закупка, в правоприменительной практике при осуществлении закупок с применением национального режима, централизованных закупок, применения закупок с преимуществами для участия учреждений и предприятий уголовно - исполнительной системы и организаций инвалидов, закупок с применением ограничения для субъектов малого предпринимательства и социально – ориентированных некоммерческих организаций, при реструктуризации методов исполнения противодействия коррупции в государственной контрактной системе.

Структура магистерской работы автора определена целью исследования, последовательностью решения ряда задач с применением необходимых методов исследования изучаемого явления. Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав включающих в себя пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Современность и значимость закона о контрактной системе закупок

§ 1. Эволюция закона о контрактной системе закупок: сквозь призму времени

Чтобы оценить существование модернизации в системе закупок, автор решил изучить истоки темы магистерской диссертации. Невозможно определить эффективность какого – либо явления, не зная его историческую составляющую, не понимая его точку отправления в законодательстве. Таким образом, данный параграф представляет собой оценку каждой из задач, которые были предопределены на этапе зарождения закона о ФКС.

Отправной точкой создания закона о ФКС явился четвертый квартал 2010 года. «Именно в этот период в России был отмечен прогресс по наращиванию бюджетных инвестиций, на основании этого был создан Инвестиционный фонд, который активно реализовывал целевые программы. Государственные инвестиции были утверждены обеспечить выполнение функций государства по управлению общественными процессами. Однако функции, связанные с бюджетными расходами, не реализовали намеченных целей. Вследствие чего было зафиксировано значительное увеличение объемов бюджетных расходов, но действенного прорыва в развитии российской экономики и государственного сектора, так и не произошло. Отмечающийся низкий уровень правосознания, отсутствие отлаженных механизмов повышения отдачи от государственных расходов, недостаточные стимулы к эффективному использованию бюджетных средств – все это привело к появлению вопроса о модернизации существующей системы государственных закупок».¹

¹ - Официальный сайт «Закупки и тендеры Российской Федерации государственные и коммерческие» статья «Контрактная система – новая парадигма закупок» <http://zakupki-tendery> (дата обращения 12.09.2018 г.)

Итак, с помощью метода исторического анализа попробуем рассмотреть предпосылки, споры органов власти и становление закона о ФКС в России.

08 апреля 2011 года Федеральным интернет – изданием «Капитал Страны» было опубликовано интервью с заместителем министра экономического развития Российской Федерации Алексеем Лихачевым (генеральный директор Государственной корпорации по атомной энергии) с 2016 года и по настоящее время), в котором сообщалось о необходимости создания закона о ФКС, а также разработки абсолютно нового регламента отношений в области государственных закупок. Это было одно из первых официальных заявлений органов власти о готовящемся законопроекте по созданию новой системы закупок. На встрече с журналистами замминистра минэкономразвития РФ отметил, что в основу нового закона будет положен опыт с выявленной положительной динамикой государственных закупок США. А. Лихачев указывал на его символическое значение, ввиду того, что за ним скрывается желание государства регулировать весь процесс закупок. «Введение новых порядков направлено исключительно на искоренение коррупции и на разумные траты бюджетных средств. В основе закона должен содержаться анализ, который бы учитывал как планирование, так и прогнозирование на первичных этапах, а также систему контроля на заключительных».²

Таким образом, в 2011 году было зафиксировано фиаско Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ³, в части его положений, которые не позволяли открыть потенциал законодательства РФ в сфере размещения заказов, не решали проблемы в сфере закупок, не освещали проблему системного подхода к закупкам и эффективного расходования бюджетных средств, не

² - Федеральное интернет – издание «Капитал страны» интервью журналиста А. Мельникова «На пути модернизации государственных закупок» http://kapital-rus.ru/articles/article/na_puti_modernizacii_gosudarstvennyh_zakupok/ (дата обращения 10.06.2018 г.)

³ - Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ

устанавливали ответственность за достижение конечного результата, не предотвращали коррупционные риски, не повышали прозрачность закупок, не развивали институт общественного контроля, не осуществляли мониторинг закупок.

А. Лихачев подчеркивал в интервью, что новая система строится на гипотезе, что размещение заказа должно прогрессировать точно также, как растут потребности государства и меняется рыночная специфика. Заместитель министра экономического развития Российской Федерации считал, что новый закон о закупках должен конструироваться на ценообразовании и определении государственной потребности в соответствии со спецификой закупки. Так как речь идет о крупных приобретениях и многомиллионных контрактах, подразумевается, что процедура размещения закупки должна быть ужесточена. Шагом к повышению гарантий честной сделки должна была быть предквалификация участников торгов на электронном аукционе. А. Лихачев указывал на необходимость формирования отдельных комиссий, которые систематизируют и разработают прейскурант начальных цен на основе статистических данных, информации из реестра, цен производителей, результатов исследований рынка и прочих источников.

Приводя в исполнение жесткий контроль над системой государственных закупок со стороны государства, законопроект вызывал массу недовольных отзывов. Заместитель министра экономического развития Российской Федерации считал, что основным стержнем нового закона должен быть понятный механизм назначения первоначальной цены.

28 декабря 2011 года Москва - РИА Новости опубликовало: «Поручение президента Д.А. Медведева по реализации послания Федеральному собранию, в котором президент поручал правительству в срок до 1 июля 2012 года внести в Госдуму проект федерального закона, предусматривающего создание закона о ФКС, а также взаимодействие правительства РФ с палатами Федерального Собрания РФ в целях ускорения

рассмотрения этого законопроекта. Ответственным за исполнение данного поручения являлся председатель правительства - Владимир Путин. Законопроект о создании ФКС был предложен Минэкономразвития РФ».⁴

«В результате реализации поручения президента, разработанные положения Минэкономразвития РФ подверглись критике Федеральной антимонопольной службы, которая была создателем существующего Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ. Минэкономразвития РФ предлагало по частям вводить в действие положения закона о ФКС с отменой закона № 94-ФЗ. Однако Федеральная антимонопольная служба убеждала, что данные действия приведут к конфликтам в работе системы, которая на тот момент позволяла государству экономить при заказе порядка 200 миллиардов рублей ежегодно. Кроме того, Минэкономразвития РФ предлагало расширить способы размещения заказов, разрешив заказчикам вместе с аукционами использовать различные виды конкурсов и переговоров. В Федеральной антимонопольной службы такие действия квалифицировались как увеличение роста коррупции в этой сфере.

Федеральная антимонопольная служба не желала кардинального изменения имеющейся системы. Она предлагала улучшать существующий закон № 94-ФЗ путем возложения и распределения централизованных функций по размещению заказов, предлагала утвердить типовые требования по заказам стандартной продукции в соответствии со спецификой сферы применения основного закона, закупаемой государством: канцтоварам, продуктам питания, лекарственных средств. Ведомство настаивало на создании единого центра экономической конъюнктуры рынков, который бы определял стартовые цены контрактов для аукционов государственных заказчиков. Специальные ведомства, организованные на федеральном и региональном уровне, должны были бы отвечать за планирование госзаказа, проверку обоснованности начальной цены контракта, формировать

⁴ - Официальный сайт РИА Новости «Медведев поручил до 1 июля внести в ГД законопроект о создании ФКС» <https://ria.ru/economy/20111228/528301278.html>

корректные технические задания на закупку, сопровождать процедуры заключения и исполнения контрактов, а также анализировать их результаты.

Законопроект о ФКС, подготовленный Минэкономразвития, расширял количество процедур при государственных закупках почти до десяти: аукцион, открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос котировок, запрос предложений, конкурентные переговоры и закупки из единственного источника, а основной процедурой должен был стать открытый конкурс. Ведомство предлагало отменять аукционы с демпингом, если цена на них опускается ниже стартовой на 25%. Кроме того, законопроект устанавливал право одностороннего изменения и расторжения контракта в ограниченных случаях, как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя»⁵.

Еще одной из новаций стала описанная в законопроекте система контроля, включая общественный, над всей системой государственных закупок: от прогнозирования и планирования до анализа соответствия полученного результата заявленным государственным нуждам.

Вышеописанные факты стали фундаментальными для появления в 2013 году Федерального закона № 44-ФЗ. 7 мая 2012 года в Госдуму был внесен законопроект N 68702-6 "О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг". Его разработкой больше года занималось Минэкономразвития во исполнение поручения Президента РФ от 28.03.2011 N Пр-772.

«Закон о ФКС был принят Государственной Думой 22 марта 2013 года, одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года. Таким образом, по истечении двух лет с момента генезиса нового закона – 05 апреля 2013 года,

⁵ - Интернет - сайт Рамблер/Медведев поручил внести в ГД законопроект о создании Федеральной контрактной системы https://news.rambler.ru/politics/12305690/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения 20.05.2018 г.)

был подписан президентом Российской Федерации – В.В. Путиным и опубликован Федеральный закон № 44-ФЗ»⁶.

Закон № 44-ФЗ вступал в силу с 01 января 2014 года и отменял силу существующей системы государственных закупок. В результате чего президентом РФ были определены пилотные регионы, в которых осуществлялась апробация новой модели закупок с момента опубликования данного закона, тестирование моделей прогнозирования региональных нужд, планирования регионального заказа, централизации закупок, мониторинга цен, приоритетности закупок инновационной продукции. Этими пилотными регионами являлись: Санкт-Петербург, Калужская область, Республика Башкортостан, Вологодская область, Московская область, Воронежская область, Саратовская область, Алтайский край. Положительный результат законодательства и законодательства ФКС в указанных регионах дал возможность материализации его во всей стране в установленный законом срок.

Закон № 44-ФЗ действует более шести лет и является одним из самых динамично развивающихся законодательных актов, ввиду того, что за это время уже успел претерпеть существенные изменения. Опубликовано 53 изменения в закон № 44 – ФЗ, которые в свою очередь включают постановления, распоряжения, приказы органов власти РФ, ответственность определена в КоАП РФ⁷, а с 2018 года и Уголовном кодексе РФ. Последняя редакция № 51 с изменениями от 27 декабря 2018 года вступила в законную силу 07 января 2019 года. В сегодняшнем законе № 44-ФЗ утверждены и функционируют поправки Федерального от 27.12.2018 N 512-ФЗ, но также есть утвержденные изменения на плановый период, вступающие в силу с 28 марта 2019 года и с 01 июля 2019 года.

⁶ - Официальный интернет – портал правовой информации, Официальное опубликование правовых актов <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013; "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652; "Российская газета", N 80, 12.04.2013 (дата обращения 20.05.2018 г.)

⁷ - "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ

«Все участники, задействованные в ФКС, по-разному относятся к тому, что закон № 44-ФЗ слишком часто подвергается поправкам, многие из которых, как кажется на первый взгляд, можно было бы избежать. В профессиональном сообществе после высказывания директора департамента развития контрактной системы Минэкономразвития России Максима Чемерисова пошла шутка: "Если долго смотреть на Закон № ФЗ-44, то можно увидеть, как он меняется". Однако сам факт того, что закон о ФКС меняется, принимает форму - это и есть определенные фрагменты модернизации. По словам Максима Чемерисова, говорить о том, что закон № 44-ФЗ сформирован в своем окончательном виде, рановато».⁸ Абзац был опубликован в одной из статей Д. Симонова в 2016 году. Однако, автор считает, что в настоящее время можно говорить об окончательно сформированной системе, но об отлаженном механизме реализации его статей - говорить рано. Не все этапы, которые были определены на момент формирования закона № 44-ФЗ, работают в нужной для органов власти концепции.

На момент публикации закона № 44-ФЗ были определены основные этапы его реализации. Автор полагает, что этапы исполнены в полном объеме, а именно: 1 января 2014 г. — вступление в силу закона № 44-ФЗ: введение основных положений, новых процедур, новой системы контроля; 1 января 2015 г. — определены этапы планирования, ввод в эксплуатацию Единой Информационной Системы (далее - ЕИС); 1 января 2016 г. — введены контрольные полномочия Федерального казначейства, проработан механизм взаимодействия централизации закупок; 1 января 2017 г. — реализован каталог товаров, работ и услуг; 1 января 2018 г. — расширено и закреплено нормой права применение национального режима, реализован механизм обоснованности закупки и нормирования предмета закупки; 1

⁸ - Аналитический портал «Отрасли права» статья: «Закон не канон. ФЗ-44 продолжает изменяться», Д. Симонов, <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/19339> (дата обращения 20.05.2018 г.)

января 2019 г. – все закупки осуществляются в электронной форме, что является одним из определяющих шагов по реализации послания Президента Федеральному собранию на 2019 год и плановые периоды, в котором сообщается, что «в течение шести лет необходимо обеспечить предоставление практически всех госуслуг в режиме реального времени, с помощью дистанционных сервисов»⁹.

Что касается формальных задач, то они материализованы, но сфера правоприменения не всегда работает однозначно и в соответствии с описанными действиями в статьях закона № 44-ФЗ.

Автор М. Шестакова констатировала в своей работе основные изменения, которые произойдут в мире ФКС с 2019 года: «Полностью электронный формат закупок, изменения в описании объекта закупки, расширение оснований для заключения контракта со вторым победителем, изменения при включении в реестр недобросовестных поставщиков, если физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, не соответствует определенным требованиям (например, не имеет лицензии), то его жалобы будут рассматривать в общем порядке, то есть не на основании главы 6 закона N 44-ФЗ, новое требование к участникам закупки - отсутствие у них ограничений для участия в закупках, установленных законодательством РФ, протокол разногласий можно будет подать только один раз, минимальный шаг аукциона составляет 100 руб., с 2019 г. будут вести единый реестр участников закупок».¹⁰

Основной целью при формировании ФКС было желание государства регулировать весь процесс закупок, иными словами система должна была давать анализ, который бы учитывал планирование, прогнозирование на

⁹ - Официальные сетевые ресурсы Президента России, Послание Президента Федеральному собранию от 20.02.2019 г. /Выступления и стенограммы/ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения 21.02.2019 г.)

¹⁰ - Шестакова М. С 2019 г. госзакупки переведут в электронный формат// Журнал "ЭЖ-Юрист", 2018, N 2 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

первичных этапах, а также систему контроля на заключительных. Все это должно было отражать понятие «эффективность».

Матевосян С.С. в своей статье утверждает, что на сегодняшний день «Закон о контрактной системе особое внимание уделяет эффективности осуществления государственных закупок. Но в то же время в отсутствует нормативно закрепленное определение понятия эффективности, что усложняет контроль реализации принципа эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд».¹¹

Андреева Л.В. считает, что «эффективность публичных закупок обеспечивается, прежде всего, наличием стабильного законодательства, содержащего ясные, не допускающие различного толкования, правила»¹².

Действительно, смыслом создания и дальнейшего развития ФКС является повышение эффективности и результативности государственных и муниципальных закупок. Однако в рамках закона № 44-ФЗ понятие эффективности носит размытый характер и лишено четкого определения. В соответствии с частью 1 статьи 97 закона № 44-ФЗ, эффективность может быть оценена с помощью мониторинга закупок. Она представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Оценка эффективности работы ФКС представляет собой сводный аналитический отчет, ежегодно подготавливаемый и размещаемый в ЕИС федеральными органами власти по регулированию контрактной системы. При этом методика проведения такой оценки разрабатывается органами,

¹¹ - Матевосян С.С. Эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд. Правовое регулирование и порядок реализации// Журнал "Финансовое право", 2016, N 6 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

¹² - Андреева Л.В. Антимонопольные правила о торгах в условиях реформирования законодательства о закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. N 4. С. 16 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.09.2018 г.)

осуществляющими мониторинг, самостоятельно. Осуществление такого мониторинга является трудоемким процессом для ведомств, осуществляющих данную обязанность. Зачастую такую информацию предоставляют заказчики за определенный период времени в уполномоченный орган по имеющимся сведениям, которые не всегда корректны и реальны. Автор считает, что эффективность закона о ФКС должна определяться по критериям: результативности - степени соответствия полученного результата и предполагаемого результата (цели); рациональности - разумной или предпочтительной экономности; оптимальности - способности удовлетворять максимизации предпочтительных параметров и минимизации нежелательных.

Но основной преградой к эффективности ФКС являются частые изменения законодательства о публичных закупках и внесение в ряде случаев недостаточно обоснованных изменений, что приводит к значительным сложностям в освоении и применении новых правил. В настоящий момент закупочная деятельность сформировалась в качестве отдельного сложного вида экономической деятельности, требующего специальной подготовки в различных областях знаний.

В 2017 году Мокренко А.В. в своей статье описала возможность повышения эффективности ФКС в результативной работе системы планирования, опираясь на опыт зарубежных коллег: «Возрастает необходимость детального изучения систем планирования, как в российской, так и в зарубежных системах государственных закупок. Анализ зарубежного опыта позволит предусмотреть проблемы, которые могут возникнуть при реализации механизма закона о ФКС в России, и предотвратить их; при анализе действующей отечественной системы планирования существует возможность выявить ее слабые стороны»¹³.

¹³ - Мокренко А.А. Концептуальные основы федеральной контрактной системы и ее роль в обеспечении эффективности расходования бюджетных средств// Вестник АГТУ. Сер: Экономика 2017 № 2 С. 78

Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В. представили в 2017 году поистине гениальную работу, в которой была предложена методика оценки эффективности функционирования федеральной контрактной системы в регионах России, в ее первооснове находится показатель суммы потенциальных экономических потерь регионов, рассчитанный в рамках узкоспециализированной направленности. «Путем эконометрического моделирования и бенчмаркинга авторы подтвердили гипотезу о наличии зависимости уровня средней экономии конкурентных процедур государственных закупок региона от среднего числа допущенных заявок на одну процедуру. Иными словами, ученые выявили уровень параметризации зависимости средней экономии в процессе конкурентной процедуры от среднего числа допущенных заявок на одну конкурентную процедуру, для всех их основных видов, а также определили факторы, определяющие уровень экономии в рамках конкурсных процедур. Среди таких факторов – показатели качества планирования и институциональной конфликтности (нарушения антимонопольного законодательства). По результатам работы была зафиксирована функциональная зависимость между экономией в закупках и средним числом участников закупок. Аналогичный вывод был сформулирован по результатам анализа показателей национального рейтинга прозрачности закупок».¹⁴

Автор считает, что экономическая составляющая, изложенная в научной работе вышеуказанных авторов, должна быть апробирована пилотно в выборочных регионах. В результате применения такого метода, возможным становится определение у заказчиков в закупках «блокирующих позиций», которые являются преградой к «чистой конкуренции», а также данный метод позволит определить степень актуальности сформированной начальной максимальной цены контракта.

¹⁴ - Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В. К вопросу об оценке экономической эффективности госзакупок в России// Актуальные проблемы экономики и права 2017. Т11. № 4 С. 106 - 107

На момент формирования закона о ФКС Федеральная антимонопольная служба предлагала создать единый центр экономической конъюнктуры рынков, который бы определял начально – максимальную цену контрактов в зависимости от предмета закупки.

Для реализации данного абзаца в законе № 44-ФЗ установлена статья 19 «Нормирование в сфере закупок». В результате чего, учредителям и главным распорядителям бюджетных средств поручили принять правовые акты о нормировании в сфере закупок, содержащие общие правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая территориальные органы и подведомственные казенные учреждения). В какой степени реализована данная статья? Автор, являясь правоприменителем закона № 44-ФЗ, полагает, что норма, указанная в статье носит формальный характер, целей, указанных в статье она не достигает. Во – первых, изучая акты проверок контрольных органов по своему краю за последние два года, автор не увидел дела по привлечением к ответственности за нарушения заказчиков в части не исполнения применения актов нормирования закупок. Во – вторых, предметы нормируемых закупок учредителей, утвержденных в актах, не являются предметами закупок у заказчиков. Например, Министерство здравоохранения Ставропольского края разместило в ЕИС 10.03.2016 года Приказ № 01-05/97 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций министерства здравоохранения Ставропольского края и подведомственных ему государственных казенных учреждений Ставропольского края», состоящий из закупок и нормировании цен автомобилей, вычислительной техники, бумажной продукции, канцелярских товаров, моющих и чистящих средств. Во исполнение статьи 19 Закона № 44-ФЗ бюджетные учреждения здравоохранения по краю обязаны применять данный нормативно – правовой акт в своей закупочной

деятельности. Около 90% расходов бюджетного учреждения здравоохранения в основном направлены на закупку изделий медицинского назначения, лекарственных средств, услуг по нормальному функционированию учреждения. На закупку бумажной продукции и канцелярских товаров учреждения здравоохранения выделяют не более 1,5 млн. руб., это не более 2,5% от совокупного годового объема закупок. Иными словами, при таком акте нормирования закупок заказчику в учреждении здравоохранения Ставропольского края нечего нормировать. Автор считает, что функции по реализации «нормирования» распределены не совсем корректно. Анализируя нововведения в Закон № 44-ФЗ, автор полагает, что для учреждений здравоохранения логично нормировать лекарственные средства, изделия медицинского назначения (катетеры, бахилы, перчатки). 09 декабря 2017 года вступил в силу Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. № 871н¹⁵. Одним из способов по определению НМЦК является референтная цена, устанавливаемая Министерством здравоохранения РФ. Данный способ применяется с 01 января 2019 года. Автор считает, что, несомненно, этот способ необходимо применять в актах нормирования при закупке лекарственных средств для обеспечения нужд здравоохранения в РФ.

Однако автор статьи «Комментарий к Порядку определения начальной (максимальной) цены лекарственных препаратов для госзакупок (утв. Приказом Минздрава России от 26.10.2017 N 871н)» Федоров А.А. считает, что «на сегодняшний момент данный приказ серьезно осложнил закупочные процессы в медицинских учреждениях, а использование средневзвешенной цены преподнесло "сюрпризы" заказчику. Например, если за последние 12 месяцев у заказчика были случаи заключения контрактов по ценам существенно ниже рыночных (например, закупались препараты с коротким

¹⁵ - Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения»

остаточным сроком годности либо по каким-то иным причинам заключен контракт по демпинговой цене), то такие цены, не отражающие реального состояния рынка, тоже попадут в расчет и в итоге повлияют на размер НМЦ. А.А. Федоров уверен, что подобная неопределенность может привести не только к административной ответственности для самих заказчиков, но и к серьезным сбоям в лекарственном обеспечении медицинских организаций».¹⁶

Федеральная антимонопольная служба при формировании закона № 44-ФЗ настаивала на создание отдельных комиссий, которые займутся установлением начальных цен на основе статистических данных, информации из реестра, цен производителей, результатов исследований рынка и прочих источников. Таким образом, по истечении пяти лет, мы видим первооткрывателя в лице Министерства здравоохранения РФ в части реализации вышеуказанной функции. Да, возможно, на начальных этапах данный приказ не принесет совершенный результат, но при налаженной системе мониторинга и расчета цен НПА сможет достигнуть прогресса в достижении основы закона о ФКС – реально обоснованной цены.

Еще одним нововведением при написании закона № 44-ФЗ было предложение об утверждении типовых требований по заказам стандартной продукции в соответствии со спецификой сферы применения основного закона, закупаемой государством: канцтоварам, продуктам питания, лекарственных средств. Типовые контракты – это инструменты закона о ФКС, призванные стандартизировать процесс государственных закупок. Постановлением Правительства РФ от 02.07.2014 N 606¹⁷ в 2016 году были разработаны и закреплены законодательно правила разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов. В настоящий момент типовые

¹⁶ - Федоров А.А. Комментарий к Порядку определения начальной (максимальной) цены лекарственных препаратов для госзакупок (утв. Приказом Минздрава России от 26.10.2017 N 871н) // Журнал Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2018. N 2. С. 16 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.09.2018 г.)

¹⁷ - Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 N 606 "О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения"

контракты подготовили Минздрав, Минпромторг, Минтруд, Минобрнауки и госкорпорация «Росатом».

Андреева Л.В. в своей работе отражает продуктивность применения типовых форм контрактов в системе ФКС России, опыт которых был перенят из США, где насчитывается более 100 видов государственных контрактов. «Типовые формы позволяют упростить процедуру разработки проектов контрактов, обеспечить единообразие в формулировании условий определенных видов контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. Типовые формы применяются только при их размещении в отдельном разделе единой информационной системы (ЕИС) и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов. В ЕИС указываются реквизиты нормативного акта, утвердившего типовой контракт, типовые условия контракта и показатели для применения типового контракта (типовых условий)».¹⁸

В сфере здравоохранения успешно реализуется Приказ Министерства здравоохранения РФ от 15 октября 2015 года N 724н¹⁹ в части закупок изделий медицинского назначения. В 2018 году медицинскими учреждениями применяется типовая форма контракта в соответствии с Приказом Минздрава России от 26.10.2017 N 870н²⁰ для закупки лекарственных средств. Таким образом, Минздрав смог создать универсальную модель унифицированных форм контрактов, при которой можно осуществить мониторинг закупаемых препаратов не только на

¹⁸ - Андреева Л.В. Формирование библиотеки типовых контрактов, типовых условий контрактов в единой информационной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. N 10. С. 44 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.05.2018 г.)

¹⁹ - Приказ Министерства здравоохранения РФ от 15 октября 2015 года N 724н «Об утверждении типового контракта на поставку медицинских изделий, ввод в эксплуатацию медицинских изделий, обучение правилам эксплуатации специалистов, эксплуатирующих медицинские изделия, и специалистов, осуществляющих техническое обслуживание медицинских изделий»

²⁰ - Приказ Минздрава России от 26.10.2017 N 870н "Об утверждении Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения и информационной карты Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения"

территории страны, но и в разрезе регионов, края, города. Полагаю, что намеченные органами исполнительной власти цели постепенно реализуются в законе о ФКС.

Следующим шагом по формированию закона о ФКС было расширение и распределение централизованных функций по размещению заказов на уровне федеральных министерств и специальных уполномоченных органов в регионах.

Централизованные закупки проводились при существовании Закона № 94-ФЗ, однако с момента утверждения закона о ФКС функции уполномоченных органов укрепились. Основными целями таких закупок являются экономия бюджетных средств (например, при централизованной закупке могут закупаться лекарственные средства и изделия медицинского назначения для нужд сразу нескольких лечебных учреждений, что обеспечивает более низкие цены, предлагаемые поставщиками, чем, если бы проводилось много более мелких закупок самими заказчиками), а также снижение административной нагрузки у заказчиков. Дополнительной обязанностью уполномоченного органа установлено оказание методической помощи заказчикам при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и закупке товара, работы, услуги для обеспечения муниципальных нужд.

При анализе централизованных закупок в регионах России, можно сделать вывод, что данная статья закона уверенно работает с 2015 года на примере принятых НПА регионов: Постановление администрации Клинского муниципального района Московской области от 21.12.2015 г. № 2822 «Об определении уполномоченного органа по осуществлению полномочий на определение поставщика (подрядчика, исполнителя) для обеспечения муниципальных нужд заказчиков Клинского муниципального района»; Постановление администрации города Твери от 24.05.2016 г. № 889 «О централизации закупок»; Постановление Администрации Волгоградской области от 10.02.2015 г. № 71-п «Об отдельных мерах по централизации закупок товаров, работ, услуг в Волгоградской области»; Постановление

губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 года N 92 «О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в Ставропольском крае».

Е.А. Пластинина в своей статье указала, что «Построение системы централизованных закупок – это длительный процесс поиска оптимальной схемы взаимодействия и распределения полномочий между уполномоченным органом и заказчиками. В своей работе она описала модели централизованных закупок. Централизацию в закупках она видит, как элемент управления, направленный на сокращение числа дублирующих функций в государственных органах и учреждениях».²¹

Что касается процедур в ФКС, органы власти предлагали расширить количество процедур при государственных закупках почти до десяти, а основной процедурой при государственных закупках должен был стать открытый конкурс. Более того, была указана возможность отмены аукциона с демпингом, если цена на них опускалась ниже стартовой на 25% и установление права одностороннего изменения и расторжения контракта в ограниченных случаях, со стороны заказчика и со стороны исполнителя, а шагом к повышению гарантий честной сделки должен был стать предквалификационный отбор участников торгов на электронном аукционе.

Воплощен ли в реальность данный блок задач? Главы 2 - 6 закона № 44-ФЗ предлагают заказчику реализовать право на проведение закупки множеством способов, как в конкурентной форме, так и в форме закупки у единственного поставщика. Такая процедура как конкурентные переговоры не приведена в исполнение ФКС. «Основной конкурентной процедурой является электронный аукцион. Как сообщает Федеральная антимонопольная служба РФ, более 50% публичных закупок осуществляется через электронные аукционы. По мнению Э.С. Набиуллиной (Председателя

²¹ - Пластинина Е.А. Практика централизации закупок // Прогосзаказ.рф. 2017. N 9 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

Центрального банка РФ) формально "антикоррупционный потенциал электронного аукциона уже исчерпан" и данная процедура является прозрачной»²².

Понятию «Демпинг» посвящена статья 37 закона № 44-ФЗ. Возможности отмены закупки она не предполагает, однако, от участников, чья цена опустилась ниже стартовой на 25%, указывает на дополнительные обеспечительные меры от участников закупок. Однако, Минфин в своем Письме от 13 октября 2017 г. N 24-02-08/67122²³ поясняет, что антидемпинговые меры не применяются, если электронный аукцион проводится по цене единицы товара, работы или услуги. «Если в документации об электронном аукционе указана общая начальная (максимальная) цена запасных частей к технике, оборудованию, либо в случае, предусмотренном пунктом 2 статьи 42 закона о контрактной системе, начальная (максимальная) цена единицы товара, работы или услуги, то, учитывая, что при проведении такого аукциона не осуществляется снижение начальной (максимальной) цены контракта, применение к участникам такого электронного аукциона антидемпинговых мер действующими нормами закона о контрактной системе не предусмотрено».²⁴

Автор считает, что органам власти необходимо проанализировать данные аукционы. Закупки по цене единицы товара, работы или услуги, проводятся, когда заранее невозможно определить их объем. Среди таких закупок — ремонт и обслуживание автомобильной и медицинской техники, медицинские, лабораторные и юридические услуги, услуги по перевозке грузов и пассажиров. Являясь правоприменителем таких аукционов, автор

²² - Интернет – портал Рамблер/ новости Медведев поручил внести в ГД законопроект о создании Федеральной контрактной системы <https://news.rambler.ru/politics/12305690-medvedev-poruchil-vnesti-v-gd-zakonoproekt-o-sozdanii-federalnoy-kontraktnoy-sistemy/> (дата обращения 10.04.2018 г.)

²³ - Письмо Минфина России от 13.10.2017 N 24-02-08/67122 «О возможности применения антидемпинговых мер при закупке путем электронного аукциона работ, услуг, объем которых невозможно определить».

²⁴ - Письмо Министерства финансов РФ от 13 октября 2017 г. N 24-02-08/67122 за подписью директора департамента Т.П. Демидовой

установил, что демпинг в большинстве случаев при таких закупках более 50%. А это означает, что материалы, которые будут использованы в услугах, наверняка, будут некачественные или отсутствовать вовсе.

Права заказчиков и исполнителей по возможности одностороннего расторжения контракта описаны в статье 95 закона № 44-ФЗ. Данная статья значительно влияет на постконтрактные отношения между заказчиком и контрагентами, а также сокращает время на урегулирование спорных ситуаций, возникающих в процессе исполнения обязательств по контрактам.

Предквалификационный отбор участников - это процедура определения тех участников, которые удовлетворяют требованиям по наличию определенной квалификации. Перечень случаев специализированного характера предусмотрен в Постановлении Правительства от 04.02.2015. № 99²⁵. К участию в закупке допускаются только те поставщики, которые прошли такую проверку. Данная процедура применяется при закрытом и открытом конкурсах с ограниченным участием, закрытом и открытым двухэтапном конкурсах. Своего рода, предквалификационный отбор, существует в процедуре электронного аукциона в форме установления в составе документации дополнительных требований к участникам закупок (опыт работы на выполнение нужных работ (копии ранее исполненных контрактов и актов, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию), наличие недвижимости, оборудования, технических средств (выписка из реестра прав на недвижимое имущество, копии инвентарных карточек, копии договоров аренды, лизинга или иные документы, подтверждающие факт наличия оборудования и имущества), наличие финансовых и трудовых ресурсов, специалистов и иных работников определенного уровня).

²⁵ - Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 N 99 "Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям"

Заключающим этапом новаций, описанных в законопроекте - это система контроля, включая общественный, над всей системой государственных закупок: от прогнозирования и планирования до анализа соответствия полученного результата заявленным государственным нуждам. Как выглядит в реальности нашего времени этот блок задач, поставленный в 2013 году?

Кочаненко Е.П. в своей статье указывает одну из проблем закона о ФКС – это «недостаток практики экономического регулирования закупок, в том числе практики обнаружения и активирования контрольными органами механизмов ограничения конкуренции, ограничения доступа к информации и т.п., в результате чего злоупотребления могут проявляться как в предконтрактном, так и постконтрактном периоде».²⁶

С точки зрения правоприменительной практики, автор согласен с господином Кочаненко Е.П. в части среднего уровня практики обнаружения и активирования контрольными органами злоупотреблений со стороны заказчика предконтрактном и постконтрактном периодах. Однако, автор полагает что основными факторами не являются недостаток практики экономического регулирования закупок или ограничение доступа информации. На сегодняшний день ЕИС – это широкомасштабная система, в которой можно увидеть зарождение, осуществление закупки и ее исполнение. В 2018 году органы контроля фактически исполняют вверенные им обязанности. Не могу не согласиться, что контролирующим органам невозможно определить механизмы по ограничению конкуренции в закупках. Скорее всего, заказчики используют систему «блокирующих позиций» в формировании лота, что можно определить, будучи экспертом в области закупаемого товара.

Тюпа Всеволод в своей статье, опубликованной в журнале "ЭЖ-Юрист", идеализировал методы по контролю за закупками: «...технические аспекты

²⁶ - Кочаненко Е.П. Болевые точки контрактной системы: опыт аудита закупок>// "Законодательство и экономика", 2017, N 3 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

закупочных процедур (подача и рассмотрение заявок, заключение контракта, учет недобросовестных поставщиков и т.д.) на сегодняшний день законодательно проработаны достаточно хорошо, введение дополнительных мер по планированию, мониторингу и контролю закупок должно обеспечить действительно эффективную систему государственных закупок в России, в том числе, обеспеченную надлежащим инструментарием для борьбы с нецелевым использованием бюджетных средств».²⁷

Такие действия заказчика, как злоупотребление по ограничению конкуренции, завышению цен закупки, нормированию необходимо определять органам исполнительной власти на этапе планирования закупки. Во исполнение статьи 99 Закона № 44-ФЗ были определены следующие органы контроля в пределах полномочий: Федеральная антимонопольная служба²⁸; Росфиннадзор²⁹; Федеральное казначейство³⁰, что касается заказчиков субъектов РФ и муниципальных заказчиков, то они подведомственны органам внутреннего государственного финансового контроля субъектов РФ и органам внутреннего муниципального финансового контроля, соответственно. Однако, их полномочия не определены по части обоснованности начальной цены контракта в момент формирования закупки в плане закупок и плане – графике. Автор говорит не об обосновании начальной (максимальной) цены контракта и нормировании, а о реальности существования начальной цены как таковой.

²⁷ - Тюпа В. Госзакупки-2017// "ЭЖ-Юрист", 2016, N 50 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

²⁸ - Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

²⁹ - Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

³⁰ - Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

Матевосян С.С. в своей статье описывает действия контрольных органов так: «Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок в соответствии с законом № 44-ФЗ, в результате оценки обоснованности закупки закупка может быть признана необоснованной. В случае признания планируемой закупки необоснованной органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений и привлекают к административной ответственности виновных лиц».³¹

На практике, несоответствия и злоупотребления в части необоснованности начальной цены контракта (завышенной цены) выявляются плановыми и внеплановыми проверками органами исполнительной власти, когда закупка состоялась, а контракт уже заключен с поставщиком. Автор полагает, что органы контроля не наделены полномочиями по предотвращению и недопущению ограничения конкуренции, завышения цен закупки, нормирования закупки на этапе планирования. Таким образом, «стержень закона № 44-ФЗ – первоначальная цена», выше описанная в интервью на тот момент заместителя министра экономического развития Российской Федерации Алексеем Лихачевым, в данный период времени не является фундаментальным и основным. Автор уверен, что мониторинг и ужесточение по обоснованности первоначальных цен необходимо осуществлять на момент определения объекта закупки (цена, количество). Хотя данный вопрос должен быть обращен к органам власти: «Что важнее? Наказать заказчика административным штрафом или предотвратить коррупционные действия?»

Большое внимание в ФКС уделено пресечению коррупционных

³¹ - Матевосян С.С. Эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд. Правовое регулирование и порядок реализации// "Финансовое право", 2016, N 6 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

действий участников публичных закупок. А. Сухаренко в своей статье приводит статистику: «По данным Следственного комитета России, за последние семь лет (2011 - 2016 гг.) к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений привлекли 1 256 глав муниципальных образований, 1 315 депутатов органов местного самоуправления, 459 следователей и руководителей следственных органов, 369 адвокатов, 94 прокурора, 73 депутата законодательных органов субъектов РФ и 26 судей». Научный деятель считает, что своевременному пресечению коррупционных действий мешает медленное изменение правоприменительной практики».³²

Господин Красинский В.В. констатирует в своей работе, что «к ответственности за коррупционные преступления привлекаются в основном представители низовых звеньев государственного аппарата и органов местного самоуправления. Удельный вес представителей органов государственной власти и управления среди осужденных взяточполучателей составляет менее 1%. Доля фактов взяточничества в крупном размере в общем числе выявленных коррупционных преступлений - лишь 7,6%»³³.

В части применения различных мер ответственности по отношению к муниципальным служащим за совершение ими коррупционных преступлений, в нормах законодательства содержится ряд недостатков, безусловно, такие недостатки нуждаются в совершенствовании. В частности, подлежат корректировке диспозиции некоторых статей Гражданского, Уголовного кодексов РФ, а также КоАП РФ. Также представляется необходимым закрепить в законодательстве эффективный механизм привлечения к ответственности руководителя муниципального органа. Подобная мера способствовала бы обеспечению принципа неотвратимости

³² - Сухаренко А. Охота на коррупционера// "ЭЖ-Юрист", 2017, N 36 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

³³ - Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С. 608 (дата обращения 10.09.2018 г.)

привлечения муниципальных служащих или руководителей к ответственности за совершение ими коррупционных правонарушений.

Автор солидарен с научными деятелями Мокренко А.В. и Ованесян Н.М., которые в своем труде излагают, что «планирование государственных закупок является первоначальным и важнейшим элементом системы государственных закупок, в обязательном порядке участвует в управлении системой государственных закупок и представляет собой сложную систему, а повышение эффективности государственных закупок и управления государственными закупками необходимо совершать путем некоторой трансформации и внесения в нее изменений. Анализируя систему управления государственными закупками можно сделать вывод о том, что данная система на современном этапе содержит преимущественно правовые особенности организации закупочной деятельности и системы государственных закупок в целом».³⁴

Подводя итоги исследования развития закона о ФКС путем применения общенаучных методов, автор отмечает значительный прогресс правоприменения норм закона № 44-ФЗ с момента его формирования 2011 года по настоящее время. Диалектический метод позволил проанализировать разную направленность научных деятелей в решении проблемных вопросов в области изучения положений закона о ФКС. Конечно, есть эксперты, высказывающиеся о неэффективности закона о ФКС: Г. Суходольский, Д. Сытин, Д. Казанцев, которые считают, что нынешний закон не выполняет свою главную роль – обеспечение эффективного расходования государственных средств, а причиной этого отмечают «жесткий контроль» и формализацию положений закона № 44-ФЗ.

Если проанализировать законодательство о закупках США, то § 1.102-2 правил федеральной контрактной системы гласят, что «целью федеральной

³⁴ - А.В. Мокренко, Н.М. Ованесян Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты>// Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС 2017. № 2 С. 48

контрактной системы США является своевременное получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей при сохранении общественного доверия и выполнении государством принятых на себя обязательств»³⁵.

Автор полагает, что настоящий закон о ФКС РФ стабилизирован и упорядочен. Таким образом, необходимо перенять положительный опыт закупок США и переориентировать цели и принципы закона, установив первоочередным получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей, тем самым исключив процедуру закупок – аукцион.

Задачи закона о ФКС, намеченные органами власти в большей степени реализованы, а поправки к закону являются рычагом по достижению цели. В данном параграфе автором была рассмотрена система ФКС в целом. Изучение формирования закона о ФКС в хронологическом порядке помогло автору определить вектор направления системы. Сравнительно-правовой метод помог автору установить разнообразность норм права, сплетенных в одну систему, регулирующих отношения широкомасштабного механизма.

§ 2. Реализация принципов закона о контрактной системе закупок

Принципы закона о ФКС – это цели, на которые направлен закон о ФКС. Однако их невозможно рассматривать как конечный этап системы ФКС, это своего рода начало права, фундамент системы. Если рассматривать каждый принцип контрактной системы отдельно, то можно отметить, что для каждого принципа присущи особые правовые нормы, определяемые статьями основного закона и НПА, направленные на их реализацию. Автор в данном параграфе использует системно - структурный метод, посредством

³⁵ - Federal Acquisition Regulation // Title 48 of the United States Code of Federal Regulations http://library.kiwix.org/wikipedia_en_computer_2017-04/A/DFAR.html (дата обращения 10.02.2019 г.)

которого будет определена классификация НПА, а также их место в этапах закона о ФКС.

Законом № 44-ФЗ установлено семь принципов ФКС. В данном параграфе автор проанализирует направление принципов и определит их уровень продуктивности в федеральной контрактной системе. Анализ будет осуществляться на примерах из судебной практики и решениях ФАС.

Первый принцип ФКС или статья 6 закона № 44-ФЗ перечисляет все характеристики, используемые в принципах системы. Таким образом, данный принцип обязывает заказчика направлять каждый шаг своей деятельности на получение результата, указанного в статье 6 закона № 44-ФЗ.

Если проанализировать обзор судебной практики, то судами установлено, что «возможное сужение круга участников закупки с одновременным повышением эффективности использования финансирования (обеспечением его экономии), исходя из положений пункта 1 статьи 1 закона о контрактной системе, не может само по себе рассматриваться в качестве нарушения требований Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции"». ³⁶ Таким образом, если участник ФКС употребляет вышеуказанное выражение, то данное изречение придется доказать и предоставить анализ оппоненту, как ограничение конкуренции повлияло на экономическую составляющую закупки. Как утверждает в своей работе научный деятель Зарубин А.С. «Фактически все законодательство о контрактной системе испытывает влияние финансового права: от жесткого формализованного планирования, привязанного к прогнозу социально-экономического развития и процессу составления бюджета, до мониторинга и независимого аудита. Функционирующая сегодня национальная контрактная система ставит во

³⁶ - Решение Краснодарского УФАС России от 24.10.2018 по делу N ЭА-1849/2018 из СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.)

главу угла оценку экономической целесообразности планируемых закупок»³⁷.

Второй принцип ФКС – это статья 7 «Принцип открытости и прозрачности». В соответствии с частью 4 статьи 4, а также статьей 7 закона № 44-ФЗ в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок путем ее размещения в единой информационной системе. «В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 04.09.2015 N ОГ-Д28-11898 Департамент развития контрактной системы Минэкономразвития России сообщил, что в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система»³⁸. Она предоставляет возможность по реализации принципа, указанного в статье 7 закона № 44-ФЗ. Данный принцип является объединяющим со статьей 36 "Бюджетного кодекса Российской Федерации". В связи с этим, автор полагает, что этот принцип содержит в себе нормы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Так, в соответствии с Решением УФАС по Мурманской области: «Отчет об исполнении государственного контракта N 03/03.16-ЭА/51 и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения не размещен заказчиком в единой информационной системе, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 3 статьи 7.30 КоАП РФ»³⁹.

Таким образом, заказчик должен отражать каждое действие, воспроизведенное в соответствии с нормами закона о ФКС и подзаконными актами в ЕИС. ЕИС – это оружие по снижению коррупционной составляющей в государственных закупках. На практике, имеются проблемы

³⁷ - Зарубин А.С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. N 3. С. 320.

³⁸ - Письмо Минэкономразвития России от 04.09.2015 N ОГ-Д28-11898 "О рассмотрении обращения"

³⁹ - Решение ФАС России от 03.02.2017 по делу N 06-04/17-09 из СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.)

технического характера с главным ресурсом страны. Техническая поддержка ЕИС не устраняет такие проблемы и перекладывает ответственность на заказчика. В этих случаях технический сбой информационной системы становится обстоятельством непреодолимой силы, препятствующим должному поведению участников правоотношений. И если оператор ЕИС, безусловно, ответственен за обеспечение бесперебойной работы системы, то кто должен нести ответственность за невозможность исполнения обязанностей, сформулированных в законодательстве без учета того факта, что информационная система может в определенный момент оказаться недоступной или некорректно функционирующей?

В соответствии с частью 3 статьи 7.30 "Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" установлено понятие «неразмещение» информации и документов, данное действие (бездействие) является административным нарушением, которое влечет наложение административного штрафа. Отмечу, что статьи КоАП, направленные на регулирование нарушений в области государственных закупок, не содержат в себе понятие «малозначительности» и не устанавливают случаи, при которых есть возможность оправдать заказчика в части нарушения законодательства.

Третий принцип ФКС изложен в статье 8 «Принцип обеспечения конкуренции». Данный принцип напрямую связан с Федеральным законом "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ⁴⁰. Главой 6 закона о ФКС установлено право любого участника закупки, а также осуществляющих общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации обжаловать в судебном порядке или в порядке, установленном настоящей главой, в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного

⁴⁰ - Федеральный закон "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ

управляющего, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки.

«В соответствии с п. 4.2 ч. 1 ст. 23 закона о защите конкуренции антимонопольные органы наделены полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. Порядок рассмотрения указанных жалоб установлен статьей 18.1 закона о защите конкуренции. Данные нормы введены в действие Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. N 401-ФЗ в рамках "третьего антимонопольного пакета". Статья 18.1 Закона о защите конкуренции в силу своего процедурного характера не может рассматриваться как расширяющая перечень оснований, в пределах которых антимонопольный орган обладает полномочиями по рассмотрению жалоб, а лишь допускает возможность вынесения решения по итогам рассмотрения жалобы участника закупки с учетом всех нарушений, связанных с обеспечением информационной прозрачности закупок»⁴¹.

Однако автор хотел бы отметить тот факт, что заявители при формировании жалоб в большинстве случаев полагаются на разъяснения, указанные в письмах Минэкономразвития России, которые не наделены компетенцией по разъяснению законодательства Российской Федерации, что приводит в заблуждение самого заявителя. Автор наблюдает странный характер писем Минэкономразвития России, опубликованных в части разъяснений к закону № 44-ФЗ. Императивной нормы такие разъяснения не несут, а публикуются в законе № 44-ФЗ, как таковые. Автором были отмечены случаи, при которых разъяснения ФАС России противоречили разъяснениям Минэкономразвития России. А во многих трудах научных деятелей можно увидеть такое высказывание: «Применяя разъяснения Минэкономразвития России, вы увеличиваете для себя риск обжалования

⁴¹ - "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 5 (2017)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017) из СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.)

закупок. А попытка облегчить трудное решение, подстелив соломку в виде неправильно понятого письма, может привести в итоге к штрафу»⁴². В данной ситуации логично задать вопрос: «Какой характер носят такие разъяснения, если их не всегда можно применять?» По мнению автора, необходимо детализировать функции Минэкономразвития России, в частности работы по публикации разъяснений. Или письма органа власти носят императивный характер или исключить вовсе.

Четвертый принцип - статья 9 «Принцип профессионализма заказчика». Так, во исполнение письма Минэкономразвития России N 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России N АК-553/06 от 12.03.2015⁴³, «Минобрнауки России в 2016 году ввело методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок».⁴⁴ Стандарты разработаны в рамках статьи 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации и должны обеспечить принцип профессионализма заказчика согласно статье 9 закона N 44-ФЗ.

В связи с реализацией данных рекомендаций, профессиональной деятельностью лиц, прошедших обучение по программам переквалификации или повышения квалификации, является выполнение функций специалистов: заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, занятых в сфере закупок, в том числе выполняющих функции члена комиссии по осуществлению закупок, работника контрактной службы, контрактного управляющего; органа по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, органа аудита в сфере закупок; специализированной организации, привлекаемой для выполнения отдельных функций по определению

⁴² - Справочно – информационная система МЦФЭР/Про-госзаказ.ру / Статья И.А.Сургутской 14.07.2016 г. «Обзор разъяснений Минэкономразвития и ФАС России»/ <https://www.pro-goszakaz.ru/article/101905-qqe-16-m7-14-07-2016-obzor-razyasneniy-minekonomrazvitiya-i-fas-rossii> (дата обращения 10.05.2018 г.)

⁴³ - Письмо Минэкономразвития России N 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России N АК-553/06 от 12.03.2015 "О направлении методических рекомендаций"

⁴⁴ - Письмо Минобрнауки России от 18.04.2016 N 03-348 "О необходимости проведения профессиональной переподготовки или повышения квалификации в сфере закупок"

поставщика (подрядчика, исполнителя); по участию в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Однако Гапанович А.В. в своей статье излагает о недоработках в части методических рекомендаций, предлагаемых Минобрнауки: «Применительно к экспертам закон о контрактной системе устанавливает лишь общие требования о наличии у них специальных познаний, опыта, квалификации в области науки, техники, искусства или ремесла (пункт 15 статьи 3 закона о контрактной системе), которые не детализируются в иных статьях закона о контрактной системе. Так, можно сделать вывод, что, декларируя принцип профессионализма, закон о контрактной системе: 1) необоснованно сузил круг субъектов, на которых распространяется действие данного принципа; 2) установил лишь общие требования к квалификации работников контрактной службы заказчика (контрактному управляющему); 3) нормой части 5 статьи 39 нарушил сущность принципа профессионализма в отношении членов комиссии. В связи с этим представляется необходимым доработать нормы закона о контрактной системе с установлением более четких требований к работникам, задействованным в сфере закупок».⁴⁵

Автор считает, что в части исполнения данного принципа необходимо усилить действия по привлечению в учреждения опытных кадров и их взаимодействие со структурными подразделениями. Да, обучение и повышение квалификации в рамках № 44-ФЗ – это немаловажный аргумент для принятия на работу. Но правоприменительные знания сотрудника и его логика мышления необходимы в данной сфере.

В рамках общественных обсуждений УФАС по Ставропольскому краю, на которой побывал автор 20.12.2018 года, был задан вопрос из зала «Квалифицирует ли УФАС СК при рассмотрении жалобы в рамках ФКС действия заказчика, экспертно – приемочной комиссии, комиссии по

⁴⁵ - Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок// "Юрист", 2014, N 12 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

осуществлению закупок на предмет профессиональных требований статьи 9 Закона № 44-ФЗ?» Ответ озвучила заместитель руководителя Ставропольского УФАС России Г.В. Золина, в котором сообщалось, что УФАС, также как и другие органы контроля за государственными закупками не наделены правом квалифицировать профессиональные качества участников, описанные выше. Таким образом, данный принцип, описанный автором, в законе № 44-ФЗ носит рекомендательный характер.

Пятый принцип ФКС - статья 10 «Принцип стимулирования инноваций». Научный деятель А.А. Рой в своей работе описывает некоторые несоответствия принципа с положениями закона о ФКС: «В настоящее время законодатель закрепляет два способа проведения торгов: электронный аукцион и электронный конкурс. В случае конкурсного определения поставщика победителем признается участник закупки, который предложил наилучшие условия исполнения контракта, а в случае аукциона - наименьшую цену контракта. Таким образом, последний способ определения поставщика, противоречит принципу стимулирования инноваций, поскольку наименьшая цена контракта не должна быть первоочередной целью для закупок высокотехнологичной и инновационной продукции. Таким образом, целесообразно исключить аукцион из способов определения поставщиков в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Приоритетным способом определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд должен стать конкурс, поскольку, при его проведении, возможно предусмотреть дополнительные требования, а в случае выявления в процессе победителя сделать основной акцент на качестве предлагаемых товаров (работ, услуг)»⁴⁶.

Как сообщает сайт <http://www.torg94.ru>: «Совет Федерации намерен предложить поправки в основной закон, в соответствии с которыми при

⁴⁶ - Рой А.А. Особенности осуществления закупок товаров публично-правовыми образованиями для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 4. С. 98 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

госзакупках основным критерием выбора поставщика станет не стоимость, а качество предлагаемого товара, услуг и работ. Органы власти отмечают, что оценка, исключительно, по цене закупки сложилась из – за навязанного по инициативе ФАС нашей контрактной системе аукционного крена. 70% закупок РФ осуществляется посредством электронного аукциона, в то время как в развитых странах их доля близка к нулю»⁴⁷.

«В целях стимулирования закупок приоритетных продуктов и технологий положением о системе закупок г. Москвы установлена обязанность заказчиков предусматривать в плане-графике закупки товаров, работ, услуг, при производстве (выполнении, оказании) которых используются приоритетные продукты и технологии в размере не менее 5 процентов от общего годового объема закупок. Введение правила об обязательном объеме закупок товаров, работ, услуг с принципиально новыми свойствами, производимыми с использованием новых технологий, направлено на выполнение принципа стимулирования инноваций, закрепленного статьей 10 закона о контрактной системе, поэтому может быть рекомендовано для применения и в других субъектах Российской Федерации».⁴⁸

Шестой принцип ФКС - статья 11 «Принцип единства контрактной системы в сфере закупок». Согласно ему «контрактная система характеризуется единством подходов и принципов, которые позволяют удовлетворить потребности государственных и муниципальных органов, их бюджетных учреждений путем проведения закупок, осуществления контроля, аудита и мониторинга за их проведением. Однако в данном принципе возникает проблема совместимости разноотраслевых норм,

⁴⁷ - Официальный сайт TORG94/ статья 06.08.2018 г. автор А. Рудычева/ Основным критерием госзакупок может стать не цена, а качество/ <https://torg94.ru/articles/osnovnym-kriteriem-goszakupki-mozhet-stat-ne-tsena-a-kachestvo-2018-08-06/> (дата обращения 20.12.2018 г.)

⁴⁸ - Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции 9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова// "Юстицинформ", 2015 из информационного банка «Постатейные комментарии и книги» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

составляющих содержание комплексного законодательства о контрактной системе»⁴⁹.

Таким образом, «процесс закупок является, по сути, замкнутым циклом, начинающимся со стадии среднесрочного планирования (план закупок), переходящим к краткосрочному планированию (план-график закупок), затем к определению поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключению, исполнению контракта. При этом необходимо отметить, что исходя из концепции контрактной системы закупочный процесс добросовестных заказчиков должен строиться на совершенствовании системы закупок однородных товаров, работ, услуг за счет выявления наиболее приемлемых способов установления требований к участникам закупок, объекту закупки, содержанию и формам ответственности и случаям расторжения контракта».⁵⁰

Нельзя не согласиться с научным деятелем А.С. Зарубиным, который считает, что: «Современная система публичных закупок выстраивается на нормативной правовой базе, отличающейся детальной регламентацией порядка обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, законодательство о контрактной системе несет в себе все признаки комплексности. Большинство составляют акты, в которых основная доля норм имеет одноотраслевую принадлежность, однако с необходимым включением норм внеотраслевых. В результате каждая из семи глав закона образовала отдельную (но не автономную) юридическую часть»⁵¹.

⁴⁹ - Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ

⁵⁰ - И.Ю. Артемьев, Д.М. Баширова, И.А. Вершинина и др.; председатель ред. коллегии И.Ю. Артемьев// Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный) / // 2015 из информационного банка «Постатейные комментарии и книги» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

⁵¹ - Зарубин А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 312.

Седьмой принцип - статья 12 «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок». По смыслу части 1 статьи 12 закона о контрактной системе «заказчики, реализуя принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵².

«Одним из таких средств, обеспечивающих заказчикам возможность достижения "заданных результатов", является ведение реестра недобросовестных поставщиков участников (подрядчиков, исполнителей), в который включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Необоснованный отказ антимонопольного органа во включении указанных участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) прямым образом затрагивает права заказчика, поскольку участие таких лиц в последующих закупках не позволит заказчику с оптимальными издержками добиться "заданных результатов", приведет к неэффективному использованию бюджетных средств и нарушению конкуренции. Таким образом, обеспечивая реализацию указанных принципов с учетом части 11 статьи 104 закона о контрактной системе, заказчик как заинтересованное лицо наделяется правом оспаривать в суде решение антимонопольного органа

⁵² - Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ

по делу об отказе во включении поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр недобросовестных поставщиков».⁵³

Автор считает, что излишняя ответственность, установленная КоАП РФ и УК РФ только мешает заказчику в исполнении эффективности процедур. В настоящее время мы видим только формально описанную эффективность в законе № 44-ФЗ. Из работы Терещенко Д.С.: «Эффективность - особое позитивное состояние, некий баланс правильности любого понятия или какой-либо деятельности, которое необходимо только повышать»⁵⁴. Что бы добиться реальной эффективности необходимо стимулировать заказчика работать профессионально и логически. Например, эффективно ли потратить на строительство дороги 500 млн. руб., но уже в следующем году ремонтировать ее, или же уложить дорожное полотно за 1 млрд. руб. сразу на десять лет? К сожалению, в таких рамках тотального контроля с ужесточением административной и уголовной ответственности, заказчик не будет думать об эффективности с точки зрения качества или экономии средств. Заказчика будет тревожить только один момент: «Не нарушил ли он букву закона?» Автор считает, что ужесточение ответственности приведет к низкому уровню профессионализма заказчиков, а достижение целей, указанные в принципах будут иметь формальный характер.

Структурный анализ принципов ФКС позволил сделать такой вывод: «Общественные отношения, которые образуются во время материализации федеральной контрактной системы, регулируются не только статьями закона № 44-ФЗ и НПА разъясняющие их работу, но и нормами НПА иных отраслей российского законодательства, регламентирующие неоднородные сферы отношений, возникающих в указанной сфере». Нельзя не согласиться с

⁵³ - "Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) Документы СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

⁵⁴ - Терещенко Д.С. О новых подходах к определению эффективности государственных закупок // Финансовое право. 2018. N 9. С. 25

научным деятелем А.С. Зарубиным, который считает, что: «Законодательство о контрактной системе несет в себе все признаки комплексности. Большинство составляют акты, в которых основная доля норм имеет одноотраслевую принадлежность, однако с необходимым включением норм внеотраслевых. В результате каждая из семи глав закона образовала отдельную (но не автономную) юридическую часть»⁵⁵.

§ 3. Единая информационная система: становление, преобразование, результат

Лицо, читающее данный параграф, возможно, сделает вывод, что описание технических средств ФКС не заслуживает его рассмотрения с научной точки зрения. Однако автор полагает, что ЕИС – это оружие по снижению коррупционной составляющей в государственных закупках. Так, «первоначальными целями по внедрению ЕИС являлись борьба с коррупцией, облегчение доступа к информации о деятельности органов власти гражданам РФ и проведение общественного контроля в сфере государственных закупок»⁵⁶.

Официальный сайт закупок zakupki.gov.ru является главным и первичным ресурсом в сфере госзакупок в РФ. Это основной интерфейс для заказчика и поставщика, через который, во исполнение основного закона, в настоящее время осуществляются все закупочные процедуры. Система призвана унифицировать все виды проводимых торгов, подчинить их единым требованиям и сделать прозрачными.

⁵⁵ - Зарубин А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 312–322.

⁵⁶ - Интернет – сайт <http://amvtrade.ru> /Новости/ Единая информационная система закупок <http://amvtrade.ru/info/novosti/edinaja-informacionnaja-sistema-zakupok-oficialnyj/> (дата обращения 10.04.2018 г.)

«Информационная система - система, предназначенная для хранения, поиска и обработки информации, и соответствующие организационные ресурсы (человеческие, технические, финансовые и т. д.), которые обеспечивают и распространяют информацию (ISO/IEC 2382:2015). Информационная система предназначена для своевременного обеспечения надлежащих людей надлежащей информацией, то есть для удовлетворения конкретных информационных потребностей в рамках определенной предметной области, при этом результатом функционирования информационных систем является информационная продукция — документы, информационные массивы, базы данных и информационные услуги».⁵⁷

Обратимся к истории. Лица, которые долгое время состоят в общественных отношениях регулирующие государственные закупки, знают, что единая система – явление сравнительно молодое. Однако 6 лет назад на ее месте существовал исторический прототип, официальный сайт для размещения закупок, работавший по закону № 94-ФЗ.

В декабре 2015 года Президент РФ В.В. Путин поручил выбрать орган власти, который бы занимался поддержанием, обслуживанием и развитием ЕИС. Такой инструмент, как ЕИС должен был полностью реализовать принцип открытости и прозрачности, изложенный в статье 7 закона № 44-ФЗ. Ответственным государственным органом за разработку системы и определение функциональных требований является Министерство экономического развития РФ. В то же время ответственным ведомством за разработку и эксплуатацию ЕИС является Федеральное Казначейство России.

Когда органы власти столкнулись с вопросом о базисном ресурсе, на котором будет расположена ЕИС, был проведен анализ, стоит ли усовершенствовать существующий портал государственных закупок или же создать новую систему с нуля. Выбран был первый вариант, поскольку

⁵⁷ - Официальный сайт Википедия, понятие информационной системы <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 20.05.2018 г.)

разработка новой системы потребовала бы больших затрат, также пришлось бы проводить переобучение персонала, что могло существенно отложить ее внедрение. После запуска ЕИС официальный сайт не изменил адрес — www.zakupki.gov.ru. Устаревшая версия находится по адресу сети Интернет — www.old.zakupki.gov.ru.

«ЕИС введена в эксплуатацию 1 января 2016 года, и любой пользователь интернета может получить доступ к информации, которая содержится в ЕИС, исключение составляют лишь записи, попадающие под категорию государственной тайны»⁵⁸.

Хотя в интернете существует значительное количество различных региональных систем, частично интегрированных с единой системой госзакупок (куда сведения о закупке могут только дублироваться, но никак не размещаться только там), если присутствуют какие-либо различия между двумя версиями опубликованной закупочной информации, первостепенной является та, которая опубликована на сайте ЕИС.

В научных изданиях зафиксировано, что настоящая ЕИС - это надежный инструмент, в котором улучшена производительность и устойчивость к высоким нагрузкам. Разработчиками была модифицирована технология внутреннего поиска – в нее были добавлены новые параметры, это помогло снизить время доступа к нужным сведениям в несколько раз, а также существенно снизило количество уточняющих поисковых запросов. Были внесены изменения в интерфейс, они направлены на снижение времени доступа к самым используемым функциям.

Так Г.В. Денисенко и И.Г. Краус в своей работе отразили такие технические проблемы, возникающие при работе заказчика в ЕИС: «Ввиду большого числа Заказчиков сайт очень медленно работает или вообще в ночь по московскому времени (а, скажем, в Красноярске это первая половина дня)

⁵⁸ - Интернет – сайт [http://amvtrade.ru/Новости/ Единая информационная система закупок](http://amvtrade.ru/Новости/Единая_информационная_система_закупок) <http://amvtrade.ru/info/novosti/edinaja-informacionnaja-sistema-zakupok-oficialnyj/> (дата обращения 10.04.2018 г.)

закрывается на профилактические работы; служба технической поддержки по телефонной линии работает плохо, порой дозвониться до нее просто невозможно; техническая поддержка по электронной почте требует подробного описания проблемы с подготовкой множества документов и фотографированием экрана при каждом шаге Заказчика, который привел к ошибке; служба технической поддержки может ответить не на все вопросы, многие вопросы остаются нерешенными до обновления системы, а обновление происходит не так часто и о его дате знает только узкий круг людей; введение новых функций вызывает массу проблем, иной раз функции до конца не проработаны и обращение к ним приводит к техническим ошибкам, тем самым провоцируя ошибочные действия пользователей; нет инструкций и проработанных стандартных ошибок с готовым их устранением; при нарушении сроков публикации заявки в связи с техническим сбоем сайта доказать данный факт проблематично, а иной раз просто невозможно. Все эти проблемы делают работу государственных заказчиков достаточно тяжелой и трудоемкой».⁵⁹

Одной из главных проблем является работа с каталогом товаров, работ, услуг (далее – КТРУ). Во исполнение постановления Правительства РФ от 08.02.2017 N 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" заказчик обязан применять этот каталог. Однако на сегодняшний момент каталог некорректно работает из-за содержания лишь отдельных групп товаров, что ограничивает использование его функционала. На момент внесения сведений о заключенном контракте на поставку продукции, ЕИС выдает ошибки системы в части невозможности публикации этого товара с КТРУ,

⁵⁹ - Денисенко Г.В., Краус И.Г. Основные положительные и отрицательные аспекты внедрения Закона о контрактной системе // Аудитор. 2018. N 2. С. 50.

опубликованном в плане – графике. Заказчик вынужден менять КТРУ в реестре контрактов, тем самым не исключая возможности быть привлеченным по одной из статей КоАП о несоответствии публикуемой информации, применяемых в сфере государственных закупок. Техническая поддержка ЕИС не устраняет такие проблемы и перекладывает ответственность на заказчика. В этих случаях технический сбой информационной системы становится обстоятельством непреодолимой силы, препятствующим должному поведению участников правоотношений. И если оператор ЕИС, безусловно, ответственен за обеспечение бесперебойной работы системы, то кто должен нести ответственность за невозможность исполнения обязанностей, сформулированных в законодательстве без учета того факта, что информационная система может в определенный момент оказаться недоступной или некорректно функционирующей?

При формировании планов закупок, планов-графиков, извещения об осуществлении закупки, приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом, документации о закупке, в контракте, а также в иных документах, предусмотренных законом N 44-ФЗ, в ИКЗ используется общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (далее - ОКПД2). Определение конкретного кода осуществляется заказчиком самостоятельно в зависимости от объекта закупки. Во исполнение статьи 14 Закона № 44-ФЗ, заказчику необходимо устанавливать условия допуска, запреты и ограничения в рамках национального режима, а именно, ОКПД2 закупки, указанный в одном или нескольких НПА, регламентирующих отношения по применению такого режима, обязывает заказчика применять нормы права, содержащиеся в таком акте.

Однако не всегда значение ОКПД2 в ОК 034-2014 (КПЕС 2008), утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст совпадает по значению и смыслу с ОКПД2, утвержденный, например, в постановлении

Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 "Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Таким образом, заказчик обязан установить требования к участнику закупки о подтверждении страны происхождения медицинских изделий, включенных в перечень, утвержденный постановлением № 102. Не редко предметы закупок, утвержденные в Постановлении № 102, не соответствуют предметам закупок, утвержденные Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст. Так, например, ОКПД2 32.50.11.000 в ОК 034-2014 (КПЕС 2008) имеет значение «Инструменты и приспособления стоматологические», а в постановлении Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 «Иглы корневые».

Автор полагает, что классификатор необходимо предоставить к разработке ведомству, которое сможет устранить данные ошибки и разграничить понятие «бытовое» от «узко – специализированного». Таким ведомством может стать Министерство экономического развития РФ.

Автор, проанализировав опыт других стран, готов встать на защиту ЕИС России. ЕИС России начала действовать с 2016 года. Фактически это новая молодая модель закупок, где, как мы наблюдаем, существуют проблемные моменты по корректному функционированию с технической стороны. Так, например, если рассмотреть службу госзаказа Южной Кореи, то увидим, «отлаженную систему KONEPS, которая представляет собой кибер - рынок, где государственные организации и компании - поставщики совершают сделки с использованием интернет платформы. KONEPS была создана в 2002 году и является основным ресурсом по госзаказу при Министерстве стратегии и финансов Кореи. KONEPS управляет всеми закупочными операциями в электронном виде, таким образом, устраняя любую возможность для возможного коррупционного скандала, избавляясь

от ненужного посещения поставщиком государственных должностей»⁶⁰. Автор полагает, что за период 16 лет работы KONEPS, несомненно, устранены все недоработки и на сегодняшний момент - это прогрессирующий инструмент экономики и финансов страны Южной Кореи.

Федеральным законом N 504-ФЗ уточнен состав ЕИС. Начиная с 01.01.2019 г. в нее входит единый реестр участников закупок. Данный Федеральный закон предусматривает, что «в целях мониторинга и фиксации действий, бездействия участников контрактной системы в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок на электронной площадке создается государственная информационная система, которая будет обеспечивать: мониторинг доступности (работоспособности) единой информационной системы, электронной площадки и хранение информации о такой доступности (работоспособности); фиксацию, включая видеофиксацию, в режиме реального времени действий, бездействия участников контрактной системы в сфере закупок в единой информационной системе, на электронной площадке; хранение информации о действиях, бездействии участников контрактной системы в сфере закупок в единой информационной системе, на электронной площадке, в том числе информации об электронных документах, формируемых участниками контрактной системы в сфере закупок и подписанных усиленной электронной подписью».⁶¹

С 1 января 2019 года в ЕИС и на электронной площадке появилась государственная информационная система. С целью ее создания Минкомсвязи разработало систему "Независимый регистратор". В настоящее время данная система функционирует и отслеживает результаты работы ее участников.

⁶⁰ - Public Procurement Service/ review/ <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng> (дата обращения 20.05.2018 г.)

⁶¹ - Гусев А. Закон о контрактной системе: что нового?// "Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений", 2018, N 2 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.)

Глава 2. Консеквенция правоприменения преимуществ, ограничений, запретов в законе о контрактной системе закупок

§ 1. Применение национального режима при осуществлении государственных закупок

«В 2013 году нашей стране пришлось ввести такое понятие как «национальный режим», которое нашло отражение в системе государственных закупок. Данное понятие является не только ответной мерой на предупреждение и пресечение противоправных и недружественных действий некоторых иностранных государств и содержит в себе стимул для развития и совершенствования собственного отраслевого рынка, укрепления политических позиций страны на мировой арене и развитие экономических отношений России с зарубежными партнерами, не поддерживающими санкционную политику некоторых государств»⁶².

В федеральной контрактной системе вышеуказанное понятие трактуется в статье 14 закона № 44-ФЗ, в которой на сегодняшний момент содержится 12 НПА, регулирующих отношения, направленные на осуществление заказчиками РФ закупок товаров, работ, услуг, с преимуществами, ограничениями и условиями допуска в рамках национального режима. Данная статья применяется на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно, выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации.

Заказчики, во исполнение целей, указанных в части 3 статьи 14, применяют различные НПА в рамках, установленного национального режима. Данные НПА представляют собой инструменты по реализации целей, утвержденных в рамках внутренней и внешней политики страны.

⁶² - Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239

«Согласно постановлению Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 в настоящий момент полномочия по регулированию контрактной системы в сфере закупок, в частности курирование вопроса о применении национального режима возложено на Минфин России»⁶³. Отмечу, что ранее такие полномочия были у Минэкономразвития России.

Автор предлагает проанализировать эффективность НПА, направленных на достижение, установленными органами власти задач в рамках национального режима. Статья 14 закона № 44-ФЗ содержит в себе комплекс мер, которые представляют собой запреты, ограничения и преимущества.

Первый инструмент – это «постановление Правительства РФ от 16.11.2015 N 1236. Во исполнение постановления, запрещено приобретать программное обеспечение, происходящее из иностранных государств. Исключение составляет программное обеспечение из государств - членов ЕАЭС, включенное в единый реестр программ для ЭВМ и баз данных из указанных государств, за исключением РФ. Указанный запрет распространяется и на закупку исключительных прав на такое программное обеспечение и прав его использования»⁶⁴.

Иностранное программное обеспечение можно закупить, если программное обеспечение соответствующего класса отсутствует в едином реестре российских программ для ЭВМ и баз данных и в реестре евразийского ПО либо имеющееся в них программное обеспечение не подходит заказчику по характеристикам. Эти реестры формирует и ведет Минкомсвязь России. Рассматриваемый запрет не распространяется на закупки, в частности, осуществляемые дипломатическими представительствами для обеспечения их деятельности за рубежом.

⁶³ - Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

⁶⁴ - Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 N 1236 "Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

«При анализе правоприменения вышеуказанного постановления, можно увидеть некоторые сложности у заказчика. Заказчик, при описании закупки о невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, указанного в постановлении, обязан опубликовать в ЕИС такое обоснование. Однако, не всегда можно наблюдать оформленную документацию в соответствии с законом № 44-ФЗ. Основной ошибкой заказчика является игнорирование требований закона № 44-ФЗ, как итог заказчик может быть привлечен к административной ответственности в части квалификации нарушений по части 3 статьи 7.30 КоАП РФ, а именно, не размещение в ЕИС информации, предусмотренной законом № 44-ФЗ, штраф которой составляет 50 тыс. рублей. Вторая ошибка заказчика – это ненадлежащее оформление обоснования. Если в обосновании не были указаны функциональные, технические или эксплуатационные характеристики (в том числе их параметры), по которым ПО, сведения о котором включены в реестр, не соответствует установленным заказчиком требованиям к ПО, являющемуся объектом закупки, по каждому программному обеспечению, сведения о котором включены в реестр и которое соответствует тому же классу, что и ПО, являющееся объектом закупки, то такое обоснование является ненадлежащим»⁶⁵. Третья ошибка заказчика «при формировании обоснования не полностью проанализированы технические и функциональные возможности по отношению к спектру зарегистрированного ПО. Ответственность за достоверность такой информации лежит на заказчике, а точнее, на том должностном лице, в чьи обязанности входит формирование такого обоснования».⁶⁶

Второй инструмент национального режима был разработан органами власти в целях защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития

⁶⁵ - Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239-244.

⁶⁶ - Лобанова О.Л. Особенности закупок программного обеспечения // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. N 8. С. 21.

национальной экономики и поддержки российских товаропроизводителей при осуществлении закупок. Это «постановление Правительства РФ от 14.07.2014 N 656. В соответствии с данным постановлением, запрещен допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, в соответствии с перечнем. В перечень включены: автобусы, автомобили пожарные, автомобили скорой медицинской помощи. Постановление не распространяется на осуществление закупок товаров дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации и представительствами Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, осуществляющих закупки для обеспечения своей деятельности на территории иностранного государства»⁶⁷.

Третий инструмент, оказывающий влияние на понятие «национальный режим» - постановление Правительства РФ от 11.08.2014 N 791⁶⁸. Запрещен допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств (кроме государств - членов ЕАЭС), и услуг по прокату таких товаров. Данный запрет не применяется в сфере государственного оборонного заказа. Товары (услуги), в отношении которых действует запрет при осуществлении закупок для федеральных нужд, приведены в приложении N 1, а при проведении закупок для нужд субъектов РФ и муниципальных нужд - в приложении N 2 к постановлению N 791.

Четвертый инструмент 14 статьи – это постановление Правительства РФ от 05.09.2017 N 1072⁶⁹. Данный метод призван для защиты внутреннего

⁶⁷ - Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 N 656 "Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁶⁸ - Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 N 791 "Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд"

⁶⁹ - Постановление Правительства РФ от 05.09.2017 N 1072 "Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров мебельной и деревообрабатывающей промышленности, происходящих из иностранных государств (за исключением государств - членов

рынка Российской Федерации, развития национальной экономики и поддержки российских товаропроизводителей при осуществлении закупок. У этого инструмента существует временная граница – до 01.12.2019 г.

При детальном рассмотрении правоприменения вышеуказанного постановления, также существуют сложности. При закупке мебели, включенной в перечень (позиции 3 - 29), к участнику закупки должно предъявляться дополнительное требование об использовании при производстве мебели древесно-стружечных и древесно-волоконистых плит (позиции 1, 2), страной происхождения которых является РФ или государство - член ЕАЭС. В рассматриваемом НПА не уточняется, каким образом участник закупки должен подтверждать соблюдение этого требования, - по всей видимости, речь тут идет о простом декларировании, но можно надеяться, что по данному поводу появятся какие-то официальные разъяснения. Также нельзя не отметить и некоторую нелогичность распространения указанного требования на все мебельные позиции - например, вряд ли в производстве пластмассовой мебели могут применяться древесно-стружечные или древесно - волоконистые плиты.

Пятым инструментом является - постановление Правительства РФ от 14.01.2017 N 9⁷⁰. Данное постановление применяется в закупках для нужд обороны страны и безопасности государства, в том числе закупки для выполнения мероприятий госпрограммы вооружения. Однако действия постановления не распространяются, если закупка подходит под случаи, перечисленные в пункте 4 постановления N 9, например, осуществляется для нужд ФСБ России или в ЕАЭС нет производства нужных вам товаров или никто не выполняет нужные вам работы.

Евразийского экономического союза), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁷⁰ - Постановление Правительства РФ от 14.01.2017 N 9 "Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства"

Шестым инструментом, часто применяемым в закупках лечебных учреждений, является «постановление Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289. В рамках указанного постановления, ограничен допуск лекарственных препаратов, происходящих из иностранных государств (за исключением государств - членов ЕАЭС), включенных в перечень, опубликованный в распоряжении Правительства РФ от 23.10.2017 N 2323-р»⁷¹.

«Во исполнение постановления от 30.11.2015 № 1289, заказчик обязан отклонить заявки участников (окончательные предложения), в которых предлагается поставить иностранные лекарственные препараты из указанного перечня. Для этого должны быть соблюдены условия, приведенные в пункте 1, указанного постановления. Описанные автором ограничения не распространяются на случаи, предусмотренные в пункте 5 постановления от 30.11.2015 № 1289. Указанное постановление не применяется и при закупке лекарственных препаратов с различными международными непатентованными наименованиями или в отсутствие таких наименований с химическими, группировочными наименованиями. С аналогичной позицией можно ознакомиться в письме ФАС России от 19.02.2016 № ИА/10439/16»⁷².

Седьмой инструмент, существующий в рамках национального режима и применяемый заказчиками лечебных учреждений, является «постановление Правительства РФ от 05.02.2015 N 102. Так, применяя указанное постановление, заказчик обязан ограничить допуск отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в

⁷¹ - Распоряжение Правительства РФ от 23.10.2017 N 2323-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2018 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи»

⁷² - Постановление Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289 "Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

соответствии с перечнями в постановлении. В перечни включены, в том числе томографы компьютерные, электрокардиографы, контейнеры для донорской крови и расходные материалы для аппаратов искусственной вентиляции легких»⁷³.

«Автор, изучая правоприменение данного нормативно – правового акта увидел некоторые разногласия в вопросе применения каталога товаров, работ, услуг с перечнями товаров, установленных постановлением от 05.02.2015 № 102.

Так, при формировании закупки заказчик должен определить код закупаемого товара в соответствии с общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014. К сожалению не всегда такой код идентичен наименованию вида медицинского изделия, установленного в перечнях. Так, например, при закупке дезинфицирующих средств, таких как водорода пероксид, хлоргексидин, молочная кислота, уксусная кислота, применяемые в лечебном учреждении в качестве антисептических растворов, классификатор точно определяет код ОКПД2 20.20.14.000 «Средства дезинфекционные». Однако, при оформлении документации к такой закупке, постановление от 05.02.2015 № 102 обязывает заказчика применять ограничение и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств по отношению к такому коду классификатора. С одной стороны наименование вида изделия медицинского назначения, указанного в перечне № 1 постановления от 05.02.2015 № 102: «ОКПД2 20.20.14.000 - Медицинские изделия, содержащие антисептические и дезинфицирующие препараты» не имеет ничего общего с предметом закупки «Средства дезинфицирующие» с таким же ОКПД2. Но с другой стороны, закон № 44-ФЗ и его подзаконные

⁷³ - Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 "Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

акты носят формальный характер. В связи с чем, не исполнение нормы права, установленной законом № 44-ФЗ, грозит заказчику привлечением к административной ответственности. Таким образом, в результате допущенных разногласий в нормах права, заказчику не редко приходится доказывать объективность своих действий по установлению такого ограничения в Федеральной антимонопольной службе. Таким образом, приведенный пример показывает несоблюдение правил юридической техники при создании нормативно-правовой базы контрактной системы в сфере закупок»⁷⁴.

Восьмой инструмент, утвержденный в рамках национального режима – это «постановление Правительства РФ от 04.12.2017 № 1469. Срок действия применения данного постановления закончился 01.07.2018 года. В вышеуказанном постановлении ограничение касается закупок на приобретение металлических непокрытых стентов для коронарных артерий, аспирационных катетеров для эмболэктомии (тромбэктомии), стентов, выделяющих лекарственное средство (в том числе с нерассасывающимся либо рассасывающимся полимерным покрытием), баллонных стандартных катетеров для коронарной ангиопластики. Во исполнение постановления, заказчики обязаны отклонять заявки участников закупки (окончательные предложения), которые содержат предложения о поставке иностранных стентов и катетеров, при наличии обстоятельств, установленных в пункте 1 постановления от 04.12.2017 № 1469. На основании вышеуказанного постановления, участники закупок должны подтверждать страну происхождения товара в соответствии с правилами выдачи заключения о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ

⁷⁴ - Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239-244.

от 10.05.2017 N 550⁷⁵. Если заявки участников (окончательные предложения) не подлежат отклонению, то применяются условия допуска иностранных товаров, установленные Минфином России в соответствии с пунктом 3 постановления № 1469. Пункт 4 постановления № 1469 регламентирует, что в один лот нельзя включать стенты для коронарных артерий, катетеры и иные виды медицинских изделий, а также в один лот нельзя объединить два и более вида изделий, перечисленных в пункте 1 постановления № 1469. Случаи, когда такое ограничение не применяется, описаны в пункте 5 постановления № 1469»⁷⁶.

Тасалов Ф.А. считает, что «ограничение импорта на многих товарных рынках стимулирует монополизм: зачем совершенствовать производство, нести издержки, повышая качество продукции, если заказчик все равно будет закупать только у вас без какой-либо альтернативы?»⁷⁷. Действительно, вышеуказанное постановление предполагает закупку некоторых товаров медицинского назначения у конкретных поставщиков. Если рассматривать этот вопрос в контексте закона № 135-ФЗ, то, безусловно, государственная политика импортозамещения, реализуемая через механизмы национального режима, носит антирыночный характер, накладывается на несбалансированное и небрежное исполнение в рамках подзаконных актов и приводит к росту необоснованных финансовых издержек поставщиков, принимающих участие в закупках.

⁷⁵ - Постановление Правительства РФ от 10.05.2017 N 550 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 719"

⁷⁶ - Постановление Правительства РФ от 04.12.2017 № 1469 "Об ограничениях и условиях допуска стентов для коронарных артерий металлических непокрытых, стентов для коронарных артерий, выделяющих лекарственное средство (в том числе с нерассасывающимся полимерным покрытием и с рассасывающимся полимерным покрытием), катетеров баллонных стандартных для коронарной ангиопластики, катетеров аспирационных для эмболэктомии (тромбэктомии), происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁷⁷ - Тасалов Ф.А. Применение правила "Третий лишний" в государственных и муниципальных закупках: поддержка отечественного производителя или искусственное ограничение конкуренции?// "Право и экономика", 2017, N 4 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

Девятый инструмент 14 статьи закона № 44-ФЗ - постановление Правительства РФ от 22.08.2016 N 832⁷⁸. Перечень таких продуктов приведен в приложении к указанному постановлению. В него включены, в том числе, масло сливочное, рис шелушенный. При наличии обстоятельств, предусмотренных в пункте 2 постановления N 832, заказчики должны отклонять заявки (окончательные предложения), которые содержат предложения о поставке иностранных пищевых продуктов из названного перечня.

Десятый инструмент изучаемого режима - постановление Правительства РФ от 26.09.2016 N 968⁷⁹. В перечень постановления входят, в частности, портативные компьютеры, принтеры, компьютерные мониторы. Заказчики должны отклонять заявки (окончательные предложения) с предложениями о поставке иностранных товаров, включенных в перечень, при наличии условий, которые указаны в пункте 2 постановления N 968.

Если такие заявки (окончательные предложения) не подлежат отклонению, то действуют условия допуска, установленные Минфином России. Случаи, когда рассматриваемое ограничение не применяется, определены в пункте 11 постановления N 968.

Заказчики, которые хотят воспользоваться исключениями из установленных запретов (ограничений) на допуск иностранных товаров, должны размещать в ЕИС обоснование невозможности их соблюдения.

С момента внедрения данного постановления и по настоящее время не произошло полного импортозамещения в секторе закупок, как планировалось органами власти. Мы видим, как иностранные компании открыли свое производство в России и успешно функционируют, поставляя заказчикам

⁷⁸ - Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 N 832 "Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁷⁹ - Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 N 968 "Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

комплектующие иностранных предприятий, а комплектующие в сборе – страной происхождения, которых является Россия. Если оборудование собрано на территории России, оно будет считаться отечественным. Таким образом, доступ на российский рынок после введения запрета получили зарубежные гиганты, как Intel, Nvidia, AMD и другие. На территории Ставропольского края успешно открываются заводы по сборке китайских комплектующих, работающих в данном сегменте рынка. Например: ООО "ГУАНДУН СОХУ ТЕХНОЛОДЖИ ЛТД", специализирующееся по выпуску компьютерной техники.

Политическая ситуация в мире и экономическое положение в стране все сильнее начинают оказывать влияние на спорт. В связи с этим с 2 октября 2018 года Правительством РФ введены ограничения допуска спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом, патронов и прочих боеприпасов и их деталей, происходящих из иностранных государств. Одиннадцатый инструмент национального режима – постановление Правительства от 20.09.2018 N 1119⁸⁰, которое ограничивает допуск иностранного производителя на поставку оружия спортивного огнестрельного с нарезным стволом, а также патронов, боеприпасов прочих и их детали.

При этом в соответствии с пунктом 4 постановления N 1119 ограничения не применяются в случаях осуществления закупок: спортивного оружия, патронов, боеприпасов и их деталей для обеспечения нужд спорта высших достижений; запасных частей и деталей к используемому спортивному огнестрельному оружию с нарезным стволом иностранного производства; спортивного оружия, патронов, боеприпасов и их деталей заказчиками, которые находятся на территории иностранного государства, для обеспечения своей деятельности на этой территории. При проведении процедуры закупки необходимо отклонить все заявки (окончательные

⁸⁰ - Постановление Правительства РФ от 20.09.2018 N 1119 "Об ограничениях допуска оружия спортивного огнестрельного с нарезным стволом, патронов и боеприпасов прочих и их деталей, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

предложения) с предложением иностранного товара, если существуют, как минимум, две заявки, которые: соответствуют требованиям документации (извещения); содержат предложения о поставке товаров из стран - членов ЕАЭС; не содержат предложений о поставке товаров одного и того же производителя либо производителей, входящих в одну группу лиц.

В число видов спорта, для которых закупается указанный инвентарь, попали биатлон и стрелковые виды спорта, поскольку государственные органы власти вынуждены защищать внутренний рынок и интересы страны, в том числе через запреты и (или) ограничения закупок товаров иностранного производства.

Двенадцатый инструмент – приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н⁸¹, это, по сути, приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155⁸², который утратил свое действие 3 июня 2018 г. Механизм предоставления условий допуска существенно не изменился. Минфин уточнил, что в одной закупке (в одном лоте) нельзя будет объединять товары, которые включены и не включены в перечень, а также расширил перечень товаров, для которых предоставляется такое преимущество. К ним отнесены некоторые виды продуктов питания, компьютеры, лекарственные средства, офисная мебель и многое другое.

Исследуя научные работы авторов по эффективности применения нормативно – правовых актов, направленных на реализацию национального режима в федеральной контрактной системе, автор столкнулся с неоднозначностью их суждений. Так, в своей работе Е.В. Баланцев указывает на проблематику: «применения запретов и ограничений допуска иностранных товаров к участию в закупках, при которой одному

⁸¹ - 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"

⁸² - Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 "Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

наименованию закупаемого товара в заявке соответствует несколько позиций предлагаемого к поставке товара с различными странами происхождения. Проблемы не существует в том случае, если все указанные в заявке страны происхождения не являются странами - членами Евразийского экономического союза»⁸³.

При подробном рассмотрении, сложности по вопросам применения национального режима в большей степени существуют при закупках лекарственных препаратов. Однако с вступлением в силу приказа Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н, проблемы правоприменения по предоставлению преимуществ в большей степени стали решаемы, в частности, конкретизирована методика условий допуска для закупок лекарственных средств, заявки которых содержат предложения о поставке лекарственных препаратов, все стадии производства которых, в том числе синтез молекулы действующего вещества при производстве фармацевтических субстанций, осуществляются на территориях государств - членов Евразийского экономического союза, и при этом сведения о таких фармацевтических субстанциях включены в государственный реестр лекарственных средств.

Лавров Ю.Б. отмечает, что «Совокупность нормативно – правовых актов, направленных на реализацию режимности в очередной раз подтверждает серьезность вопроса о реформировании законодательства о контрактной системе в сфере закупок применительно к медицинским учреждениям, отличающимся экстренностью их потребностей, а также высокими требованиями к качеству поставляемых товаров, используемых для непосредственного взаимодействия с организмом пациента»⁸⁴.

⁸³ - Баланцев Е.В. Национальный режим при осуществлении закупок // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. N 7. С. 23.

⁸⁴ - Лавров Ю.Б. Проблемы применения национального режима при осуществлении закупок лекарственных препаратов для обеспечения публичных нужд // Медицинское право. 2018. N 3. С. 24

Принимая во внимание тот факт, что «04 июня 2018 года Президентом РФ подписан Федеральный закон № 127-ФЗ по введению контрмер в отношении государств, осуществляющих враждебные для страны действия, автор решил предложить некоторые меры по совершенствованию правоприменения национального режима в федеральной контрактной системе»⁸⁵.

«Автор полагает, что необходимо расширить границы по применению национального режима в законе № 44-ФЗ, в том числе в направлении закупок, осуществляемых в сфере здравоохранения. Анализируя закупки по приобретению расходных материалов для нормального функционирования изделий медицинского назначения, можно наблюдать такую картину. Заказчик, приобретая какое – либо изделие медицинского назначения (аппарат, оборудование, систему), используемое в лечебном учреждении, обязывает себя приобретать в дальнейшем, пока не закончится срок его полезного использования расходные материалы к нему. Соответственно предмет закупки будет звучать как «Закупка расходного материала к изделию медицинского назначения, установленного в лечебном учреждении» или в документации будут установлены конкретные показатели товара, соответствующие определенной марки изделия. Так, соответственно, марки и производителю изделия, участник закупки предлагает товар. Производители изделий медицинского назначения стараются создать такой товар, для которого было бы затруднительно другим конкурентам воспроизвести расходные материалы к нему. Таким образом, заказчик лечебного учреждения находится в зависимости от определенных производителей. В рамках национального режима, заказчики устанавливают запреты и ограничения на предметы закупок по поставке расходных материалов к определенному изделию, но зачастую такие механизмы не работают в

⁸⁵ - Федеральный закон № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»

отношении товаров, производителями которых являются США, Германия, Италия. Ввиду того, что аналогов таких расходных материалов, производителями которых являются российские производители и государства - члены Евразийского экономического союза не существует, постановление Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 не действует в закупке на поставку вышеуказанных товаров.

Полагаю, в части расширения нормы права по действию национального режима органам власти необходимо создать нормативно – правовой акт по замещению товаров медицинского назначения иностранного производителя на аналоги российского производства и стран - членов Евразийского экономического союза.

Автор считает целесообразным НПА по аналогии подпункта «а» пункта 3 постановления Правительства РФ от 15.11.2017 N 1380⁸⁶, в котором установлено обязательное требование к заказчикам при описании закупки расходных материалов к конкретному изделию медицинского назначения (оборудованию, аппаратуре) предоставлять возможность поставки расходных материалов с аналогичными или улучшенными функциональными характеристиками, с условием безвозмездной передачи лечебному учреждению совместимых устройств, предоставив при этом преференции для товаров российского производства и товаров, происходящих из стран - членов Евразийского экономического союза.

Этот нормативно-правовой акт не сможет регулировать закупки по приобретению расходных материалов к крупно - габаритному оборудованию. Однако, в закупках на приобретение расходных материалов, таких как тест – полосок, регистрационных лент, кассет к портативным устройствам, используемых в лечебных учреждениях (спирометры, доплеры, анализаторы, глюкометры и другие виды медицинской аппаратуры) для

⁸⁶ - Постановление Правительства РФ от 15.11.2017 N 1380 "Об особенностях описания лекарственных препаратов для медицинского применения, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

первичного обследования и диагностики такой нормативно – правовой акт проявит свою актуальность и эффективность в рамках политической направленности страны.

Автор предполагает, что такой документ направит российское производство на совершенствование собственного отраслевого рынка, инновационные открытия в области медицины, а также будет являться рычагом по замещению медицинских аппаратов иностранного производства на изделия медицинского назначения, производителями которых являются государства - члены Евразийского экономического союза»⁸⁷.

§ 2. Эффективность проведения процедур с преимуществами для участия учреждений и предприятий уголовно – исполнительной системы и преимуществами для участия организаций инвалидов

В соответствии с Конвенцией ООН "О правах инвалидов"⁸⁸, в том числе и Россия обязуется осуществлять национальную политику профилактики, лечения, восстановления здоровья и включения в нормальную жизнь общества инвалидов и поддержки их семей, а также поддерживает объединения инвалидов.

«В настоящее время в России существует значительное число организаций различного масштаба, объединяющих лиц с ограниченными возможностями. Крупнейшее объединение составили пять традиционных, ориентированных на правительство организаций - Всероссийское общество слепых (ВОС), Всероссийское общество глухих (ВОГ), Всероссийское

⁸⁷ - Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239-244.

⁸⁸ - Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года и закрепляющая основные права и свободы личности по отношению к людям с инвалидностью — первый всеобъемлющий договор в области прав человека XXI столетия

общество инвалидов (ВОИ), организация "Чернобыль" и Ассоциация инвалидов войны в Афганистане, которые объединены в Совет общероссийских общественных организаций инвалидов (СОООИ)».⁸⁹

В связи с указанной национальной политикой, в законе № 44-ФЗ существует постулат, который обязывает заказчиков предоставлять преимущества в отношении участников закупок организаций инвалидов в виде преференций, касающиеся цены контракта на определенный перечень товаров.

В соответствии с частью 2 статьи 29 закона о ФКС, такие преимущества распространяются на общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее чем восемьдесят процентов, и на организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем пятьдесят процентов, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда - не менее чем двадцать пять процентов.

«Согласно абзацу 1 статьи 33 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ общественные объединения, созданные и действующие в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, есть форма социальной защиты инвалидов. При этом вторым абзацем статьи 33 указанного закона установлено определение понятия общественной организации инвалидов»⁹⁰.

⁸⁹ - Кирилловых А.А. Общественные объединения инвалидов как социально ориентированные некоммерческие организации // Законодательство и экономика. 2017. N 1. С. 37

⁹⁰ - Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

Так «согласно статье 14 Закона N 82-ФЗ в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства. Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации»⁹¹.

«Учитывая различное содержание понятий общероссийского и регионального общественного объединения, Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы сообщает, что преимущества, установленные статьей 29 Закона о контрактной системе, предоставляются исключительно общероссийским общественным организациям инвалидов и не распространяются на иные общественные организации инвалидов, в том числе региональные».⁹²

«Преимущества предусмотрены для организаций инвалидов в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15%. Такие преимущества предоставляются в соответствии с Перечнем и Правилами, которые утверждены постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 N 341. Информация о преимуществах должна быть отражена в извещениях и документации о закупках, если закупаемые товары (работы, услуги)

⁹¹ - Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ

⁹² - О возможности предоставления преимущества региональным организациям инвалидов при участии в закупках. (Письмо Минфина России от 14.02.2018 N 24-01-07/9059), за подписью врио директора Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы А.В.ГРИНЕНКО

включены в соответствующий перечень»⁹³. При закупке у единственного поставщика рассматриваемые преимущества не предоставляются.

Чтобы получить преимущества, организация инвалидов, являющаяся участником закупки, должна заявить о своем соответствии установленным в части 2 статьи 29 закона N 44-ФЗ критериям. Для этого достаточно предоставить декларацию, составленную в произвольной форме. Заказчик не вправе требовать от участника иных документов, подтверждающих соответствие указанным критериям, в соответствии с письмом ФАС России от 19.09.2014 N АЦ/37971/14⁹⁴.

«Если победителем определения поставщика признана организация - инвалидов, она представляет заказчику требование о предоставлении ей преимуществ, и в данном случае контракт заключается по предложенной ею цене с учетом установленного преимущества (но не выше начальной (максимальной) цены контракта)»⁹⁵.

Научный деятель Сироткина Н.Г. утверждает: «Реализация регуляторных функций государства путем поддержки СОНКО и организаций инвалидов в целом оправданна, что подтверждается практикой зарубежных стран»⁹⁶. Однако Лапина Е.Б. считает, что «...преференции, установленные Законом о контрактной системе в отношении цены контракта для учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов, напрямую ведут к удорожанию закупки».⁹⁷

⁹³ - Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 341 "О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта"

⁹⁴ - Письмо от 19 сентября 2014 г. N АЦ/37971/14 «О разъяснении законодательства о контрактной системе» А.Ю. Цариковский

⁹⁵ - Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ

⁹⁶ - Сироткина Н.Г. Механизмы реализации политики преференциальной поддержки и национального режима в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Российской таможенной академии. 2015. N 4. С. 118 - 124.

⁹⁷ - Лапина Е.Б. Вопросы управления эффективностью в сфере государственных закупок // Администратор суда. 2014. N 2. С. 36.

Автор не согласен с позицией вышеуказанного научного деятеля. При формировании закупки, заказчик обязан провести мониторинг рынка цен планируемого к закупке товара. Такая начальная максимальная цена должна быть обоснованна. Применяя преференции к товарам, предлагаемым организациями инвалидов, заказчик не имеет права заключать контракт по цене выше начальной максимальной. Таким образом, если снижение начальной максимальной цены в процессе закупки было значительным, значит и сама цена не была обоснованна надлежащим образом. Автор полагает, что организации инвалидов должны быть вовлечены в закупочный процесс и деятельность страны в целом.

Позиция Минтруда была изложена в проекте постановления Правительства РФ при общественном обсуждении 26.04.2018 г.: «Необходимо обязать госзаказчиков чаще предоставлять преимущества организациям инвалидов. Когда заказчики закупают товары, работы, услуги из специального перечня, они предоставляют преимущества организациям инвалидов. Однако такая обязанность отсутствует, если одновременно с продукцией из перечня приобретаются другие товары. Заказчики пользуются данной возможностью, поэтому количество закупок, где организации инвалидов имеют привилегии, остается небольшим. Чтобы переломить ситуацию, ведомство предложило запретить такие "комбинированные" закупки»⁹⁸.

Проанализируем правоприменение статьи 29 Закона № 44-ФЗ. Автор готов заявить, что в основном все заказчики устанавливают преимущества для организаций инвалидов, если код товара (ОКПД2) включен в перечень, установленный в данной статье. Однако, в закупках очень низкий показатель участия таких организаций. При попытках пригласить общественные организации инвалидов в закупки с преференциями, заказчики не находят

⁹⁸ - Проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменения в Правила предоставления преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта" (ID проекта 01/01/04-18/00079921)

контакты с ними. Да, у этих организаций существуют действующие сайты, но на предмет проводимой закупки контактные лица не выходят на связь. Считаю необходимым модернизировать сайты организаций инвалидов и опубликовать их в постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 341 "О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта", для того, что бы заказчики смогли направлять приглашения для участия в закупках. А также предлагаю внести коррективы в часть 3 статьи 29 закона № 44-ФЗ путем публикации изменения: «При определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случая, если закупки осуществляются у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик обязан предоставлять преимущества организациям инвалидов в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до пятнадцати процентов в установленном Правительством Российской Федерации порядке и в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации перечнями товаров, работ, услуг, а также направлять приглашения к участию в закупке, как минимум одному такому участнику».

Автор предполагает, что данные изменения способствуют резкому увеличению заключения контрактов с такими организациями, тем самым обеспечив большей финансовой поддержкой организации – инвалидов. В результате таких изменений статья 29 закона о ФКС перестанет носить формальный характер, а будет являться техническим средством в обеспечении дополнительной поддержкой участников - организаций – инвалидов.

В 2016 году в Госдуме рассматривался законопроект о предоставлении дополнительной поддержки организациям – инвалидов при закупках в соответствии с частями 4,5 статьи 93 закона № 44-ФЗ. В законопроекте указывалось, что заказчики обязаны заключать контракты с единственным поставщиком – организацией – инвалидов при закупке товаров, указанных в

перечне постановления Правительства РФ от 15.04.2014 N 341, при этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем двадцать миллионов рублей. В наши дни такой законопроект не принят. Автор считает, что такое изменение будет носить двоякий характер. С одной стороны, предлагаемая мера в нынешней сложной экономической ситуации в стране направлена на поддержку занятости инвалидов и сохранение рабочих мест в учреждениях и на предприятиях, единственными учредителями которых являются общероссийские организации инвалидов. С другой стороны, закупки у единственного поставщика носят оперативный характер, и такая обязанность заказчика сможет навредить рабочему процессу.

При изучении научных статей можно столкнуться с таким мнением, что «...при всем понимании положения людей с ограниченными возможностями здоровья их надо стараться интегрировать в общество, а не просто предоставлять льготы и преференции»⁹⁹.

Автор считает, что предложенные изменения в закон о ФКС, направленные на получение преференций организациям - инвалидов в контрактной системе будут способствовать их интеграции в общество.

Еще один инструмент, направленный на установление преимуществ с последующими преференциями – это статья 28 Закона № 44-ФЗ. «Обязанность заказчиков предоставлять преимущества учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы установлена статьей 28 закона N 44-ФЗ. Такие преимущества, в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15%, предоставляются в установленном правительством РФ порядке и в соответствии с перечнем товаров, работ,

⁹⁹- Татонова И. Поддержка должна быть адресной. В Госдуме предлагают закупку у организаций инвалидов ввести в перечень закупок у единственного поставщика // Информационно-аналитическое издание "Бюллетень Оперативной Информации "Московские Торги", 2016, N 10 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.)

услуг, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14.07.2014 N 649. Участниками таких закупок могут быть только предприятия, указанные в перечне постановления Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. N 89¹⁰⁰. Заказчики обязаны отражать информацию о преимуществах в извещениях и документации о закупках, если закупаемые товары (работы, услуги) включены в соответствующий перечень. При закупке таких товаров (работ, услуг) у единственного поставщика предоставлять преимущества не требуется. Если победителем определения поставщика признано учреждение или предприятие уголовно-исполнительной системы, контракт по требованию последнего заключается по предложенной им цене с учетом установленного преимущества (но не выше начальной (максимальной) цены контракта)»¹⁰¹.

Россия наделила предприятия уголовно – исполнительной системы несвойственными для данных организаций задачами: трудовая занятость осужденных, реконструкция следственных изоляторов и тюрем, строительство жилья для сотрудников, производство товаров. В настоящее время действует Федеральная целевая программа на период до 2020 года с целью укрепления материально - технической базы воспитательных колоний.

В целом государство вынуждено тратить значительные финансовые средства на содержание таких учреждений, поскольку это связано с необходимостью обеспечения жизнедеятельности осужденных, содержания персонала. Из проведенной научными деятелями статистики подсчитано, что стоимость одного места заключенного в исправительном учреждении, соответствует Международным стандартам и составляет в год 20 тыс. долларов США.

¹⁰⁰ - Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. N 89 "Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему"

¹⁰¹ - Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. N 649 "О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта"

Проанализируем правоприменение статьи 29 Закона № 44-ФЗ. Как следует из «письма Минэкономразвития от 01.03.2016 г. № Д28и-522, учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы не могут участвовать в закупках по закону N 44-ФЗ среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, поскольку не являются ими»¹⁰². Иными словами, если заказчик проводит закупку с предоставлением преимуществ предприятиям и учреждениям УИС, но в то же время устанавливает ограничение для участия СМП и СОНО, то, среди участников в такой закупке не может быть предприятий и учреждений УИС.

Для целей обеспечения поддержкой предприятий и организаций УИС считаю целесообразным уточнить для заказчиков в статье 28 закона о ФКС, что закупки, осуществляемые в соответствии с перечнем товаров постановления Правительства РФ от 14 июня 2014 г. № 649 не могут проводиться одновременно с ограничениями для СМП и СОНО.

При исследовании закупок с преимуществами для учреждений и предприятий уголовно – исполнительной системы автор заметил, что статья 28 закона о ФКС, направленная на поддержку таких организаций носит формальный характер. Несмотря на то, что заказчики устанавливают в закупках преимущества, процент участия таких поставщиков близок к нулю. Автор предполагает, что сами участники не заинтересованы в сотрудничестве с заказчиками и считает, что за отказом от участия в таких закупках стоит финансовая поддержка со стороны государства, которая может быть сокращена ввиду определенной полученной прибыли от участия в процедурах публичных закупок. Таким образом, считаю необходимым объективно модернизировать статью 28 закона № 44-ФЗ, предоставив

¹⁰² - Письмо Минэкономразвития России от 01.03.2016 № Д28и-522 "Об участии учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы в закупках, проводимых для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций"

заказчикам списки таких организаций и обязанность приглашения не менее 1 участника из списка к таким закупкам.

В соответствии с вышесказанным заключаю целесообразным в часть 2 статьи 28 закона № 44-ФЗ внести изменения: «При определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случая, если закупки осуществляются у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик обязан предоставлять учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимущества, в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до пятнадцати процентов в установленном Правительством Российской Федерации порядке и в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации перечнями товаров, работ, услуг»¹⁰³, а также направлять приглашения к участию в закупке, как минимум одному такому участнику.

Считаю, что результат от реализации таких мер будет более чем положительным и результативным в части увеличения финансовой поддержки предприятий и учреждений УИС.

Автор считает справедливым при внесении таких изменений в статью 28 закона № 44-ФЗ, уменьшить дотации предприятиям УИС. Апробировать проект изменений в статью 28 закона о ФКС можно пилотно, определив при этом некоторые предприятия УИС. Таким образом, по результатам пилотных проектов, органам власти необходимо провести анализ по возможности обеспечения предприятий УИС финансовыми средствами от участия в закупках на поставку товаров.

Таким образом, при уменьшении дотаций предприятиям и учреждениям УИС с возможностью обеспечить себя финансовыми средствами от участия в закупках на поставку продуктов питания, одежды специализированной и рабочей, бытового оборудования, положительно повлияет на бюджет страны в части экономии, которая будет направлена на

¹⁰³ - Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ

другие цели. Данные меры не потребуют дополнительных расходов из средств федерального бюджета.

§ 3. Результативность закупок с ограничениями для субъектов малого предпринимательства и социально – ориентированных некоммерческих организаций

«В России каждый субъект бизнеса малого и среднего предпринимательства вправе рассчитывать на разностороннюю поддержку со стороны государства - это регламентируют различные нормативные правовые акты, и в первую очередь Федеральный закон от 24.07.2007 г. N 209-ФЗ.¹⁰⁴ Малый и средний бизнес (далее – МСП), вносит все больший вклад в развитие экономики России, и наибольшая его часть сосредоточена в сфере торговли. Они выполняют социальную функцию, создавая условия для сбыта продукции других малых предприятий, которые не могут пробиться в сетевую торговлю, обеспечивая рабочими местами.

«Успешное развитие МСП - это гарантия устойчивого наращивания налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, прежде всего в региональные и местные бюджеты. Как мы видим, государство активно поддерживает и стимулирует развитие малого и среднего бизнеса путем упрощения процедур ведения предпринимательской деятельности, разработки механизмов для легализации теневых предпринимателей и создает благоприятный инвестиционный климат».¹⁰⁵

Если во внутренней экономике страны уделяется большое внимание субъектам малого предпринимательства и социально – ориентированным

¹⁰⁴ - Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"

¹⁰⁵ - Лукашова А.С. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в сфере торговли // Юрист. 2017. N 22. С. 29.

некоммерческим организациям, соответственно, и в законе № 44-ФЗ данное ориентирование заложено в форме статьи 30.

«К СМП необходимо относить юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые соответствуют ряду условий, предусмотренных статьей 4 Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ»¹⁰⁶. Сведения о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, отвечающих условиям отнесения к СМП, включаются в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Эти сведения размещаются в открытом доступе на официальном сайте ФНС России по адресу <https://rmsp.nalog.ru/>. «К СОНКО в целях применения статьи 30 Закона N 44-ФЗ необходимо относить организации, осуществляющие виды деятельности, предусмотренные пунктом 1 статьи 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ»¹⁰⁷. В рамках закона о ФКС «заказчики в течение года должны осуществить закупки у субъектов малого предпринимательства (далее - СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - СОНКО) на сумму, которая определяется согласно положениям части 1 статьи 30 закона N 44-ФЗ. Такое требование составляет не менее 15 % от совокупного годового объема денежных средств, направленных на оплату по контрактам заказчика»¹⁰⁸.

Требование об осуществлении закупок у СМП, СОНКО может быть выполнено двумя способами: заказчик может ограничить участие в закупке, предусмотрев, что ее участниками могут выступать только указанные субъекты (организации) или может установить в извещении об осуществлении закупки требование к участникам, не являющимся СМП или СОНКО, привлекать таких субъектов (организации) в качестве

¹⁰⁶ - Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"

¹⁰⁷ - Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"

¹⁰⁸ - Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ

субподрядчиков (соисполнителей) при исполнении контракта. Такие закупки должны осуществляться только конкурентными способами.

«Если в закупке победителем становится лицо, являющееся СМП или СОНКО, то к нему не применяется требование о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП или СОНКО. Такой случай рекомендуется предусмотреть в проекте контракта»¹⁰⁹. Вместе с тем Правительство РФ в соответствии с частью 7 статьи 30 закона N 44-ФЗ утвердило типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к их исполнению субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО. Согласно этим условиям привлекать таких субподрядчиков, соисполнителей нужно в объеме не менее 5 процентов от цены контракта.

По итогам года, заказчик должен предоставить отчет об объеме закупок у СМП и СОНКО, даже если не осуществлял такие закупки. Разместить отчет в ЕИС нужно до 1 апреля года, следующего за отчетным в соответствии с частью 4 статьи 30 закона N 44-ФЗ и Минэкономразвития России от 06.05.2016 N ОГ-Д28-6288¹¹⁰.

Самая основная проблема при осуществлении таких закупок это аффилированность крупных организаций. Так в своей работе Сироткина Н.Г. отмечает: «Отсутствие механизмов контроля, позволяющих осуществить адресную поддержку малых предприятий, а не аффилированных структур крупных организаций. Более того, при проведении специализированных закупочных процедур для малого бизнеса заказчик не имеет возможности отстранить участника закупки, представившего недостоверную информацию о принадлежности к субъектам малого предпринимательства, поскольку участники обязаны лишь декларировать свою принадлежность к

¹⁰⁹ - Письмо Минэкономразвития России от 28.04.2017 № Д28и-1681 "О подтверждении наличия опыта исполнения контракта участником электронного аукциона на выполнение строительных работ"

¹¹⁰ - Письмо Минэкономразвития России от 06.05.2016 № ОГ-Д28-6288 "Об определении совокупного годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и формировании отчета об объеме этих закупок"

преференциальной группе. Определенные сложности вызывает проблема контрафактной продукции, в результате чего нормы, направленные на поддержку отечественного производителя, не достигают цели. И наконец, любое ограничение круга участников закупок ведет к снижению уровня конкуренции на рынке государственного и муниципального заказа».¹¹¹

При детальном изучении закупок, можно наблюдать, что крупные компании открывают несколько организаций, которые отвечают требованиям Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ и соответственно, их малые «дочки» получают статус СМП. В конкурентной среде крупная организация – это организация, которая имеет объемные поставки товаров, налаженную работу с заводами по производству продукции, большие скидки на поставляемый товар. Таким образом, при участии в закупках крупная компания имеет большие преимущества по демпингу цены. А при создании дочерних компаний или аффилированных организаций со статусом СМП не составляет труда выигрывать в торгах и заключать контракты по цене ниже, чем у конкурентов. По формальным признакам заказчик заключает контракт с СМП, но по фактическим признакам поставку осуществляет крупная компания. Считаю, что при таких закупках органы власти не предоставляют преимущества организациям СМП. Также эксперты считают, что контрактная система не учитывает сопоставимость средних и малых предприятий (СМП) с разным годовым оборотом, а так же специфику микропредприятий. В одинаковые условия поставлены предприятия СМП с оборотом до 1–2 млн. руб., и те, у кого оборот приближается к 800 млн. руб. При этом методологическое разделение компаний по их статусу существует даже в рамках официального реестра, находящегося в ведении налоговой службы.

¹¹¹ - Сироткина Н.Г. Механизмы реализации политики преференциальной поддержки и национального режима в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Российской таможенной академии. 2015. N 4. С. 119 - 120.

В настоящее время назрел вопрос о контроле за закупками, в которых принимают участие аффилированные компании. Такой законопроект внесен на рассмотрение Госдумы. Автор считает маловероятным принятие закона о контроле за аффилированными лицами. Обосновано это тем, что государство направлено и заинтересовано в организации новых предприятий, так как такие организации являются рычагом инновационной экономики и субъектом, обеспечивающим поступления денежных средств в бюджет страны, в форме налогов.

В комитете Совета Федерации по экономической политике подвели итоги объема закупок госкомпаний у представителей малого и среднего бизнеса. Так в 2018 г. объем таких закупок возрос на 575 млрд руб. по сравнению с 2017 г. Расширение доступа небольших компаний к контрактам крупнейших заказчиков — одна из самых эффективных мер поддержки, считают в комитете. Привлекая предпринимателей к крупным закупкам и облегчая им процедуры участия в торгах, государство способствует развитию их бизнеса, что благотворно отражается на экономике. Таким образом, мы видим, что органы власти в некотором роде заинтересованы в аффилированности крупных компаний. На сегодняшний день «аффилированность» — это одна из острых проблем в вопросах применения статьи 30 закона № 44-ФЗ.

В результате исследования в рамках данного параграфа установлено, что поддержка указанная в статье 30 закона о ФКС по фактическим признакам не доходит до адресата. Таким образом, считаем целесообразным исключить статью 30 закона № 44-ФЗ и адаптировать норму ФКС на поддержку микропредприятий, которые имеют среднесписочную численность сотрудников не более 15 человек и доход не более 120 млн. руб..

Глава 3. Инструменты совершенствования контрактной системы

§ 1. Методы и нормативно – правовые акты противодействия коррупции в государственной контрактной системе

Каждый год с момента существования ФКС мы наблюдаем пополнение нормативно – правовыми актами, направленными на противодействие коррупции в сфере публичных закупок и во исполнение статьи 1 закона о ФКС. Но, к величайшему сожалению, статистика нарушений в данной области сокращается разве что на малые десятые доли.

В настоящий момент органам власти известны наиболее распространенные коррупционные схемы, используемые в государственной контрактной системе. Основными из них являются сговор должностных лиц с участниками закупки о хищении бюджетных средств с использованием поддельных документов (контрактов, платежных поручений, накладных, иных документов, свидетельствующих о якобы исполненном контракте при фактическом его неисполнении), сговор участников закупки о приемки ненадлежащих по качеству товаров, работ, услуг, завышение начальной (максимальной) цены закупки, сговор участников закупки с целью победы в процедуре закупки (установление условий, заведомо невыполнимыми другими участниками, находящимися вне заговора), вымогательство и получение взяток со стороны должностного лица при приемке невыполненных работ, не оказанных услуг, не поставленных товаров либо прием товаров, работ, услуг ненадлежащего качества.

Вышеуказанные противоправные действия можно классифицировать на 4 группы преступлений, совершаемых при осуществлении публичных закупок: 1) в сфере государственных (муниципальных) закупок со стороны заказчиков (злоупотребление должностными полномочиями; нецелевое расходование бюджетных средств; нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов; превышение должностных полномочий; присвоение полномочий должностного лица; незаконное участие в предпринимательской деятельности; получение взятки; служебный

подлог; халатность; воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд); 2) в сфере корпоративных закупок со стороны заказчиков (мошенничество; присвоение или растрата; вымогательство; недопущение, ограничение или устранение конкуренции; принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения; злоупотребление полномочиями; коммерческий подкуп; подделка, изготовление или сбыт поддельных документов); 3) в сфере публичных закупок со стороны участников (мошенничество; присвоение или растрата; вымогательство; незаконное предпринимательство; недопущение, ограничение или устранение конкуренции; принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения; злоупотребление полномочиями; коммерческий подкуп; незаконное использование товарного знака; подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок); 4) в сфере контроля за публичными закупками (злоупотребление должностными полномочиями; превышение должностных полномочий; присвоение полномочий должностного лица; незаконное участие в предпринимательской деятельности; дача взятки; служебный подлог).

Данные действия оцениваются не только в виде несоблюдения гражданами законодательства и недоступности некоторых услуг населению, коррупция приносит огромный вред в масштабе всей страны: сдерживает демократию, подрывает доверие к власти и приводит к социальной нестабильности; замедляет экономическое развитие, тратя капитал на подкуп и делая выход на рынок почти невозможным; снижает качество кадров.

Основную нормативно - правовую базу, с содержанием мер, направленных на профилактику коррупционных действий в сфере публичных закупок основали: указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378¹¹²,

¹¹² - Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ¹¹³, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ¹¹⁴. Достаточно долгое время существуют ведомственные, отраслевые и территориальные программы по противодействию коррупции: например, приказ ФАС России от 31.01.2014 № 38/14¹¹⁵, письма Минэкономразвития России от 15.06.2016 № Д28и-1501, от 23.03.2016 № ОГ-Д28-3680, от 07.07.2015 № Д28и-2018 . Кроме того, субъекты РФ также разрабатывают свои программы, цель которых — предупреждение действий коррупционной направленности в сфере публичных закупок. Например, в Ставропольском крае, в соответствии с федеральным законом был принят, а также закон Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз¹¹⁶, а также постановление Правительства Ставропольского края от 09.01.2017 г. № 2-п¹¹⁷, которые в настоящий момент являются первоочередными для разработки иных актов, направленных на пресечение коррупции в регионе, в частности, секторе государственных закупок

Все чаще разрабатываются и применяются в учреждениях методические рекомендации, направленные на профилактику коррупционных действий со стороны госслужащих, например: «Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных госорганов», «Организация антикоррупционного обучения», «Обеспечение соблюдения федеральными госслужащими ограничений и запретов». Перечислить все российские правовые акты, в той или иной степени направленные на противодействие коррупции, очень сложно.

¹¹³ - Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ

¹¹⁴ - Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции"

¹¹⁵ - Приказ от 31 января 2014 г. N 38/14 «Об организации исполнения поручения президента РФ по усилению персональной ответственности за состояние антикоррупционной работы»

¹¹⁶ - Закон Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае

¹¹⁷ - Постановление Правительства Ставропольского края от 09.01.2017 г. № 2-п «Об утверждении программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2017 – 2020 годы»

Впрочем, Россия в таком подходе не одинока, антикоррупционное законодательство многих государств характеризуется множественностью актов. Е.И. Спектор и А.М. Цирин полагают, что "идея принятия антикоррупционного кодекса или основ законодательства о противодействии коррупции, возглавляющих систему взаимосвязанных нормативных актов и заменяющих прежнее регулирование, приводящих его в единую систему, вряд ли может быть реализована ввиду разнородности общественных отношений, составляющих предмет его регулирования"¹¹⁸. Да, потенциал правотворческой функции в данном направлении очень велик, но цифры ежегодного ущерба от коррупции в системе государственных закупок едва ли сокращаются. Подвести итог данной фразы можно только наглядным примером в цифрах.

При написании данного параграфа, автор изучил сведения Генеральной прокуратуры РФ по ущербу от коррупции в закупках. Так, прокуратурой зафиксировано «По итогам 2018 года установлено увеличение ущерба в пять раз — до 250,6 млн. руб., при общем снижении числа нарушений законодательства о противодействии коррупции в сфере законодательства о закупках. Если провести аналитику за последние годы, то можно увидеть, что суммы исковых требований прокуроров по направленным искам в суды за 2018 год возросли в пять раз по сравнению с 2017 годом. Так же генеральный прокурор отметил, что основными нарушениями антикоррупционного законодательства при осуществлении публичных закупок являются случаи заключения контрактов с аффилированными лицами заказчика и состоящими в родственных либо иных близких отношениях, непринятие должностными лицами мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов»¹¹⁹.

¹¹⁸ - С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин и др.; Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. Противодействие коррупции: новые вызовы // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2017. С. 109.

¹¹⁹ - Официальный сайт Torg94 новости: Ущерб от коррупции в закупках растет с каждым годом 26.10.2018 г. <https://torg94.ru/news/ushherb-ot-korrupsii-v-zakupkah-s-kazhdym-godom-rastet-2018-10-26/> (дата обращения 15.12.2018 г.)

«Также начальник ФАС Тенишев А. П. подвел итоги с показателями коррупции за 2018 год в разных сферах закупок. В процентном соотношении, лидирующую позицию занимают строительные работы - 34%; 27% - ремонт дорожного покрытия; 18% - всевозможные услуги; 12% - медицинская сфера; 9% - иное»¹²⁰.

С целью решения проблемы коррупции в России функционируют Совет при президенте РФ по противодействию коррупции, а также специальный отдел при прокуратуре. Согласно законодательству РФ, за коррупцию предусматривается следующая ответственность: штраф; лишение права занимать должность или заниматься деятельностью в конкретной сфере; исправительные, принудительные или обязательные работы; условный или тюремный срок до 12 лет.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено 3 вида антикоррупционного контроля: ведомственный контроль, который находится в распоряжении ФАС и иных компетентных госорганах; контроль со стороны заказчика за исполнением условий госконтракта поставщиком, который обязывает осуществлять приемку с привлечением экспертных организаций; общественный контроль, который производится гражданами, объединениями граждан или юридическими лицами, в установленном порядке.

В части методов по минимизации коррупционных рисков, органам власти удалось привести в исполнение некоторые НПА, которые в 2018 году существенно сократили число контрактов с единственным поставщиком, усилилась конкурентная борьба между поставщиками, выигрывать контракты стали не только организации, аффилированные с властью, но и так называемые "компании с улицы".

Несмотря на то, что с момента вступления в силу статья 107 закона № 44-ФЗ предусматривала дисциплинарную, гражданско-правовую,

¹²⁰ - Официальный сайт Центр поддержки предпринимательства/ статья «Коррупции в сфере госзакупок и тендеров 2019 г.» <https://cpp-group.ru/baza-znaniy-smp/poleznye-stati-i-sovety/korrupsiya-v-sfere-goszakupok-i-tenderov/> (дата обращения 20.02.2019 г.)

административную, уголовную ответственность «до 04.05.2018 г. единственным существенным видом ответственности была административная ответственность, которая являлась эффективным и оперативным способом защиты нарушенных прав должностных лиц и участников закупок. Однако, с переходом на электронную форму закупок, правила КоАП (включая ст. 7.29 - 7.32.1, 7.32.3) нуждаются в пересмотре и актуализации»¹²¹.

В части криминализации в российском уголовном законодательстве нарушений в сфере государственных закупок с 2018 года появился новый ориентир - повышение эффективности уголовно - правовых механизмов противодействия таким деяниям путем модернизации норм об ответственности за коррупционные злоупотребления. С 04.05.2018 г. вступили в силу изменения, внесенные в УК РФ Федеральным законом от 23.04.2018 N 99-ФЗ¹²², которые предусматривают введение новых статей - 200.4 УК РФ и 200.5 УК РФ, направленных на усиление борьбы с нарушениями в сфере закупок, а так же дополнение статьи 304 УК РФ, в которой конкретизируется должностное лицо государственных закупок. Также Федеральным законом от 27.12.2018 N 520-ФЗ¹²³ были внесены поправки в УК РФ, содержащие в себе, вступившую в силу с 8 января 2019 года статью 200.6 УК РФ, направленную на искоренение коррупционного потенциала в сфере публичных закупок. Данными статьями УК РФ установлена ответственность за злоупотребления в сфере закупок; за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок; за провокацию подкупа в сфере

¹²¹ - Андреева Л.В. Антимонопольные правила о торгах в условиях реформирования законодательства о закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. N 4. С. 17.

¹²² - Федеральный закон от 23.04.2018 N 99-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"

¹²³ - Федеральный закон от 27.12.2018 N 520-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"

закупок; за ложное экспертное заключение по итогам поставки товаров, работ, услуг. Виды ответственности зависят от размера подкупа или ущерба, причиненного неправомерными действиями должностных лиц заказчика. Так же установлено, что «должностные лица заказчика освобождаются от уголовной ответственности, если активно способствовали раскрытию или расследованию преступления либо в отношении их имело место вымогательство. Кроме того, если должностное лицо заказчика сообщит о совершенном преступлении в Следственный комитет, так сказать, покается в содеянном, оно также будет освобождено от ответственности»¹²⁴.

Безусловно, приведенные в исполнение вышеуказанные нормы УК РФ проявят свою актуальность и восполнят серьезный пробел, имеющийся в антикоррупционном законодательстве. Его применение послужит серьезной и справедливой мерой воздействия на лиц, покушающихся на бюджетные средства, выделяемые на закупки товаров, работ и услуг для нужд страны.

В рамках работы, автор предлагает рассмотреть уголовное дело, возбужденное в 2016 году Следственным отделом по Промышленному району города Ставрополя следственного управления следственного комитета РФ по Ставропольскому краю в отношении начальника отдела планирования и осуществления закупок товаров, работ и услуг министерства строительства, дорожного хозяйства и транспорта Ставропольского края, являющегося руководителем контрактной службы, который подписал экспертное заключение о приемке товара по итогам выполнения государственного контракта на поставку инфузионного шприцевого насоса в «Ставропольский клинический перинатальный центр» в количестве 90 единиц на сумму 13 млн. 800 тыс. руб.. Из материалов дела установлено, что данное медицинское изделие не зарегистрировано в установленном

¹²⁴ - Шадрина Т. Обзор изменений в сфере закупок с 2018 года // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. N 7. С. 19.

законодательством РФ порядке и не имеет разрешения к применению в медицинских целях на территории РФ.

Таким образом, «руководитель контрактной службы подозревается в совершении преступления, предусмотренного ч. 1.1 статьи 293 УК РФ (халатность, повлекшая причинение особо крупного ущерба), а лицо поставщика - директор ООО «МедПост», подозревается в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238.1 (сбыт незарегистрированных медицинских изделий, совершенный в крупном размере)»¹²⁵. Ввиду того, что на момент совершения существовали пробелы законодательного регулирования данной сферы, в том числе в части, касающейся уголовной ответственности должностных и иных лиц, занимающихся закупочной деятельностью, следствие ведется с 2016 года по сегодняшний день.

Ввиду затяжного характера и квалификации вышеописанного преступления, органы власти решили выделить преступления в сфере закупок в форму отдельной статьи УК РФ и привести их в исполнение. Таким образом, если рассматривать момент совершения данного преступления в настоящий период времени, то, возможно, действия контрактного управляющего, который подписал экспертное заключение, квалифицировались по одной из статей 200.4 – 200.6 УК РФ. Так, данная ситуация свидетельствует о наличии до недавнего времени определенных пробелов в законодательном регулировании ответственности за злоупотребления в указанной сфере со стороны лиц, представляющих интересы государственных заказчиков, а также лиц, исполняющих государственные контракты.

Однако Исютин-Федотков Д.В. считает, что «раскрытие и расследование преступлений в сфере публичных закупок в большинстве случаев направлено на должностных лиц, не имеющих прямого отношения к

¹²⁵ - Официальный сайт Следственного комитета по Ставропольскому краю/ новости: «В Ставрополе возбуждены уголовные дела о поставке в перинатальный центр незарегистрированных медицинских изделий» 26.03.2018 г.
<http://stavropol.sledcom.ru/news/item/1212765> (дата обращения 20.12.2018 г.)

закупочной деятельности. Это руководители организаций или должностные лица, ответственные за этапы, предшествующие закупке (подготовка заявки, расчет начальной (максимальной) цены, подготовка технического задания, проекта договора и т.п.), или этапы, следующие после закупки (заключение и исполнение договора)»¹²⁶. Иными словами, научный деятель полагает, что за должностными лицами предполагаемого преступления скрываются лица, которые заинтересованы в непосредственной материальной выгоде.

Авторы Иванов Р.В., Корякин В.М. положительно высказываются в своей работе о принятых новшествах УК РФ в части предотвращения коррупции в сфере закупок, но уверяют, что «чрезмерное увлечение законодателя лишь ужесточением ответственности за коррупцию не может дать нужного эффекта, если одновременно не будут создаваться организационные и правовые условия для реализации важнейшего принципа антикоррупционной деятельности - принципа неотвратимости наказания за подобного рода деяния»¹²⁷.

Таким образом, фрагментарными, точечными коррекциями уголовного законодательства добиться серьезных успехов в вопросе противодействия коррупции невозможно.

При анализе законодательства о государственных закупках других стран стоит отметить установленную уголовную наказуемость при нарушении правил ведения государственных закупок Канады. Так, «уголовная наказуемость выявленных нарушений при проведении государственных закупок Канады имеет широкий подход к очерчиванию признака вовлеченности хозяйствующих субъектов в ведение бизнеса с государством в огромном массиве уголовных правонарушений, совершение которых так или иначе может посягать на авторитетный контроль

¹²⁶ - Исютин-Федотков Д.В. Обзор некоторых способов совершения преступлений в сфере публичных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. N 12. С. 12.

¹²⁷ - Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах. 2018. N 6. С. 27.

государства за добросовестностью и прозрачностью экономической деятельности»¹²⁸.

«В Уголовном кодексе Бельгии отсутствует специальная норма об ответственности за нарушение порядка осуществления государственных закупок. Однако, активное или пассивное коррумпирование в целях оказания публичным должностным лицом фактического или предполагаемого влияния влечет для физических лиц тюремное заключение на срок от шести месяцев до двух лет и штраф в размере от 100 до 25 тыс. евро, а для юридических лиц — штрафы в размере от 600 тыс. до 10 млн евро (§ 1, 2 ст. 246, § 4 ст. 247, ст. 7bis, 41bis УК Бельгии)»¹²⁹.

Если вернуться к началу исследовательской работы, то органами власти в лице господина Ф.А. Лихачева, был обнародован базисный элемент, на котором должна была конструироваться система закупок – это обоснованная цена. На протяжении шести лет органы власти пытаются внести поправки в отношении расчета начально – максимальной цены контракта, принимать акты о нормировании, которые косвенно сопряжены с понятием «реальная цена». Тем самым, не снижая потенциал коррупционных рисков. Несмотря на то, что автор исследовал тему диссертации с точки зрения юридической науки, фактически государственные закупки – это коммерческий механизм, хотя бы, потому что квалификация преступлений в данной сфере содержится в главе 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности», а в любом коммерческом процессе есть материально - заинтересованные стороны. Как снизить коррупционный потенциал, который наращивает свои обороты в арифметической прогрессии? Вероятно законодательно закрепив норму в уголовном кодексе о злоупотреблении в сфере закупок?! Пенетрантность успеха данных методов в

¹²⁸ - Corruption and Public Procurement (Chapter 11) (the 2017 version of this chapter by C. Bildfell). URL: <https://icclr.law.ubc.ca/wp-content/uploads/2017/06/Chapter-11-2017-1.pdf> (дата обращения 20.12.2018 г.)

¹²⁹ - Review OF Implementation of the Convention and 1997 Recommendation. P. 11. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2385130.pdf> (дата обращения 20.12.2018 г.)

борьбе за добросовестностью участников отношений в публичных закупках и искоренение коррупции, скорее всего, будет не значительна. Если существует мошенническая схема и создана среда для ее реализации, то непременно найдется лицо, изъявившее желание, превратить ее в действие.

Автор солидарен с научным деятелем О.И. Уильямсоном, который отмечает, что «сделки, которые подвержены оппортунизму, принесут выгоду, если удастся выработать соответствующие меры предосторожности»¹³⁰. Необходимо сформировать и актуализировать нормы в УК РФ, которые охватывают весь процесс закупки от расчета начально – максимальной цены до получения товаров, работ, услуг.

Автор считает, что как такового контроля со стороны органов исполнительной власти в части обоснованности и реальности начально – максимальной цены закупки не существует. А как отметил в своей работе Александров Г.А. «законодательно установленная схема обоснования НМЦК является чрезмерно теоретизированной, абсолютно не соответствующей реальной практике закупок»¹³¹. Это является пробелом в законодательстве о закупках, который позволяет должностным лицам реализовывать мошеннические схемы.

В результате исследования в рамках данного параграфа считаю необходимым реализовать меры на подавление среды в ФКС, позволяющей должностным лицам совершать действия коррупционного характера. Для реализации данного явления необходимо систематизировать и адаптировать нормативный метод в части определения начально – максимальной цены закупки, а также расширить статью 200.4 УК РФ с включением нормы, устанавливающую преступность и наказуемость деяния на этапе

¹³⁰ - Williamson Oliver E. Behavioral Assumptions // Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. N.Y.: The Free Press, 1985. P. 49 //

¹³¹ - Александров Г.А. Вопросы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) // Прогосзаказ.рф. 2017. N 6. С. 58

обоснования начально – максимальной цены и применения актов о нормировании.

В настоящее время действует референтная цена на лекарственные препараты, которая обязывает к применению при расчете начальной цены закупки на поставку лекарственных средств. Органам власти необходимо осуществить мониторинг по применению заказчиками референтной цены, тем самым определив необходимость существования такой цены на товары, приобретаемые в рамках публичных закупок и оценить уровень актуальности применения нормативного метода при расчете цен на другие товары.

В соответствии с вышеописанным, автор полагает, что законодательная норма в части нарушения законодательства при необоснованном завышении цены закупки должна быть. Тем самым, это будет способствовать не только минимизированию коррупции в данной сфере, но и раскроет само понятие «эффективность закупки», которая до настоящего времени носит неясное определение в ФКС.

В заключение параграфа отмечу, что ознакомившись с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р¹³² «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах», Д.А. Медведев уделяет внимание методам по противодействию коррупции. Однако кардинальных мер в данном направлении Правительство не предлагает. Более того, методология концепции в рамках противодействия коррупции подразумевает усиление контроля на этапах, которые были определены. Поэтому в период до 2024 года особое значение в рамках антикоррупционного регулирования будет уделяться систематизации и стабилизации имеющихся НПА.

В свою очередь, автор считает, что методы по борьбе с коррупцией в сфере закупок должны иметь комплексные приемы и включать нормы права

¹³² - Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2019.

УК РФ, устанавливающие преступность и наказуемость деяния, в том числе на этапе обоснования начально – максимальной цены и применения актов о нормировании.

§ 2. Централизованные закупки в законе о контрактной системе.

Плюсы и минусы проведения таких закупок

Такому явлению как «Централизация закупок» поются хвалебные оды с момента введения этого понятия. Многие деятели придерживаются такой точки зрения: «Проведение централизованных закупок выгодно с точки зрения сокращения издержек на осуществление закупочной деятельности, уменьшения затрат на содержание штатных сотрудников заказчиков, их обучение, а также снижения риска нарушений в условиях сложного и часто меняющегося законодательства и безусловно существенная экономия по торгам».¹³³

Автор предлагает рассмотреть фактический эффект от применения статьи 26 закона № 44-ФЗ.

Статья 26 закона № 44-ФЗ не менялась на протяжении существования основного закона, а небольшие поправки кардинально не реформировали ее сути. Таким образом, с 2013 года органами исполнительной власти было предложено 3 вида централизации: межведомственная централизация, ведомственная централизация, межуровневая централизация. Задача у данных видов централизации одна – осуществление закупок в рамках основного закона уполномоченным государственным или муниципальным органом (уполномоченным казенным учреждением), а различные ее виды указывают на возможность ее проведения среди определенных законодательством субъектов РФ. В рамках установленной задачи

¹³³ - Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Бюджетное право: учебник / Проспект, 2018. С. 289

централизация подразделяется по объему передаваемых уполномоченному органу (уполномоченному учреждению) полномочий. Таким образом, заказчики имеют право передать полномочия уполномоченному органу только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или передать полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных (муниципальных) контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты. В большей степени среди субъектов РФ используется централизация с передачей полномочия уполномоченному органу только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Так, например, для заказчиков Ставропольского края постановлением Губернатора Ставропольского края от 04 апреля 2016 года № 155¹³⁴ был утвержден орган исполнительной власти - комитет Ставропольского края по государственным закупкам, уполномоченный, в том числе на осуществление закупок для обеспечения нужд Ставропольского края, по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Ставропольского края, муниципальных заказчиков, в случаях, установленных частями 7 и 8 статьи 26 закона № 44-ФЗ. Действия органа определены постановлением губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 года N 92¹³⁵. В постановлении установлено: «Органы исполнительной власти Ставропольского края, за исключением Правительства Ставропольского края, самостоятельно осуществляют определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ставропольского края, начальная (максимальная) цена контракта (цена всех лотов, в случае если в такой

¹³⁴ - Постановление Губернатора Ставропольского края от «04» апреля 2016 года № 155 «Об утверждении положения о Комитете Ставропольского края по государственным закупкам»

¹³⁵ - Постановление губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 года N 92 «О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в Ставропольском крае»

закупке выделены лоты) по которым не превышает 2 млн рублей, а также закупок путем запроса котировок (в том числе проведение предварительного отбора участников закупки) в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Заказчики, за исключением органов исполнительной власти Ставропольского края и Правительства Ставропольского края, самостоятельно осуществляют определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ставропольского края, начальная (максимальная) цена контракта (цена всех лотов, в случае если в такой закупке выделены лоты) по которым не превышает 3 млн рублей, а также закупок путем запроса котировок (в том числе проведение предварительного отбора участников закупки) в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера».

По статистическим данным за 2018 год комитетом Ставропольского края по государственным закупкам было проведено 824 процедуры в рамках постановления Губернатора Ставропольского края от 04 апреля 2016 года № 155, что превышает показатель за 2017 и 2016 годы – 730 и 718 процедур, соответственно. Так же в 2018 году зафиксировано резкое увеличение экономии бюджетных средств в результате проведения таких процедур. Как сообщает ведомство, в 2016 году экономия от конкурентных процедур, осуществленных уполномоченным органом, составила 414,2 млн. руб., в 2017 году – 466 млн. руб., в 2018 году – 816 млн. руб.

Так же в ведении исполнительного органа находятся контроль за закупками малого объема, осуществляемые заказчиками Ставропольского края в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93 закона № 44-ФЗ на ресурсе ОТС-маркет, а так же разработка и внедрение региональной информационной системы, являющейся дубликатом ЕИС. По результатам работы комитета в рамках реализации распоряжения губернатора

Ставропольского края от 19 октября 2017 г. N 308-рп¹³⁶ по контролю за малыми закупками была выявлена экономия бюджетных средств в размере более 18 млн. руб. уже за 6 месяцев работы интернет ресурса.

Основными положительными моментами при проведении централизованных процедур являются разгрузка заказчика путем разработки документооборота профессиональными специалистами уполномоченного органа, а так же ввиду размещения в ЕИС многомиллионного лота, существует возможность производства общественного контроля с момента планирования закупки до стадии поставки товаров, работ, услуг. Таким образом, централизованные закупки в большей степени отражают принципы гласности и прозрачности.

При всех положительных моментах, у такого явления как «централизованные закупки» существуют негативные факторы.

Во – первых при проведении конкурентных процедур уполномоченным органом наблюдается снижение конкуренции между участниками. Такой эффект возникает из – за повышения объема закупаемых товаров, работ, услуг. Поскольку начально – максимальная цена таких закупок будет явно превышать закупки у отдельных заказчиков, поставщикам необходимо издержать финансовые средства на обеспечение заявки и обеспечение контракта, а так же учесть финансовые риски и логистическую нагрузку при исполнении такого контракта. Стало быть, в таких закупках редко можно увидеть участников, относящихся к субъектам малого бизнеса, а победителями процедур зачастую становятся крупные предприятия, работающие с оптовыми поставками. Вследствие чего, размер экономии бюджетных средств в таких закупках очень мал, что предполагает наличие коррупционных факторов и возможных картельных сговоров между участниками.

¹³⁶ - Распоряжение Губернатора Ставропольского края от 19 октября 2017 г. N 308-рп ОБ АВТОМАТИЗАЦИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ МАЛОГО ОБЪЕМА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

Так же существует второй негативный фактор проведения централизованных закупок – это возможное увеличение сроков проведения закупки и как результат несвоевременность поставки необходимого товара. При низком уровне планирования и не отлаженном механизме действий заказчиков по проведению централизованной закупки можно наблюдать отмену такой закупки. Поскольку все заказчики находятся в зависимости друг от друга, то халатные действия одного заказчика могут негативно сказаться на нескольких субъектах в форме несостоявшейся в планируемый срок закупки.

Несмотря на наличие неблагоприятных факторов, концепция органов власти направлена на расширение практики централизации закупок, включая централизацию процедур закупок заказчиков различных публично-правовых образований.

Исследуя материалы по проведению централизованных закупок, автор проанализировал закупки муниципальных органов Ставропольского края, предметом которых являлись обустройство детских площадок № 0121600003919000011, № 0121600003818000207, № 0121600003818000201, № 0321300233618000023, № 0121600013918000335, № 0121300028918000218, № 0321300001118000655, № 0121300018618000008, №0121300028918000181, № 0321300001118000535. Такие закупки были разрознены и осуществлялись разными заказчиками (Администрациями Ставропольского края - Изобильненского района, Новоалександровского городского округа Ипатовкого городского округа, Георгиевского городского округа, Кировского городского округа, Комитетом муниципального заказа и торговли администрации города Ставрополя), примерно в один промежуток времени, а победителями процедур являлись различные предприятия, в том числе индивидуальные предприниматели. Автор полагает, что эти закупки должны быть централизованной и совместной закупкой субъектов Ставропольского края. Во – первых, из – за аналогичности предмета у проводимых закупок в границах одного субъекта, во – вторых, денежные

средства на проведение данных закупок были выделены из бюджета Ставропольского края (субсидия), в – третьих, предметом закупки является «обустройство детской площадки», и поставщик, определенно, должен иметь квалификацию в такой сфере деятельности и нести ответственность за материалы, используемые при выполнении контракта и гарантийные обязательства после исполнения контракта. Таким образом, победителем такой закупки должно быть крупное предприятие, специализирующееся в сфере подряда по установке детских площадок, имеющее финансовые резервы для обеспечения исполнения контракта и дальнейшего сопровождения исполненного контракта.

Ввиду вышесказанного, автор считает, что централизованные закупки необходимы для субъектов РФ, в большей степени, при проведении закупок одноименных предметов на средства федерального бюджета или субсидий.

Заключение

В рамках настоящего исследования был изучен комплекс существующих НПА влияющих и реализующих цели и принципы закона о ФКС.

В ходе исследования нами было выявлено, что установленные органами власти в 2013 - 2018 годах меры регулирования ФКС формально реализованы в законе, но сфера их правоприменения не всегда работает в соответствии с описанными в нормах закона и его подзаконных актах действиями. В результате чего в законе о ФКС имеются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования.

В результате исследования можно сделать следующие выводы:

- ключевым направлением повышения эффективности работы закона о ФКС является необходимость стабилизации законодательства и снижения частых изменений закона о ФКС;

- модернизация должна быть направлена на понятие «эффективность», исходя из чего, должен формироваться механизм закупки. «Эффективность» - это не экономия, полученная от торгов, не количество заявок на одну закупку, не отлаженный механизм работы ЕИС, а прежде всего - это реальная обоснованная начальная максимальная цена закупки и получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей;

- единые правила закупок, централизованное размещение в единой информационной системе в сфере закупок всей информации о закупках, открытый доступ к участию в закупках отражает их эффективность, но с точки зрения второстепенных элементов. Эффективность закупки должна определяться по критериям: результативности - степени соответствия полученного результата и предполагаемого результата (цели); рациональности - разумной или предпочтительной экономности; оптимальности - способности удовлетворять максимизации предпочтительных параметров и минимизации нежелательных;

- понятия «результативности, рациональности и оптимальности» сопряжены с нормой права об обосновании начально – максимальной цены закупки. Если проанализировать те методы, которые предлагает нам приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567¹³⁷ в соответствии со статьей 22 закона о ФКС, то можно установить, что большее количество из них имеют формальный вид и, соответственно, создают почву для коррупционной составляющей;

- необходимо развивать нормативный метод в закупках, который должен основываться на НПА, установленных органами исполнительной власти в разрезе специфики учреждений. Так, например, в сфере здравоохранения необходим акт нормирования, содержащий в себе товары

¹³⁷ - Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)"

повседневного спроса. К таким товарам относятся: бахилы, перчатки, стерильное и нестерильное белье, средства индивидуальной защиты, определенные расходные материалы и изделия медицинского назначения, которые приобретаются всеми лечебными учреждениями;

- совершенствовать механизм формирования начальных максимальных цен можно путем создания единого центра экономической конъюнктуры рынков, который бы определял начально – максимальную цену контрактов в зависимости от предмета закупки;

- ввиду применения актов нормирования необходимо разработать документ мониторинга в рамках статьи 97 закона № 44-ФЗ, который способствовал бы эффективной аналитике обоснованности начальных цен закупок и применения национального режима. Настоящий мониторинг органов власти, в соответствии с которым заказчики представляют каждый квартал в ведомства субъектов аналитические отчеты, дублирует статистическую отчетность, передаваемую заказчиками в Росстат во исполнение одной из норм предыдущего закона о закупках - закона № 94-ФЗ. Оценка эффективности это своего рода анализ применения норм закона. Иными словами, мониторинг должен отражать применение нормативных актов о цене, соблюдение национального режима в разрезе товаров российского и иностранного происхождения, процент участия в закупках организаций инвалидов, предприятий уголовно – исполнительной системы и микропредприятий. Именно такой мониторинг будет способствовать выявлению проблем в законодательстве о закупках и более оперативно предоставлять сведения ведомствам о необходимости модернизации НПА, вовлеченных в систему закупочной деятельности.

В результате анализа и правоприменения закупок с ограничениями, запретами и преимуществами в рамках национального режима автором выявлено множество несоответствий:

- с одной стороны законодательство ориентирует заказчиков на приобретение товаров российского происхождения и товаров государств -

членов ЕАЭС, с другой стороны оно дает заказчику избирательно устанавливать такой режим. Ввиду того, что классификатор товаров, работ, услуг не систематизирован, заказчик сам определяет классификацию вида закупки, что, несомненно, влияет на применение статьи 14 закона № 44-ФЗ. На практике каталог товаров, работ, услуг включает лишь отдельные группы товаров, что ограничивает использование его функционала и реализацию принципов контрактной системы в целом, поскольку сохраняются условия для злоупотреблений, приводящих к подгонке предмета закупки под конкретных поставщиков и ограничению конкуренции;

- большинство товаров, приобретаемых лечебными учреждениями, не содержатся в перечнях о национальном режиме. Полагаем, НПА, содержащиеся в статье 14 закона о ФКС должны быть расширены и направлены на формирование предприятий, специализирующихся на выпуске товаров российского происхождения.

Считаем целесообразным разработку НПА, в котором установлено обязательное требование к заказчикам при описании закупки расходных материалов к конкретному изделию медицинского назначения (оборудованию, аппаратуре) предоставлять возможность поставки расходных материалов с аналогичными или улучшенными функциональными характеристиками, с условием безвозмездной передачи лечебному учреждению совместимых устройств, предоставив при этом преференции для товаров российского производства и товаров, происходящих из стран - членов Евразийского экономического союза. На начальном этапе кардинальные меры не принесут должного эффекта, однако впоследствии иностранные инвестиции будут направлены на российский рынок.

В части реализации нормы ФКС по установлению ограничения и преимуществ для участия субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках можно заметить, что статья 30 закона № 44-ФЗ не работает в нужном векторе, а ее механизмы

не обеспечивают поддержкой предприятия, нуждающиеся в защите со стороны государства. Ввиду аффилированности крупных предприятий с предприятиями относящиеся к субъектам малого бизнеса, по факту преимущества предоставляются крупным предприятиям. Автор полагает, что данная норма закона должна быть исключена, так как такая поддержка по фактическим признакам не доходит до адресата. Более того, действие нормы закона должно быть направлено на поддержку микропредприятий, которые имеют среднесписочную численность сотрудников не более 15 человек и доход не более 120 млн. руб..

При исследовании закупок с преимуществами для учреждений и предприятий уголовно – исполнительной системы и организаций инвалидов автор заметил, что статьи направленные на поддержку таких организаций носят формальный характер. Для активизации работы преимуществ, направленных на предоставление преференций, необходимо объективно модернизировать статьи 28 и 29 закона № 44-ФЗ предоставив заказчикам списки таких организаций и обязанность приглашения не менее 1 участника из списка к таким закупкам. Результат от реализации таких мер будет более чем положительным и результативным. Автор считает справедливым при внесении таких изменений в статью 28, уменьшить дотации предприятиям УИС. Данные меры не потребуют дополнительных расходов из средств федерального бюджета. Так же для целей обеспечения поддержкой предприятий и организаций УИС считаю целесообразным уточнить для заказчиков в статье 28 закона о ФКС, что закупки, осуществляемые в соответствии с перечнем товаров постановления Правительства РФ от 14 июня 2014 г. № 649 не могут проводиться одновременно с ограничениями для СМП и СОНО.

В рамках исследования также сделаны выводы о том, что

- нуждаются в пересмотре централизованные закупки. Автор полагает, что в рамках выделяемых средств из федерального бюджета субъектам РФ, необходимо проводить централизованные совместные закупки, а не дробить

их путем размещения процедур муниципальными органами. Размещая многолотовую крупную закупку можно ликвидировать в процедурах «организации - однодневки», тем самым достигнув эффективности по заключенным контрактам в части соблюдения гарантийных обязательств поставщиком.

Безусловно, прогрессивной в сфере публичных закупок за последний год является статья 107 закона № 44-ФЗ. В течение шести лет, она не раскрывала своего потенциала и в большей степени была направлена на административные наказания. С 2018 года органами власти созданы нормы права в УК РФ, которые являются методами в борьбе с коррупцией в сфере закупок. В свою очередь, автор считает, что методы по борьбе с коррупцией в сфере закупок должны иметь комплексные приемы и включать нормы права УК РФ, устанавливающие преступность и наказуемость деяния, в том числе на этапе обоснования начально – максимальной цены и применения актов о нормировании. Указанные меры будут способствовать подавлению мошеннической среды в ФКС, позволяющей должностным лицам совершать действия коррупционного характера.

Таким образом, публичным закупкам требуется систематизация законодательства путем корректировки имеющихся НПА, а в некоторых случаях ликвидация ввиду не исполнимости целей, определенных на момент утверждения. Полагаем, что для достижений результативности и прогресса в законе о ФКС необходимы корректировки, дополнения, изменения, так как система в сегодняшнем виде не работает на приемлемом уровне.

Список используемых источников

Правовые акты:

1. Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года и закрепляющая основные права и свободы личности по отношению к людям с инвалидностью — первый всеобъемлющий договор в области прав человека XXI столетия;
2. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ;
3. Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ ;
4. Федеральный закон "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ;
5. Федеральный закон № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»;
6. Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";
7. Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации";
8. Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";
9. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ;
10. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции";
11. Федеральный закон от 23.04.2018 N 99-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

12. Федеральный закон от 27.12.2018 N 520-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

13. Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»

14. Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 N 606 "О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения";

15. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 N 99 "Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям";

16. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации";

17. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации";

18. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации";

19. Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации";

20. Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 N 1236 "Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

21. Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 N 656 "Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

22. Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 N 791 "Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд";

23. Постановление Правительства РФ от 05.09.2017 N 1072 "Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров мебельной и деревообрабатывающей промышленности, происходящих из иностранных государств (за исключением государств - членов Евразийского экономического союза), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

24. Постановление Правительства РФ от 14.01.2017 N 9 "Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства";

25. Постановление Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289 "Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

26. Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 N 102 "Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

27. Постановление Правительства РФ от 14.08.2017 № 967 "Об особенностях осуществления закупки медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

28. Постановление Правительства РФ от 04.12.2017 № 1469 "Об ограничениях и условиях допуска стентов для коронарных артерий металлических непокрытых, стентов для коронарных артерий, выделяющих лекарственное средство (в том числе с нерассасывающимся полимерным покрытием и с рассасывающимся полимерным покрытием), катетеров баллонных стандартных для коронарной ангиопластики, катетеров аспирационных для эмболэктомии (тромбэктомии), происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

29. Постановление Правительства РФ от 10.05.2017 N 550 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 719";

30. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 N 832 "Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

31. Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 N 968 "Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

32. Постановление Правительства РФ от 20.09.2018 N 1119 "Об ограничениях допуска оружия спортивного огнестрельного с нарезным стволом, патронов и боеприпасов прочих и их деталей, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

33. Постановление Правительства РФ от 15.11.2017 N 1380 "Об особенностях описания лекарственных препаратов для медицинского применения, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

34. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 341 "О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта";

35. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. N 649 "О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта";

36. Распоряжение Правительства РФ от 23.10.2017 N 2323-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2018 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи»;

37. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. № 871н "Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным

поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения”;

38. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 15 октября 2015 года N 724н «Об утверждении типового контракта на поставку медицинских изделий, ввод в эксплуатацию медицинских изделий, обучение правилам эксплуатации специалистов, эксплуатирующих медицинские изделия, и специалистов, осуществляющих техническое обслуживание медицинских изделий»;

39. Приказ Минздрава России от 26.10.2017 N 870н "Об утверждении Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения и информационной карты Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения";

40. Приказ Минздрава России № 759н, Минпромторга России № 3450 от 04.10.2017 "Об утверждении Методики расчета начальной (максимальной) цены контракта на поставку медицинских изделий, включенных в перечень медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливаются ограничения допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102";

41. 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”;

42. Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 "Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

43. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)";
44. Закон Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае»;
45. Постановление Правительства Ставропольского края от 09.01.2017 г. № 2-п «Об утверждении программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2017 – 2020 годы»;
46. Постановление Губернатора Ставропольского края от «04» апреля 2016 года № 155 «Об утверждении положения о Комитете Ставропольского края по государственным закупкам»;
47. Постановление губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 года N 92 «О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в Ставропольском крае»;
48. Распоряжение Губернатора Ставропольского края от 19 октября 2017 г. N 308-рп ОБ АВТОМАТИЗАЦИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ МАЛОГО ОБЪЕМА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ;
49. Письмо Минфина России от 13.10.2017 N 24-02-08/67122 «О возможности применения антидемпинговых мер при закупке путем электронного аукциона работ, услуг, объем которых невозможно определить»;
50. Письмо Министерства финансов РФ от 13 октября 2017 г. N 24-02-08/67122 за подписью директора департамента Т.П. Демидовой;
51. Письмо Минэкономразвития России от 04.09.2015 N ОГ-Д28-11898 "О рассмотрении обращения";
52. Письмо Минэкономразвития России N 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России N АК-553/06 от 12.03.2015 "О направлении методических рекомендаций";

53. Письмо Минобрнауки России от 18.04.2016 N 03-348 "О необходимости проведения профессиональной переподготовки или повышения квалификации в сфере закупок";

54. Письмо Минэкономразвития России № 6723-ЕЕ/Д28и, Минпромторга России № ЦС-14384/19, Минздрава России № 25-0/10/2-1416, ФАС России № АЦ/15615/16 от 14.03.2016 "О позиции Минэкономразвития России, Минпромторга России, Минздрава России и ФАС России по вопросу применения положений постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. N 1289 "Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

55. Письмо Минфина России от 14.02.2018 N 24-01-07/9059 О возможности предоставления преимущества региональным организациям инвалидов при участии в закупка», за подписью врио директора Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы А.В.ГРИНЕНКО;

56. Письмо Минэкономразвития России от 28.04.2017 № Д28и-1681 "О подтверждении наличия опыта исполнения контракта участником электронного аукциона на выполнение строительных работ";

57. Письмо Минэкономразвития России от 06.05.2016 № ОГ-Д28-6288 "Об определении совокупного годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и формировании отчета об объеме этих закупок";

Материалы юридической практики:

1. Решение Краснодарского УФАС России от 24.10.2018 по делу N ЭА-1849/2018 Документы СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.);

2. Решение ФАС России от 03.02.2017 по делу N 06-04/17-09
Документы СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.);

3. "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 5 (2017)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017)
Документы СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.);

4. "Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) Документы СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

Специальная литература:

1. Андреева Л.В. Антимонопольные правила о торгах в условиях реформирования законодательства о закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. N 4. С. 14 - 17 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.09.2018 г.);

2. Андреева Л.В. Формирование библиотеки типовых контрактов, типовых условий контрактов в единой информационной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. N 10. С. 40 - 46 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.05.2018 г.);

3. Александров Г.А. Вопросы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) // Прогосзаказ.рф. 2017. N 6. С. 50 - 67;

4. Артемьев И.Ю., Д.М. Баширова, И.А. Вершинина и др.; председатель ред. коллегии И.Ю. Артемьев// Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный) / // 2015 из информационного банка «Постатейные комментарии и книги» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.);

5. Баланцев Е.В. Национальный режим при осуществлении закупок // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. N 7. С. 22 - 29;
6. Вершило Н.Д., Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Бюджетное право: учебник / Проспект, 2018. С. 400;
7. Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // "Юрист", 2014, N 12. С 16 – 20, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);
8. Гусев А. Закон о контрактной системе: что нового? // "Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений", 2018, N 2. С. 46 – 56, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.12.2018 г.);
9. Денисенко Г.В., Краус И.Г. Основные положительные и отрицательные аспекты внедрения Закона о контрактной системе // Аудитор. 2018. N 2. С. 50 - 52;
10. Зарубин А.С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. N 3. С. 312 - 322;
11. Иванов С.Б., Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин и др.; Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. Противодействие коррупции: новые вызовы // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2017. С. 376;
12. Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах. 2018. N 6. С. 25 - 29;
13. Исютин-Федотков Д.В. Обзор некоторых способов совершения преступлений в сфере публичных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. N 12. С. 12 - 30;

14. Кирилловых А.А. Общественные объединения инвалидов как социально ориентированные некоммерческие организации // Законодательство и экономика. 2017. N 1. С. 25 - 42;
15. Ковальчук Н. С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. — 2018. — №17. — С. 239 - 244;
16. Кочаненко Е.П. Болевые точки контрактной системы: опыт аудита закупок»// "Законодательство и экономика", 2017, N 3. С. 23 - 34 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);
17. Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В К вопросу об оценке экономической эффективности госзакупок в России// Актуальные проблемы экономики и права 2017. Т11. № 4 С. 96 - 114;
18. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С. 608 (дата обращения 10.09.2018 г.);
19. Лавров Ю.Б. Проблемы применения национального режима при осуществлении закупок лекарственных препаратов для обеспечения публичных нужд // Медицинское право. 2018. N 3. С. 22 - 25;
20. Лапина Е.Б. Вопросы управления эффективностью в сфере государственных закупок // Администратор суда. 2014. N 2. С. 24 - 39;
21. Лобанова О.Л. Особенности закупок программного обеспечения // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. N 8. С. 15 - 24;
22. Лукашова А.С. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в сфере торговли // Юрист. 2017. N 22. С. 28 - 32;
23. Матевосян С.С. Эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд. Правовое регулирование и порядок реализации// "Финансовое право", 2016, N 6. С. 12 – 15, из Информационного банка

«Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

24. Мокренко А.А. Концептуальные основы федеральной контрактной системы и ее роль в обеспечении эффективности расходования бюджетных средств// Вестник АГТУ. Сер: Экономика 2017 № 2 С. 75 - 82;

25. Мокренко А.В., Н.М. Ованесян Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты»// Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС 2017. № 2 С. 42 - 49;

26. Пластинина Е.А. Практика централизации закупок // Прогосзаказ.рф. 2017. N 9 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

27. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции 9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова// "Юстицинформ", 2015. С. 250, из информационного банка «Постатейные комментарии и книги» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.);

28. Рой А.А. Особенности осуществления закупок товаров публично-правовыми образованиями для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 4. С. 96 – 101, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.);

29. Сухаренко А. Охота на коррупционера// "ЭЖ-Юрист", 2017, N 36 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

30. Сироткина Н.Г. Механизмы реализации политики преференциальной поддержки и национального режима в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Российской таможенной академии. 2015. N 4. С. 118 - 124;

31. Тасалов Ф.А. Применение правила "Третий лишний" в государственных и муниципальных закупках: поддержка отечественного производителя или искусственное ограничение конкуренции?// "Право и экономика", 2017, N 4. С. 20 – 28, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

32. Татонова И. Поддержка должна быть адресной. В Госдуме предлагают закупку у организаций инвалидов ввести в перечень закупок у единственного поставщика // Информационно-аналитическое издание "Бюллетень Оперативной Информации "Московские Торги", 2016, N 10. С. 24 – 25, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

33. Терещенко Д.С. О новых подходах к определению эффективности государственных закупок // Финансовое право. 2018. N 9. С. 22 - 25;

34. Тюпа В. Госзакупки-2017// "ЭЖ-Юрист", 2016, N 50 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.04.2018 г.);

35. Федоров А.А. Комментарий к Порядку определения начальной (максимальной) цены лекарственных препаратов для госзакупок (утв. Приказом Минздрава России от 26.10.2017 N 871н) // Журнал Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2018. N 2. С. 16 из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 10.09.2018 г.);

36. Шадрина Т. Обзор изменений в сфере закупок с 2018 года // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. N 7. С. 15 - 23;

37. Шестакова М. С 2019 г. госзакупки переведут в электронный формат// Журнал "ЭЖ-Юрист", 2018, N 2. С. 4, из Информационного банка «Юридическая пресса» СПС «Консультант – Плюс» (дата обращения 20.05.2018 г.)

Электронные ресурсы:

1. Официальный сайт «Закупки и тендеры Российской Федерации государственные и коммерческие» статья «Контрактная система – новая парадигма закупок» <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/187-kontraktная-sistema-%E2%80%93-novaya-paradigma-zakupok> (дата обращения 12.09.2018 г.);
2. Федеральное интернет – издание «Капитал страны» интервью журналиста А. Мельникова «На пути модернизации государственных закупок» http://kapital-rus.ru/articles/article/na_puti_modernizacii_gosudarstvennyh_zakupok/ (дата обращения 10.06.2018 г.);
3. Официальный интернет – портал правовой информации, Официальное опубликование правовых актов <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013; "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652; "Российская газета", N 80, 12.04.2013 (дата обращения 20.05.2018 г.);
4. Официальный сайт РИА Новости «Медведев поручил до 1 июля внести в ГД законопроект о создании ФКС» <https://ria.ru/economy/20111228/528301278.html> (дата обращения 20.05.2018 г.);
5. Аналитический портал «Отрасли права» статья: «Закон не канон. ФЗ-44 продолжает изменяться», Д. Симонов, <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/19339> (дата обращения 20.05.2018 г.);
6. Официальные сетевые ресурсы Президента России, Послание Президента Федеральному собранию от 20.02.2019 г. /Выступления и стенограммы/ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения 21.02.2019 г.);
7. Интернет – портал Рамблер/ новости Медведев поручил внести в ГД законопроект о создании Федеральной контрактной системы <https://news.rambler.ru/politics/12305690-medvedev-poruchil-vnesti-v-gd-zakonoproekt-o-sozdanii-federalnoy-kontraktnoy-sistemy/> (дата обращения 10.04.2018 г.);

8. Справочно – информационная система МЦФЭР/Про-госзаказ.ру /
Статья И.А.Сургутской 14.07.2016 г. «Обзор разъяснений
Минэкономразвития и ФАС России»/ <https://www.pro-goszakaz.ru/article/101905-qqe-16-m7-14-07-2016-obzor-razyasneniy-minekonomrazvitiya-i-fas-rossii> (дата обращения 10.05.2018 г.);
9. Официальный сайт TORG94/ статья 06.08.2018 г. автор А. Рудычева/ Основным критерием госзакупок может стать не цена, а качество/
<https://torg94.ru/articles/osnovnym-kriteriem-goszakupki-mozhet-stat-ne-tsena-a-kachestvo-2018-08-06/> (дата обращения 20.12.2018 г.);
10. Официальный сайт Википедия, понятие информационной системы <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 20.05.2018 г.);
11. Официальный сайт Torg94 новости: Ущерб от коррупции в закупках растет с каждым годом 26.10.2018 г. <https://torg94.ru/news/ushherb-ot-korruptsii-v-zakupkah-s-kazhdym-godom-rastet-2018-10-26/> (дата обращения 15.12.2018 г.);
12. Официальный сайт Центр поддержки предпринимательства/
статья «Коррупции в сфере госзакупок и тендеров 2019 г.» <https://cpp-group.ru/baza-znaniy-smp/poleznye-stati-i-sovety/korruptsiya-v-sfere-goszakupok-i-tenderov/> (дата обращения 20.02.2019 г.);
13. Официальный сайт Следственного комитета по Ставропольскому краю/ новости: «В Ставрополе возбуждены уголовные дела о поставке в перинатальный центр незарегистрированных медицинских изделий»
26.03.2018 г. <http://stavropol.sledcom.ru/news/item/1212765> (дата обращения 20.12.2018 г.);
14. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения - 04.02.2019).

Иностраннные источники:

1. Williamson Oliver E. Behavioral Assumptions // Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. N.Y.: The Free Press, 1985. P. 44-52;
2. Review OF Implementation of the Convention and 1997 Recommendation. P. 11-22. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2385130.pdf> (дата обращения 20.12.2018 г.);
3. Corruption and Public Procurement (Chapter 11) (the 2017 version of this chapter by C. Bildfell). URL: <https://icclr.law.ubc.ca/wp-content/uploads/2017/06/Chapter-11-2017-1.pdf> (дата обращения 20.12.2018 г.);
4. Public Procurement Service/ review/ <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng> (дата обращения 20.05.2018 г.);
5. Federal Acquisition Regulation // Title 48 of the United States Code of Federal Regulations http://library.kiwix.org/wikipedia_en_computer_2017-04/A/DFAR.html (дата обращения 10.02.2019 г.).