


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

ДОПУЩЕНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
 Г.Н. Чеботарев
09.12. 2016

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК В РОССИИ

40.04.01 «Юриспруденция»

Магистерская программа «Правовая организация
деятельности органов публичной власти»

Выполнил
Студент (ка) 3 курса
Заочной формы обучения



Сагандукова
Зульфия
Фаритовна.

Научный руководитель
канд. юрид. наук, старший преподаватель



Иванова
Ксения
Алексеевна

Рецензент
Начальник отдела муниципальных
закупок Муниципального казенного
учреждения «Тюменское городское
имущественное казначейство»



Прохоренко
Ольга
Николаевна

Тюмень 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. История становления и развития государственных (муниципальных) закупок в России	8
2. Понятие, сущность, основные принципы и субъекты контрактной системы в сфере закупок	27
2.1. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок	27
2.2. Основные принципы контрактной системы	36
2.3. Правовой статус субъектов контрактной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд	44
2.4. Контроль в сфере закупок	53
2.5. Административная ответственность в сфере закупок	61
3. Эффективность контрактной системы в структуре государственных (муниципальных) закупок	63
4. Особенности трансформации контрактной системы в условиях экономической интеграции и тенденции развития в настоящее время	72
5. Особенности и проблемы развития контрактной системы на современном этапе	78
5.1. Судебная практика по спорам, вытекающим из правоотношений в контрактной системе в сфере закупок	85
Заключение.....	98
Список источников	100

Введение

Актуальность темы исследования. На протяжении многих лет в России ежегодно увеличиваются расходы федерального бюджета: в 2007 г. они составили 6,5 трлн. руб.¹, 2008 г. – 7 трлн. руб.², 2009 г. – 9,8 трлн. руб.³, 2010 г. – 10,2 трлн. руб.⁴, в 2011 г. – более 11 трлн. руб.⁵

Наряду с увеличением указанных расходов в России наблюдается тенденция к увеличению средств, осваиваемых путем проведения государственных и муниципальных закупок: в 2007 г. – более 2 трлн. руб., в 2008 г. – более 4 трлн. руб., в 2009 г. – более 4,5 трлн. руб., в 2010 г. – примерно 5 трлн. руб., в 2011 г. – около 5,3 трлн. руб.

Официальная экономия средств бюджета от применения закупочных процедур (разница между начальной ценой и ценой контракта) за первые пять лет применения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» - первый специальный закон в данной области, составила 1 трлн. 136 млрд. руб., что сопоставимо с размерами расходов годового федерального бюджета России десятилетней давности (в 2001 г. – 1 трлн. 193 млрд. руб.).⁶

По данным Минэкономразвития объем государственных (муниципальных) закупок вырос в 2015 году на 10% и достиг 6,6 трлн. руб., что составляет около 45% всех расходов федерального бюджета. Число государственных (муниципальных) контрактов, заключенных с субъектами малого и среднего предпринимательства, увеличилось на 41% и составило более чем 876 тыс., а сумма контрактов - на 40,6%,

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»: по сост. на 23 ноября 2007г. // "Собрание законодательства РФ" – 2006 – N 52 (2 ч.).

² Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов»: по сост. на 08 ноября 2008 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2007 – N 31.

³ Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»: по сост. на 08 ноября 2008 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2007 – N 31

⁴ Федеральный закон от 02 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов»: по сост. на 03 ноября 2010 г. // "Российская газета" – 2009 – N 232.

⁵ Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»: по сост. на 06 ноября 2011 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2010 – N 51.

⁶ Лопатников В.С. Закупки для государственных нужд: особенности законодательства и контроль за его соблюдением. / В.С Лопатников., И.П. Соколова, С.Р. Тажетдинов – СПб.: 2008 – 56 с.

до 488 млрд. руб. Это оказалось самой значительной государственной мерой поддержки малого бизнеса. Наконец, статистика Минэкономразвития зафиксировала рост среднего количества участников закупок в рамках Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ о контрактной системе с 2,5 до 3 на 1 процедуру, что говорит о повышении конкуренции на торгах.

Указанные статистические данные свидетельствуют об огромной роли государственного (муниципального) заказа и надлежащего правового регулирования закупочного процесса для экономики нашей страны. Встречающиеся ошибки в применении законодательства о формировании, размещении и исполнении заказов привлекают особое внимание к государственным (муниципальным) закупкам не только правоохранительных органов и средств массовой информации, но и общественности в целом.

Единое правовое регулирование закупок товаров, работ и услуг всеми государственными и муниципальными заказчиками имеет давние традиции в отечественном законодательстве.

Начиная с петровских времен закупки вне зависимости от "личности" закупающего органа именовались "казенные подряды и поставки", что объяснялось единым источником их финансирования - средствами государственной казны. Схожая ситуация наблюдалась в советский период, а также при переходе к рыночной экономике. Нельзя не отметить, что в ходе исторического развития развивалось и правовое регулирование публичных закупок, подвергаясь все большей дифференциации: первоначально произошло разграничение закупок товаров от закупок работ и услуг, позднее муниципальные закупки отделились от государственных, а последние, в свою очередь, были разделены на закупки для федеральных нужд и нужд субъектов Российской Федерации. Наконец, в рамках государственных закупок обособились закупки для обеспечения нужд государственных внебюджетных фондов, государственной корпорации "Росатом" и иных юридических лиц.

На современном этапе развития рыночной системы хозяйствования в России возросла значимость закупочной системы, так как через нее осуществляется

непосредственное расходование большей части финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), направляемых на регулирование социально-экономических процессов, поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации, а также обеспечение функционирования всех органов государственной и муниципальной власти. Особое значение приобрели финансово-правовые отношения, складывающиеся по поводу проведения государственных и муниципальных расходов через контрактную систему в сфере закупок.

Практика применения контрактной системы вскрыла определенные недостатки в реализации государственных (муниципальных) закупок, в частности: чрезмерно сложное содержание нормативно закрепленных понятий; неопределенность правового регулирования и отсутствие единообразной практики применения процедур планирования закупок; неотлаженная система контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе и финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через данную систему, а также за качеством обеспечения публичных потребностей и др. Решение указанных проблем невозможно без дальнейшего развития финансово-правового регулирования отношений в области контрактной системы в сфере закупок, в частности отношений по усовершенствованию механизма финансирования, осуществления закупок, а также контроля, прежде всего, финансового, за их исполнением.

Исследование государственных и муниципальных закупок товаров, работ и услуг в настоящее время является одним из наиболее актуальных вопросов юридической науки, решению которого посвящены труды представителей цивилистики, науки административного, уголовного, конституционного права, работы экономистов, финансистов и других ученых. Вместе с тем данную тему нельзя назвать достаточно изученной по нескольким причинам, среди которых - сложный состав правоотношений, частые изменения правового регулирования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные финансовые отношения, возникающие в рамках реализации системы государственных (муниципальных) закупок.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регламентирующие механизм осуществления государственных и муниципальных закупок в системе правового регулирования государственных расходов, а также практика их применения.

Цель диссертационного исследования: на основе анализа и опыта формирования и реализации системы государственных (муниципальных) закупок рассмотреть этапы совершенствования данной системы, в том числе в условиях настоящей экономики России.

Для достижения данной цели необходимо рассмотреть несколько задач, главными из которых являются:

- анализ истории становления и развития государственных (муниципальных) закупок в России;
- раскрыть понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок;
- определить специфику правового статуса субъектов отношений, связанных с реализацией государственных (муниципальных) закупок: государственный (муниципальный) заказчик, участник размещения заказа (поставщик, исполнитель);
- выявить специфические пробелы правового регулирования отношений, возникающие в процессе исполнения обязательств в сфере государственных (муниципальных) закупок.

Теоретической основой исследования послужили работы ученых и практиков, в том числе научная литература, диссертации, монографии, научные статьи, публикации в периодической печати и в справочно-правовых системах и в сети Интернет.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так частнонаучные методы, в частности, методы сравнения, обобщения, исторический метод и сравнительно-правовой.

Нормативную основу данной работы составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, в том числе Бюджетный Кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, Федеральный Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ, а также иные правовые акты, регулирующие вопросы системы в сфере закупок.

1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК В РОССИИ

Система государственных (муниципальных) закупок в России свое начало берет со становления династии Романовых – с ее второго представителя на Российском престоле – Алексея Михайловича. Основы современных существующих положений об осуществлении поставок товаров с целью предоставления их госструктурам в нашей стране были изначально заложены в 17 веке. Поначалу в качестве основной цели размещения госзаказа выступала задача сокращения затрат государственных (муниципальных) средств и своевременное противодействие их нецелевому использованию. Основным действенным механизмом, который был способен осуществить решение данных проблем, стало размещение на конкурсной основе госзаказа. По факту, единственным заказчиком от имени государства в допетровской Руси являлся царский двор и непосредственно сам царь.

Первым нормативным правовым актом, способным осуществить регулирование производимых государственных закупок, является Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 года о подрядной цене на обеспечение доставки в город Смоленск сухарей и муки. За определенный объем доставляемого груза могла назначаться конкретная цена в размере 40 копеек или 55 копеек или же 1,5 рубля. На таких подобных условиях фактический подрядчик должен был доставить хлеб в город Смоленск, при этом он полностью освобождался от государственных пошлин. В итоге, как таковых никаких закупочных мероприятий на конкурсной основе пока еще нет, но уже начали появляться ключевые признаки — поиск исполнителей, заказ публичного характера, условия. Системный характер нормативно-правового регулирования правоотношений, связанных с заключением государственных контрактов в России, приобрело при правлении Петра I. Прежде всего, это было связано с проводимым реформированием общественно-политической и экономической жизни государства. В начале XVIII в. сформировался аппарат общероссийского центрального управления государством, который подчинялся Сенату, а также действовал целый ряд канцелярий, контор и приказов, в полномочия

которых входило регулирование общественных отношений в различных областях государственной деятельности.⁷

Одним из таких ведомств, подчинявшихся Сенату, была Канцелярия подрядных дел, созданная в 1715 г. для управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний.

В этот период все объявления о проводимых закупках могли быть опубликованы на всех доступных воротах города, чтобы лица, которые проходят мимо них в город или из него, могли получить информацию о закупках для государства на начальном уровне. Кроме того сообщалось о всех возможных льготах потенциальным поставщикам и подрядчикам, перечислены лица, которые уже осуществляют работу по государственным заказам. Вопросы продаж и поставок на прямую отслеживала Канцелярия подрядных дел.

При Петре I издаются нормативно-правовые акты, которые регламентировали заключение государственных (казенных) контрактов в различных сферах, например: поставка провианта и фуража, строительство казенных дорог, зданий, мостов и др.

В начале июня 1721 года было принято решение принять Сенатский Указ об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок. С лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены и тем самым нанесших значительные убытки казне (если их вина была доказана), требовали «передаточные деньги» (т.е. переплаченные) и известный штраф. В том же году был принят «Регламент Адмиралтейства и Верфи», пункт 15 которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

В 1775-1776 годы была проведена одна из наиболее важных кардинальных реформ государственного управления. Данный акт в дальнейшем носил название «Учреждение о губерниях». Статья 118 этого нормативного акта называлась «О контрактах по подряду, поставках, и откупах». В этом акте были приведены статьи, послужившие отправной точкой для соответствующих документов в различных ведомствах, так как в нем в полной мере учитывался весь опыт проведения

⁷ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Стурза. – М.: Издательская группа «Юрист», 2013. – 48 с.

закупочных мероприятий на осуществление закупок государственными органами. Исходя из этого положения весь функционал проведения мероприятий по закупке передавались во вновь созданную так называемую Казенную палату. Как правило, она не могла осуществлять выдачу задатка или предоплаты, и вся конечная ответственность за полным соблюдением всех условий заключенного договора лежала на самом подрядчике.

Александром первым в 1802 году был подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», в котором особое внимание было уделено расчетам всех справочных цен для осуществления проведения закупок, что несомненно предполагало в значительной степени большое расширение числа фактических адресатов вводимой нужной нормы.

Важную роль в историческом формировании и развитии института госзаказа в России сыграло «Положение о казенных подрядах и поставках» (1900-1917 гг.).

Дореволюционное отечественное право для ряда договоров, заключаемых государственными органами, в том числе казенных подрядов и поставок, устанавливало обязательное производство публичных торгов.

Революция и приход к власти большевиков с их новой административно-командной экономикой повернули вспять развитие рыночной системы государственных закупок и все товары и работы для нужд государства поставлялись по указанию высших органов власти, по заранее установленному плану и предварительной схеме, а конкурс и, соответственно, сама конкуренция, отсутствовали.

После февральской революции 1917 года становление российского законодательства о государственных закупках было прервано. Декрет СНК от 21.01.1919 «О заготовке продовольственных продуктов» устанавливал запрет на заготовку и транспортировку продовольствия любым организациям и предприятиям, кроме государственных органов продовольствия и их контрагентов. На основании подразверстки, установленной Наркомпродом, организациям-производителям устанавливались конкретные показатели по поставке продовольствия государству,

устанавливались сроки поставок и конкретные цены на поставляемое продовольствие.

В период с 1918 по 1930 годы (за исключением НЭПа) закупки сельскохозяйственного продовольствия в государственные продуктовые фонды носили исключительно административно-командный характер, но никак не договорной. А периодическая смена государством организационно-правового режима закупок сельскохозяйственной продукции (продразверстка, продналог, контрактация) ни как не способствовало стабильности и эффективности правоотношений в этой стратегической для государства сфере.

Новый уровень правового регулирования гражданско-правовых отношений был достигнут в последние два десятилетия существования советского союза. В этот период времени опробовались новые нормы о поставках, которые содержали положения, характерные публично-правовому урегулированию.

Переход к рыночной экономике в конце XX века потребовал от государства новых подходов, отличных от системы советского госнаба.

Л.А. Новоселова отмечает, что понятие «публичные торги» используется в ГК РФ, как правило, для определения особого порядка реализации имущества должник.⁸ На принудительность процедур «публичных торгов» как их отличительный признак указывает В.В. Балакин.⁹

Закупки осуществлялись при выявлении потребности поставки необходимой продукции, закупку которой необходимо было осуществить за границей, либо поставки на крупную сумму.

В период 1991 – 1992 произошел крах системы Государственного снабжения, основными последствиями которого стали:

- как и ранее прямое финансирование госпредприятий и госучреждений;
- резкое сокращение госрасходов;

⁸ Новоселова Л.А. Публичные торги в рамках исполнительного производства / Л.А. Новоселова. — М.: Статут, 2009. — 32 с.

⁹ Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.03 / В.В. Балакин. — М., 2010. — 21 с.

- массовые задержки оплаты госзаказов со стороны бюджета;
- вывод активов и высокая коррупция в системе государственных закупок.

Возврат к рыночной модели экономики, свобода предпринимательской деятельности выявили потребность в специальных нормах о закупках для государственных нужд. Применявшиеся с 1992 г. на территории России Основы гражданского законодательства СССР и республик возродили практику контролирования поставки товаров для государственных потребностей с помощью особого законодательства, а именно действовал Закон от 28.05.1992 Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

До вступления в действие части II ГК РФ все взаимоотношения по осуществлению государственных закупок регулировались преимущественно Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Все эти Законы, принятые в 1992-1994 годы, не давали полное представление у процедуре осуществления закупок, на основании чего установленные в них идеи не находили должного осуществления на практике.

В 1997 году была осуществлена первая реформа сферы государственных (муниципальных) закупок, которая началась с издания Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Для реализации этого Указа и распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 1047-р были утверждены Методические рекомендации по проведению торгов.

Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 имел огромный экономический вес в качестве отдельного рычага по оптимизации, прямого сокращения и экономии федерального бюджета при осуществлении закупок для государства на всех уровнях, осуществляя формирование таким образом общей организационно-правовой картины осуществления закупок на конкурсной основе на поставки, главным образом некоторых определенных товаров для осуществления конкретных потребностей государства и его структурных органов всех уровней непосредственного управления.

Этот указ обозначил ориентиры развития для последующего формирования всероссийского рынка, качественной основой которого является общероссийский рынок услуг и товаров программного характера.

Но не смотря на все положительные моменты, система организации закупок, регламентированная Указом № 305, имела ряд недостатков:

- отсутствие фактических санкций за дискриминацию поставщиков, слабое информирование о торгах, другие нарушения;
- отсутствие аппарата и квалифицированных сотрудников в сфере закупок;
- отсутствие каких-либо единых данных о закупках, включая базовую статистику.

Второй этап реформы связан с инициативами Г. Грефа и И. Артемьева осенью 2004 года. В июле 2005 года законопроект был принят Государственной Думой как Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Основными идеями нового закона о государственных (муниципальных) закупках стали:

- создание условий для конкуренции – открытый доступ в систему для новых участников;
- обеспечение прозрачности закупок;
- борьба с коррупцией.
- очень низкие ценовые пороги для использования обязательных конкурентных процедур;
- запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков;
- все государственные и муниципальные заказчики обязаны использовать единый формат представления данных и размещать подробную информацию о торгах на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

В отличие от исключительно «конкурсного» Закона № 97-ФЗ, в Законе о размещении заказов были предусмотрены и строго определены различные способы этой процедуры:

- закупки на конкурсной основе, в форме аукциона, в том числе в электронной форме;

- без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя), на товарных биржах). При этом запрос котировок, закупка у единственного поставщика и ранее были предусмотрены в нормативных актах, а осуществление закупки в форме аукциона и размещение заказов на товарных биржах стали новшествами в законодательстве.

Новый закон установил единую унифицированную процедуру осуществления торгов для государственных и муниципальных нужд и позволил систематизировать и привести к единым принципам и правилам ранее разрозненные системы закупок, функционирующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

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

Особое значение в развитии правовой основы защиты прав участников системы государственных закупок имел Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Он установил понятия необоснованно завышенной начальной (максимальной) цены осуществления закупки, а так же необоснованно низкой цены в разрезе задач осуществления государственных закупок.

27 октября 2006 года было принято Постановление Правительства РФ № 631. Согласно данному постановлению, совместные торги могут проводиться при наличии не менее чем у 2 заказчиков, уполномоченных органов потребности в одноименных товарах, одноименных работах, одноименных услугах.

Корреспондирующая данному акту норма в будущем будет закреплена в ст. 25 Закона № 44-ФЗ, которой предусмотрена возможность совместных закупок. Но некоторые ученые устанавливали ориентир этой нормы на экономию бюджетных средств. Однако, несмотря на возможный положительный эффект, многие из заказчиков ни разу не воспользовались процедурой совместных торгов при

размещении закупок. Между тем формулировка п. 3 Положения о взаимодействии государственных заказчиков, утвержденного постановлением Правительства РФ от 27.10.2006 № 631 исключает применение процедуры совместных торгов для обеспечения потребностей публично-правовых образований в отсутствие какого-либо к тому обоснования.

По мнению А.А. Федорова, вызывает вопросы и сама целесообразность участия в проведении совместных торгов более одной уполномоченной организации, поскольку на практике в данной процедуре все основные функции по размещению заказов, кроме определения перечня и объема потребностей заказчиков и заключения контрактов, выполняет организатор совместных торгов, определяемый соглашением о проведении совместных торгов. Соответственно, делегировав все организационные функции одному лицу (организатору совместных торгов), которое может быть уполномоченным органом или одним из заказчиков, иные заказчики могут самостоятельно выступать сторонами соглашения о проведении совместных торгов без посредства иных уполномоченных органов, участие которых в совместных торгах только увеличивает документооборот, создавая излишнее звено между организатором совместных торгов и заказчиками.¹⁰

Особое значение в осуществлении процедуры государственных закупок имело создание перечня товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства. Этот перечень был определен 4 ноября 2006 г. в постановлении Правительства РФ № 642. Кроме того распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р определен перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона.

Однако рост жалоб со стороны государственных (муниципальных) заказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур 94-ФЗ вызвал более 30 пакетов поправок в период с июля 2005 по конец 2011 (2 в 2005-2006, 7 в 2007-2008,

¹⁰Федоров А.А. Проблемы правового регулирования совместных торгов в государственных и муниципальных закупках / А.А. Федоров /// Право и экономика – 2011 – № 10 – С. 43-44.

10 в 2009, 10 в 2010, 10 в 2011). Так, 20 апреля 2007 г. была принята очередная поправка к Закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», целью которой было сделать рынок госзаказов еще более «рыночным» и прозрачным. Закон в новой редакции дал возможность принимать участие в закупках в качестве исполнителя в государственных (муниципальных) закупках индивидуальным предпринимателям, малому, среднему бизнесу, новым организациям, компаниям с иностранным капиталом, общественным организациям. Появились нововведения в осуществлении закупок по различным наименованиям товаров и услуг, в том числе совместного участия нескольких исполнителей в государственном (муниципальном) контракте – теперь закупка может быть раздроблена на несколько лотов, на каждый из которых заключается отдельный контракт, а в реализации могут принимать участие несколько организаций. В предыдущей редакции для этого было необходимо собрать консорциум или другие виды сотрудничества, что усложняло процедуру. Мероприятия борьбы с коррупцией предусматривали:

- ставку на использование простых унифицированных процедур закупок с резким сокращением для государственных (муниципальных) заказчиков возможностей повлиять на отбор поставщиков;

- отбор поставщиков, подрядчиков и исполнителей по критерию наименьшей цены – с тем, чтобы обеспечить прозрачность закупок и ограничить возможности для манипуляций со стороны государственных (муниципальных) заказчиков;

- штрафные санкции к сотрудникам государственных (муниципальных) заказчиков и членам конкурсных комиссий за нарушение 94-ФЗ.

Процедура принятия решений о заключении государственных (муниципальных) контрактов со сроком исполнения более одного года на выполнение работ (оказание услуг), длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств определен положениями Постановления Правительства РФ от 29.12.2007 № 978, согласно которому долгосрочные государственные (муниципальные) контракты могут заключаться государственными

(муниципальными) заказчиками на срок и в пределах средств, установленных решением соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования.

На протяжении нескольких лет, после принятия Федерального закона № 94-ФЗ, в стране действовало большое количество разрозненных информационных систем, которые использовались государственными заказчиками и муниципальными образованиями для целей размещения заказа, что давало возможность заказчикам управлять размещением заказов: или вовсе не размещать их в официальных изданиях, публиковать о проведении торгов и запросах котировок цен в изданиях, имеющих ограниченный доступ для участников размещения заказов, или сообщать информацию о размещении заказа задним числом. В результате вокруг государственных (муниципальных) заказов активно процветали коррупционные схемы, а многие добросовестные юридические и физические лица, как потенциальные участники осуществления государственных (муниципальных) контрактов, были лишены возможности принимать участие в размещении заказа.

Учитывая это, Правительством РФ 10.03.2007 было принято Постановление № 147 о создании в стране единого общероссийского портала для информационного обеспечения государственной (муниципальной) закупочной деятельности, что в последующем нашло отражение в Федеральном законе от 24.07.2007 № 218-ФЗ. Единый общероссийский портал, или официальный сайт, начал работать с января 2011 года.

Со временем в Российской Федерации была создана уникальная система размещения государственных (муниципальных) заказов, состоящая из единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) и пяти электронных площадок, отобранных Минэкономразвития России и ФАС России по результатам конкурса. Первоначально был предусмотрен переходный период, в течение которого только федеральные заказчики должны были осуществлять размещение заказов на трех площадках (Сбербанк-АСТ, ЕЭТП, АГЗРТ) по ограниченному перечню.

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ввел новую систему, порядок и принципы для осуществления государственных (муниципальных) закупок. Не смотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 года, отдельные его части вступают в силу постепенно на протяжении нескольких лет, так, например, положение об обязательном общественном обсуждении и единая информационная система государственных закупок, вступили в силу с января 2016 году.

Действующий на сегодняшний день, Федеральный закон № 44-ФЗ перед собой ставит следующие цели регулирования взаимоотношений, связанных с государственными (муниципальными) закупками:

- повышение уровня эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- обеспечение гласности и прозрачности при осуществлении таких закупок и их исполнении;
- предотвращение коррупционной составляющей в процедуре закупки.

Закон базируется на опыты и наработках всех предыдущих нормативно-правовых актов, действующих на территории Российской Федерации в отношении государственных (муниципальных) закупок, а также на зарубежный опыт организации осуществления закупок. Они направлены на достижение результатов по важнейшим сферам реализации и решение основных проблем системы государственных (муниципальных) закупок: повышение эффективности закупок и противодействие коррупции.

Закон № 44-ФЗ расширил перечень принципов осуществления системы государственных (муниципальных) закупок. Контрактная система в сфере закупок базируется на принципах открытости, прозрачности информации, единства контрактной системы государственных (муниципальных) закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций,

ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления государственных (муниципальных) закупок.

Главные отличия новой системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд от действовавшей ранее заключаются в следующем:

во-первых, существенно расширились границы применения закона о закупках. Ранее закон о размещении заказов № 94-ФЗ распространял своё действие только на проведение самой закупки до момента заключения государственного (муниципального) контракта, устанавливая нормы только на отдельные сферы деятельности заказчиков. Новый Закон контролирует еще и планирование, а так же обоснование закупок для государственных и муниципальных нужд, процедуру заключения и исполнения контрактов по результатам закупочных процедур, в том числе регламентирует всю схему публикации информации об исполнении контрактов в единой информационной системе, мониторинг и аудит закупок, новые виды контроля закупок и другое.

С созданием контрактной системы государственных (муниципальных) закупок, особое внимание стало уделяться вопросам планирования закупок и их обоснованию, в следствие чего, заказчики обязаны составлять планы закупок (на срок действия акта о соответствующем бюджете) и ежегодные планы-графики закупок с четким обоснованием своей потребности в осуществлении той или иной закупки. Изменение плана-графика закупок возможно, но, как и при формировании, требуется полное обоснование и внесение изменений в график непосредственно перед объявлением о начале процедуры закупок. Данная процедура необходима, чтобы в дальнейшем сформировать единую базу закупок того или иного образования или органа, а в последствии, после сведения всех показателей, и всей страны, с целью более качественного планирования предстоящих закупок. Новым законом вводится нормирование закупок – установление условий и конкретных требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе их качественных характеристик и описанию. Эти нововведения должны исключить необоснованное приобретение

предметов роскоши и товаров (услуг), а также ограничить чрезмерное потребление бюджета.

Кроме того, предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более одного миллиарда рублей, которое приобрело обязательный характер в начале 2016 года.

Федеральный закон № 44-ФЗ вводит нововведения так же в части заключения государственных (муниципальных) контрактов, при этом сама схема процедуры проведения закупок значительных изменений не понесла: по-прежнему, реализуются следующие способы размещения закупок: открытые аукционы, среди которых преобладают электронные, закрытые аукционы, различные виды конкурсов, а также запрос котировок (предложений) и закупки у единственного поставщика. В части организации процедур торга, были подробно разобраны методы определения начальной (максимальной) цены контракта. Для борьбы с коррупцией и мошенничества появилась обязанность участников закупки предоставлять повышенное залоговое или денежное обеспечение (если предложенная ими цена опускается ниже стартовой на 25% и более) и вводится банковское сопровождение контрактов (расчеты в ходе исполнения контракта, сопровождаемого банком, будут отражаться на счетах, открытых в нем). Повышенное обеспечение и единые банковские счета дадут государственному (муниципальному) заказчику больше гарантий в исполнителе и обеспечат его защиту в случае срыва закупки, либо нарушений при исполнении контракта, заключенного по результатам закупки.

Новый закон ограничивает возможности закупки у единственного поставщика, хотя и сохраняется возможность заключить данный вид контракта, если закупочные процедуры размещения заказа не состоялись при условии дополнительного обоснования такого контракта и согласования решения с вышестоящими органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок. Предполагается, что ограничение применения этого способа закупок позволит сократить количество закупок у единственного поставщика и повысить конкуренцию в сфере государственных и муниципальных закупок, а значит и повысить их эффективность.

Контрактная система и новый закон предполагают, что при осуществлении закупок государственными и муниципальными органами преимущество должно отдаваться не только учреждениям уголовно-исправительной системы, организациям инвалидов и малому бизнесу, как раньше, но и социально ориентированным некоммерческим организациям и организациям социально-незащищенных слоев населения – этнических и национальных меньшинств, пенсионеров и женщин. Также теперь заказчики будут обязаны отдавать приоритет инновационной продукции и товарам отечественного производства (причем не только в сфере обороны и безопасности, как раньше), что в современных условиях «внешней изоляции» России является приоритетным направлением развития всей страны.

Одним из главных и самых значительных нововведений закона о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является максимальная централизация закупок – передача закупочных процедур от «мелких» заказчиков в единый орган. В соответствии со статьей 26 закона № 44-ФЗ централизация возможна путем использования нескольких вариантов: первый вариант – передача государственному (муниципальному) органу или казенному учреждению только полномочий на определение поставщиков для заказчиков; второй вариант – передача указанным органам абсолютно всех закупочных функций заказчика – от планирования закупок и определения поставщиков до заключения и исполнения контрактов. Таким образом, существуют следующие способы централизации:

- ведомственная централизация: орган исполнительной власти или местного самоуправления решает сам выступать заказчиком от лица его территориальных органов и учреждений;

- территориальная централизация: муниципальные образования, по согласованию решения с субъектом Российской Федерации, могут передать свои закупочные процедуры субъекту;

- предметная централизация: когда один орган исполнительной власти, обладающий навыками закупок и/или специальными знаниями в предметной области

закупки, централизованно приобретает какую-то конкретную специализированную продукцию для нескольких заказчиков.

Важно, что заказчики, совокупный годовой объем закупок которых, превышает 100 млн. руб., должны организовать специальные контрактные службы, а иные заказчики обязаны назначить контрактного управляющего.

Также, одна из самых важных особенностей новой системы государственных (муниципальных) закупок – это «система слежения», в которую входят: мониторинг закупок, контроль исполнения заказа и аудит результатов исполнения – эти три составляющие находятся относительно вне закупочного процесса, но являются, чуть ли не важнейшей его частью. Эти процедуры были введены для упрощения системы государственных (муниципальных) закупок, для повышения ее прозрачности как для заказчиков и исполнителей, так и для сторонних наблюдателей – конечных получателей услуг, а в итоге для повышения эффективности и избавления системы государственных (муниципальных) закупок от самой большой ее проблемы – коррупционной составляющей.

Для обеспечения прозрачности закупок создана единая общедоступная информационная система. В ней размещается вся информация об осуществлении закупок: планы закупок, данные об их осуществлении, реестры банковских гарантий исполнителей, реестры заключенных государственных и муниципальных контрактов и недобросовестных поставщиков, библиотека типовых контрактов, каталоги товаров, работ или услуг, результаты мониторинга и аудита закупок и многое другое. Вся информация, касающаяся условий самого контракта и его исполнения, изменения и расторжения, характеристик предмета контракта, заказчика или поставщика должна быть немедленно и в полной мере отображена в единой системе государственных (муниципальных) закупок на официальном сайте, что является одним из основных условий обеспечения эффективности государственного рынка.

Система мониторинга государственных (муниципальных) закупок, контроль их осуществления и единая информационная система начали полноценно функционировать с января 2016 года.

При разработке Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» некоторые идеи были заимствованы из законодательства США, прежде всего сам термин «контрактная система». Как указывается в литературе, «в США была создана Федеральная контрактная система, которая сосредоточивает организацию закупок по выполнению большинства государственных программ». Федеральная контрактная система в США не сводится исключительно к указанию участников, а рассматривается гораздо шире — как закупочная деятельность в целом, поэтому представляется правильным воспроизведение подхода, господствующего в США. Законодательству США, в частности, известны так называемые правительственные контракты. Регулирование отношений, возникающих в связи с заключением и исполнением этих контрактов, ведется не только нормами гражданского права, но и специальным законодательством. В США также существует разветвленный административный аппарат, предназначенный для обслуживания системы федеральных заказов. Возглавляет систему федеральных заказов Управление политики в области федеральных закупок, которое входит в состав административно-бюджетного управления, координирующего хозяйственную политику военных и гражданских ведомств в области экономико-договорных отношений, касающихся правительственных заказов, а также осуществляющее контроль и регулирование в данной сфере в общенациональном масштабе. Этот влиятельный орган включен в правительственный аппарат страны, но по закону подчиняется одновременно и Конгрессу. В систему государственных органов, осуществляющих государственные функции в указанной сфере, входят также Управление по пересмотру правительственных контрактов и Управление по научно-технической политике. Еще одной важной частью административной системы федеральных заказов является размещенная на территории 10 регионов и во всех 50 штатах США сеть региональных управлений по контролю за заказами федерального правительства. Аппарат представителей государства по управлению заказами есть также во всех крупных исследовательских центрах, компаниях, университетах и других учреждениях, выполняющих заказы государства.

По мнению К. Косарева, данный шаг оправдан: зачем изобретать велосипед, когда закупочная система в США существует около века и показала свою жизнеспособность, более того, закупочная деятельность в Америке занимает значительный сегмент в экономике страны. Импонирует стремление законодателя сделать торги прозрачными и открытыми, а также максимально возможно исключить коррупционные вмешательства и необоснованные траты заказчиков.¹¹

Ввиду большого значения государственных (муниципальных) закупок для развития европейской интеграции, а также неэффективности действующих правовых норм была признана необходимость включить открытие рынка государственных (муниципальных) закупок в качестве одного из ключевых элементов Программы Внутреннего рынка. Согласно этой Программе должны были быть обеспечены условия, при которых рынок государственных (муниципальных) закупок услуг был бы открыт для европейской конкуренции, с тем чтобы поставщики услуг на территории любого государства – члена ЕС имели равные возможности заключать государственные (муниципальные) контракты.

При заключении контрактов с иностранными организациями о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг государственные органы Великобритании заинтересованы и настаивают на том, чтобы в контракте содержалась оговорка о юрисдикции права Великобритании ввиду того, что судебное разбирательство по праву иностранного государства является потенциально более сложным и экономически невыгодным для британской стороны. В связи с этим в стандартных условиях контракта на выполнение государственного заказа предусмотрено, что право Великобритании имеет преимущественную силу при разрешении споров, и согласие с данными условиями является весьма важным при выборе поставщика. Данный международный опыт, по мнению Н.Ю. Щедриковой, было бы целесообразно перенять и закрепить данные положения в Законе о ФКС.¹²

¹¹ Косарев К. Что ждет систему госзакупок? / К. Косарев // ЭЖ-Юрист. — 2013 – № 29 С. 33.

¹² Щедрикова Н.Ю. Эффективность правового регулирования частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных или муниципальных нужд / Н.Ю. Щедрикова. // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2011. - № 4 – С. 17 – 24.

В некоторых зарубежных странах, наряду с реестром недобросовестных исполнителей госзаказа, разработаны реестры добросовестных исполнителей госзаказа. Так, в Японии существует Перечень квалифицированных участников. В странах ЕС приняты Национальные списки. В Белоруссии действует Регистр производителей товаров (работ, услуг).¹³

Законодательный шаг к становлению индустрии электронных государственных закупок в Украине был сделан еще в 2005 г., когда началась работа по приданию правового статуса электронным ключам и электронной подписи. Был создан центральный орган сертификации электронных ключей, это дало возможность узаконить электронные торги. Однако электронные государственные закупки в Украине развиваются значительно медленнее, чем в России.

В Казахстане электронные государственные закупки начали свое интенсивное развитие в 2003 году, когда было создано республиканское государственное казенное предприятие «Центр электронной коммерции» Комитета финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов Республики Казахстан. С 1 января 2010 г. все государственные закупки по новому Закону осуществляются только в электронном виде на портале www.goszakup.gov.kz. С 25 декабря 2009 г. автоматизированная интегрированная информационная система «Электронные государственные закупки» интегрирована с налоговой информационной системой, в связи с чем процедура регистрации участников была изменена в сторону усложнения были, добавлены новые виды проверки подлинности на основе налоговых данных и прочих данных организаций. В отличие от Российской Федерации, данная площадка не выбиралась, а была назначена административным решением и полностью финансируется государством. При этом весь документооборот при размещении электронных торгов осуществляется с использованием электронно-цифровой подписи.

¹³ Лысаковский Г.А. Правовое регулирование государственных закупок (Республика Беларусь и Российская Федерация) / Г.А. Лысаковский // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 2008 г.). – 2009. – № 2 – С. 367.

Соответствующие электронные площадки имеются и в Республике Беларусь, в которой функционируют два оператора: ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» и РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен».

Закон Азербайджанской Республики от 27 декабря 2001 г. № 245-ПГ «О государственных закупках», как и многие законы о закупках других стран мира, был разработан на основе Типового закона ЮНСИТРАЛ и по своему содержанию отвечает современным международным требованиям.¹⁴

В Азербайджане установлены очень высокие пороговые значения, которые автоматически выводят из-под действия закупочного механизма подавляющее большинство государственных закупок.¹⁵

В некоторых странах, в том числе в странах СНГ, статусом государственных заказчиков наделены частные организации с государственным участием, что представляется вполне обоснованным. Более того, к числу государственных заказчиков по законодательству отдельных зарубежных стран отнесены также физические лица, например, в Белоруссии и Германии.

¹⁴ Кичик К.В. «Пороговые значения» по законодательству о государственных закупках России и зарубежных стран / К.В. Кичик // Внешнеторговое право. – 2010 - № 2 – С. 26 - 30.

¹⁵ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. / Л.В. Андреева – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 143 с.

2. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И СУБЪЕКТЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок

Само по себе понятие контрактной системы является новым для законодательства России и представляет из себя достаточно сложный механизм, который является продолжением системы государственного (муниципального) заказа, поэтому для последовательного изучения данного понятия необходимо исследовать понятие государственного (муниципального) заказа.

В первоначальной редакции ст. 72 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ) государственный (муниципальный) заказ определялся как совокупность заключенных государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета. Приведенное понятие не отражало всей сущности такого процесса, как государственный (муниципальный) заказ, не раскрывало его систему.

После внесения Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ изменений в Бюджетный кодекс РФ данное понятие утратило силу, что привело к полному отсутствию в законодательстве определения такого важного понятия, как «государственный (муниципальный) заказ».

Отсутствие законодательно закрепленного трактования термина «государственный (муниципальный) заказ» привело к тому, что в законодательстве, правоприменительной практике и науке данное понятие понималось по-разному, а иногда подменялось понятием «государственная (муниципальная) закупка». Так, например, в Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» применяется понятие не государственный (муниципальный) заказ, а закупка, под которой законодатель понимает форму организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей

переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях.

В Бюджетном кодексе РФ наряду с понятием «государственный (муниципальный) заказ» использовалось понятие «закупка». Так ст. 72 называлась «Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», а ст. 73 – «Реестры закупок», ст. 301 – «Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка». На официальном сайте Российской Федерации для публикации информации о размещении заказов также часто использовались понятия «заказ» и «закупка» как синонимичные.

Таким образом, отсутствие узаконенного определения термина «государственный (муниципальный) заказ» приводило к недопониманиям и коллизиям как в законодательстве, так и правоприменительной практике, в том числе в процессе осуществления правительства своей финансовой деятельности.

В сущности, государственный (муниципальный) заказ в свою очередь представляет собой строгую схему, включающую в себя перечень взаимозависимых действий, таких как: определение (формирование) государственных (муниципальных) потребностей в зависимости от целей, задач и функций государственных органов, представляющих интересы заказчика; финансирование государственных (муниципальных) нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); удовлетворение выявленных потребностей путем размещения заказа, осуществления закупки, заключения соответствующего государственного или муниципального контракта или гражданско-правового договора и выполнения обязательств по заключенному контракту или договору; отчетность об исполнении контрактов, договоров; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм о государственном (муниципальном) заказе, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования финансовых ресурсов страны.

Вместе с понятием «государственный (муниципальный) заказ» в юридической и экономической литературе, а также в нормативно-правовых актах и правоприменительной практике часто употребляется термин «государственная (муниципальная) закупка».

Л.В. Андреева под закупками товаров для федеральных государственных нужд предлагает понимать «особый вид деятельности государства в лице уполномоченных органов по приобретению товаров (работ, услуг) за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации государственных программ, для исполнения международных обязательств Российской Федерации». Л.В. Андреева отождествляет понятия «государственный (муниципальный) заказ» и «государственные (муниципальные) закупки». ¹⁶

Однако, автор работы «Государственный (муниципальный) заказ в России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения» Кичик К.В. утверждает, что «государственные (муниципальные) закупки следует изучать исключительно в качестве инструмента реализации государственного (муниципального) заказа. Сформированный заказ можно реализовать лишь посредством закупок». Им также было справедливо замечено, что термин «государственная (муниципальная) закупка» употребляется в основном при обозначении понятия «размещение заказа», но является шире данного понятия и включает в себя, помимо размещения заказа, еще и его исполнение. ¹⁷

Рассматривая понятия, которые на прямую связаны с контрактной системой в сфере закупок, необходимо также уделить отдельное внимание понятию «государственные (муниципальные) нужды».

¹⁶ Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11 – С. 42-47.

¹⁷ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. / К.В. Кичик – М., 2012 – 195 с.

Государственные (муниципальные) нужды – основной элемент контрактной системы в сфере закупок и один из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных (муниципальных) потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование финансовых ресурсов страны, а также результативность удовлетворения публичных интересов.

Термин «государственные (муниципальные) нужды» в законодательстве появился в связи с переходом к рыночной системе экономики и претерпел многочисленные изменения.

Так, первоначально определение данного понятия появилось в п. 1 ст. 1 Закона РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу) и определялось как «потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач». В этом нормативно-правовом акте на основании структуры органов государственного управления и бюджетным устройством РФ устанавливались два уровня формирования и размещения заявок на закупку: федеральный и региональный. Финансовое обеспечение данных потребностей должно было происходить за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения этих задач.

Данный Закон утратил силу в связи с принятием нового нормативного акта, регулирующего государственные закупки, а именно Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в котором, в первоначальной редакции также содержалось понятие «государственные нужды», разделяемые на два вида: федеральные государственные нужды и государственные нужды субъектов РФ. Данным Законом ограничивался перечень государственных нужд путем привязки к определенной целевой направленности: создания и поддержания государственных запасов Российской Федерации; поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности

Российской Федерации; обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации; реализации федеральных целевых программ.

В выше упомянутом Законе указывается, что все федеральные государственные потребности, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых принимает участие государство, и объемы их финансирования из федерального бюджета заложены в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период, а также то, что все поставки продукции для федеральных государственных потребностей осуществляются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

Развитие муниципальных и государственных закупок представляют собой мощный фактор, который прямо влияет на уровень развития экономики государства, вне зависимости от степени участия в рыночных отношениях страны. При этом государство выступает потребителем, который помимо закупки товаров, работ, услуг независимо устанавливает порядок осуществления закупок.

В 2005 году принятие Федерального закона №94-ФЗ от 21 июля 2005г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг» имело, по словам Андреевой Л.В., «революционный характер», т.к. ранее по существу не проводился конкурентный отбор претендентов на заключение муниципальных и государственных контрактов.¹⁸

В ходе реализации данного закона возникли недостатки указанного нормативного акта, и встал вопрос о необходимости реформирования системы закупок, а многократные дополнения и изменения не способствовали кардинальному улучшению ситуации, что прежде всего связано с неэффективным расходованием бюджетных средств и явным наличием коррупции. В итоге пришли к выводу о необходимости нового закона, основанного на идее создания контрактной системы.

¹⁸ Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции / Л.В. Андреева // Издательская группа «Юрист» – 2013. – № 14 – С. 3-8.

Цель создания контрактной системы была установлена в различных нормативно-правовых документах. В особенности, в бюджетном послании президента РФ Федеральному собранию на 2012-2014 годы отмечалось, что процедуры размещения закупок неоднократно пересматривались за последние годы, но «практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов». Ответственность лишь за соблюдение формальных правил выбора поставщика, по сути, подменяло во многих случаях ответственность заказчика за конечный результат закупки.¹⁹

Что же касается самого определения термина «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», то в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе законодатель понимает под ней совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

¹⁹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 “О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах”. // "Парламентская газета" – 2011 – N 32

Относительно содержания контрактной системы в сфере закупок необходимо указать, что из определения понятия данной системы, приводимого в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, можно сделать вывод, что данная система включает следующие основные элементы:

- субъекты контрактной системы в сфере закупок;
- осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
- единая информационная система (далее – ЕИС) как инструмент реализации контрактной системы в сфере закупок.

В сферу правового регулирования контрактной системы (согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе) входят следующие группы общественных отношений, возникающих в процессе:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетного учреждения либо иного юридического лица в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 Закона о контрактной системе;
- 4) исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контроль в сфере закупок).

В соответствии с Законом о контрактной системе цели контрактной системы заключаются в следующем:

- повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Тасалов Ф.А в своей монографии «Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование» подтверждает, что создание национальной контрактной системы в Российской Федерации представляется задачей стратегического значения, ввиду значительного влияния государства на рыночную экономику. Кроме того, ученый подчеркивает, что в рамках государственных закупок ежегодно расходуется до 50% всех средств российского федерального бюджета.²⁰

Основой контрактной систем является взаимодействия предпринимательского сообщества и государства, действия рыночных механизмов. Результатом такого взаимодействия является заключение государственных и муниципальных контрактов.

Глава 5 Гражданского кодекса РФ является правовой основой взаимоотношений и содержит существенные положения о гражданской правосубъектности муниципальных образований и государства. Государство впервые выражает основополагающие принципы контрактной системы и определяет правила своего непосредственного участия в закупках товаров, работ и услуг. К таким принципам относятся: прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, единство контрактной системы в сфере закупок, открытость, обеспечение конкуренции, стимулирование инноваций, профессионализм заказчиков, эффективности осуществления закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Сформулированные в законе принципы, которые раскрываются в ст.7-12 закона, соответствуют принципам типового закона Комиссии ООН по праву международной торговли о публичных закупках.

²⁰ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография / Ф.А. Тасалов. – М.: Издательство «Прспект», 2014. – 215 с.

Принципом контрактной системы является объединение различных субъектов сферы закупок, осуществляющие возложенные на них законом, иными нормативными правовыми актами действия и функции, которые направлены на достижение поставленных целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. В основе взаимодействия участников контрактной системы положены механизмы партнерства государственного и частного сектора, поскольку среди участников контрактной системы есть не только органы государственной власти, но и физические и юридические лица.

Понимание сущности и значения контрактной системы имеет большое значение в настоящее время, поскольку новая система в сфере государственных и муниципальных закупок непосредственно влияет на экономику страны.

В первую очередь стоит отметить, что контрактная система имеет значимый антикоррупционный потенциал. В случае, когда поставщик добивается несправедливых условий, например, завышенной цены, неизбежно возникает коррупция.

Кроме того, контрактная система направлена на развитие отечественного бизнеса. Основываясь на данных Министерства экономического развития Российской Федерации через рынок государственных (муниципальных) закупок распределяется более 22 % ВВП.²¹

Рынок государственных (муниципальных) закупок выступает существенно значимым инструментом экономической политики страны.

Стоит отметить, что контрактная система обеспечивает выполнение обязательств перед населением со стороны государства. Указанные обязательства содержатся в госпрограммах, выполнение которых напрямую связано с осуществлением закупочных процедур необходимых товаров, работ, услуг.

Подводя итог раскрытию понятия и сущности контрактной системы, можно сделать следующие выводы:

²¹ Чемерисов М.В. Контрактная система [Электронный ресурс] // [сайт]. – URL:<http://www.economy.gov.ru>. (дата обращения 10.10.2016)

- контрактная система представляет собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, которые направлены на обеспечение муниципальных и государственных нужд;
- сущность контрактной системы состоит в объединении различных субъектов в сфере закупок для достижения единых целей;
- значения контрактной системы заключается в непосредственном влиянии на экономику, за счет антикоррупционной направленности, влияния на национальный бизнес и выполнения государственных обязательств.

2.2. Основные принципы контрактной системы

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», основные положения которого вступили в силу с 1 января 2014 года, призван усовершенствовать существующую на сегодняшний день систему закупок для государственных и муниципальных нужд. Как уже упоминалась ранее, указанный закон заменил Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и преобразует имеющуюся систему осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, регламентировав ее от стадии прогнозирования закупок до мониторинга исполнения контракта.

Новизной Закона о контрактной системе является закрепление основополагающих принципов контрактной системы в сфере закупок, которые играют существенную роль в разрезе правового регулирования государственных (муниципальных) закупок. Принципы контрактной системы – это основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность и главные направления государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяющие функционирование контрактной системы в целом.

Статья 6 Закона о контрактной системе закрепляет следующие принципы контрактной системы:

- открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок;
- обеспечения конкуренции;
- профессионализма заказчиков;
- стимулирования инноваций;
- единства контрактной системы в сфере закупок;
- ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- эффективности осуществления закупок.

1. Принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок.

Принципы открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок осуществляется в открытом и безвозмездном доступе всех желающих к информации о закупках. Реализация этого принципа осуществляется путем создания единой информационной системы, которая представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и включает всю информацию о закупке, в том числе планы закупок; планы-графики; информацию о реализации указанных планов; информацию о закупках, об исполнении контрактов; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок, иную информацию и документы. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, является полной и достоверной, чтобы потенциальные участники могли принять обоснованные и объективные решения относительно участия в закупках.

Принципы открытости и прозрачности также позволяют осуществлять общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере государственных (муниципальных) закупок. Дается право направлять заказчикам запросы о

предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, которые заказчики обязаны рассмотреть и предоставить необходимую информацию. При этом не делается исключений и для закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

2. Принцип обеспечения конкуренции

Принцип обеспечения конкуренции направлен на обеспечение одинаковых условий для участников закупок. Любое заинтересованное лицо, как потенциальный участник закупки, должно иметь возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

На основании ст. 8 Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок основывается на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершать действия, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

3. Принцип стимулирования инноваций

Данный принцип предполагает, что заказчик при планировании и осуществлении закупок должны базироваться на приоритете обеспечения государственных и муниципальных потребностей путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Для целей Закона о контрактной системе термины «инновационность» и «высокотехнологичность» не определены. Однако для коммерческих закупок приказом Министерства промышленности и торговли РФ от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» определено, что относится к инновационной и высокотехнологичной продукции.²²

²² Приказ Минпромторга России от 01.11.2012 N 1618 "Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации": по сост. на 31 марта 2013 г. // Российская газета – 2013. – N 59

Закон о контрактной системе установил принцип обеспечения конкуренции и принцип стимулирования инноваций, которые в определенных случаях могут противоречить друг другу. Так, при описании объекта закупки документация о закупке может содержать указание на товарные знаки, при этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов «или эквивалент», но инновационная продукция отличается улучшенными свойствами по сравнению с имеющимися аналогами. Иными словами, если заказчик хочет осуществить закупку на инновационную продукцию, которая по определению не должна иметь аналогов, то он формально должен допускать и эквивалент. Каким из принципов заказчику необходимо руководствоваться в спорных ситуациях, – нет разъяснений, так как применив один принцип, он рискует нарушить другой.

4. *Принцип профессионализма заказчиков.*

Основным принципом, отличающим новую контрактную систему от старой, является принцип профессионализма, который предусматривает ведение деятельности заказчика преимущественно на профессиональной основе с привлечением к работе квалифицированных сотрудников, которые обладают соответствующим опытом и знаниями. Переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития возможен только в условиях высокой профессиональной культуры участников закупочного процесса.

Данный принцип предусматривает ведение деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих знаниями и навыками в сфере закупок.

Принцип профессионализма заказчик осуществляет через создание контрактной службы заказчика или введения должности контрактного управляющего, которые должны эффективно организовать и реализовать всю деятельность по планированию и осуществлению закупок. Создание такой службы требует большого количества ресурсов, начиная с формирования штата сотрудников, привлечения высококвалифицированных специалистов и заканчивая их переобучением. Согласно ст. 38 Закона о контрактной системе работники

контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, что так же закреплено в Трудовом кодексе Российской Федерации.

Так же заказчик должен создать хотя бы одну комиссию по закупкам, состоящую преимущественно из лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Несмотря на период времени, который прошел с момента принятия Закона № 44-ФЗ и на сегодняшний день является актуальным вопрос - отсутствие необходимого количества подготовленных кадров – одна из самых существенных проблем в сфере закупок.

Цель обновления существующей системы закупок заключается в повышении уровня доверия общества к системе государственных и муниципальных закупок, формировании отношения к заказчикам как к профессионалам, которым общество доверило выбирать благонадежных поставщиков, способных удовлетворить государственные и муниципальные потребности в товарах. Работам, услугах самого лучшего качества.

В Российской Федерации среди заказчиков наблюдается явный недостаток квалифицированных кадров в сфере закупочного процесса, в первую очередь из-за существенной и весьма тяжелой административной ответственности даже за незначительные нарушения. Специалистам в сфере закупок более привлекательно осуществлять свою профессиональную деятельность со стороны исполнителя, у которых единственная существующая ответственность в настоящее время – реестр недобросовестных поставщиков и штрафные санкции в рамках заключенного государственного (муниципального) контракта.

5. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок

Данный принцип трактует, что контрактная система базируется на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные потребности посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, а также аудита и контроля в сфере закупок. Согласно данному принципу созданы унифицированные механизмы контроля закупок на всей

территории страны, без исключений и особенностей для отдельных видов хозяйственной деятельности и отраслевой принадлежности заказчика.

б. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Суть этого принципа обозначена в статье 12 Закона о контрактной системе: лица, ответственные за осуществление закупок, при планировании и проведении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов снабжения государственных и муниципальных нужд. Что вполне соответствует общепринятому пониманию результативности и эффективности. Результативность – это степень достижения запланированных результатов, а эффективность – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами. При этом вышеуказанные лица несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Читая статью 6 Закона о контрактной системе, можно среди принципов выделить принцип эффективности осуществления закупок. Однако в статьях 7-12 Закона о контрактной системе, в которых приводится разъяснение принципов контрактной системы, такой принцип отдельно не рассматривается, и фраза, читаемая как принцип, является продолжением принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, который в итоге звучит так: «...ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок».

Если рассматривать принцип эффективности закупок в отдельности, то можно сказать, что под данным принципом необходимо понимать, что процедуры закупок должны происходить с минимально возможными затратами, и достигать максимальный конечный результат проведения процедур, по итогам которых должны быть осуществлены закупки требуемых ресурсов с максимальной экономической выгодой для заказчика.

Определять эффективность использования государственных (муниципальных) средств необходимо в целях:

- оценки целесообразности государственного (муниципального) финансирования;
- оценки реальных преимуществ рассматриваемого проекта государственного (муниципального) финансирования;
- ранжирования проектов использования государственных (муниципальных) средств по принятой системе показателей эффективности для последующего включения их в бюджет в условиях ограниченных финансовых и других ресурсов.

Статьей 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках предоставленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Федеральным Законом о контрактной системе № 44-ФЗ установлены следующие механизмы, направленные на повышение эффективности использования бюджетных средств:

- установление заказчиком требования о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе;
- участник размещения заказа не допускается к участию в конкурсе в случае непредставления документа или копии документа, подтверждающего внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе, если требование обеспечения таких заявок указано в конкурсной документации. В случае уклонения участника размещения заказа от заключения контракта денежные средства, внесенные им в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе, не возвращаются;
- установление заказчиком требования об обеспечении исполнения государственного (муниципального) контракта. В этом случае контракт заключается только после предоставления участником конкурса, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта;

- включение в государственный (муниципальный) контракт условия об ответственности контрагента (поставщика, подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного данным контрактом, например об уплате неустойки (штрафа, пени);

- установление требования к участникам размещения заказа об отсутствии сведений о них в реестре недобросовестных поставщиков, в который включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения государственного (муниципального) контракта, а также о контрагентах (поставщиках, исполнителях, подрядчиках), с которыми государственные (муниципальные) контракты по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими данных контрактов;

- отсутствие в государственном, муниципальном контракте условия об авансовых платежах. Отметим, что получение авансового платежа является в некоторых случаях основной целью заключения контракта со стороны недобросовестного контрагента (поставщика, подрядчика, исполнителя). Установление порядка расчетов, предусматривающего выплату заказчиком аванса, не соответствует принципу эффективности расходования бюджетных средств;

- установление этапов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по государственным (муниципальным) контрактам и поэтапной приемки товаров, результатов работ или услуг. Данный механизм позволит заказчикам отслеживать исполнение контрактов контрагентами (поставщиками, подрядчиками, исполнителями), контролировать их действия на всех этапах, эффективно применять меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контрактов.

Отдельное внимание уделяется вопросам установления конкретной меры ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств, в том числе уголовной.

Эффективность расходования бюджетных средств всегда рассматривалась как одна из основных целей закупок и деятельности органов, уполномоченных на размещение заказа.

В целом вышеперечисленные принципы контрактной системы – являются базой, на которой основываются все нормы в сфере государственных (муниципальных) закупок – имеют положительную тенденцию, что может свидетельствовать о том, что появляются предпосылки для создания самостоятельного правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2.3. Правовой статус субъектов контрактной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Контрактная система в сфере закупок представляет из себя совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных потребностей.

К участникам контрактной системы законодатель относит федеральные органы исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», заказчиков, участников закупок, в том числе признанных поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторов электронных площадок.

Контрольным органом в сфере закупок является федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления муниципального района и городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не

относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну. На федеральном уровне такими органами являются ФАС России и Рособоронзаказ.

Правовой статус государственного (муниципального) заказчика

В Гражданском кодексе РФ понятие «государственный (муниципальный) заказчик» используется при регулировании отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд (§4 гл. 30 ГК РФ) и выполнении подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (§ 5 гл. 37 ГК РФ).

В §4 гл. 30 ГК РФ не раскрывается содержание понятия «государственный (муниципальный) заказчик», однако государственный (муниципальный) заказчик указывается в качестве стороны государственного или муниципального контракта (ст. 526 ГК РФ).

В §5 гл. 37 ГК РФ, посвященном регулированию отношений по выполнению подрядных работ для государственных или муниципальных нужд, понятие «государственный (муниципальный) заказчик» раскрывается.

В соответствии с п. 2 ст. 764 ГК РФ по государственному контракту государственными заказчиками могут выступать государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

В качестве основных участников контрактной системы выступают заказчики, которыми могут являться осуществляющие закупки государственные или муниципальные заказчики либо в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о контрактной системе бюджетное учреждение. Под заказчиками понимаются осуществляющие закупки государственные (муниципальные) органы, органы управления государственным (муниципальными) внебюджетным фондом либо государственное (муниципальное) казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные

принимать бюджетные обязательства от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления или муниципальные казенные учреждения, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства от имени муниципального образования, а также бюджетные учреждения.

В качестве государственных заказчиков выступают государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные казенные учреждения, уполномоченные принимать бюджетные обязательства. Муниципальным заказчиком может являться орган местного самоуправления, муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования и уполномоченные принимать бюджетные обязательства.

Таким образом, основополагающим признаком, который относит государственные органы или органы местного самоуправления к заказчикам, является способность принимать бюджетные обязательства, то есть обязанность публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения, обусловленная нормативным актом, договором или соглашением, предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из бюджета в соответствующем финансовом году. Принятие бюджетных обязательств согласно статье 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляется получателем бюджетных средств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или на основании правовых актов и соглашений.

Государственный (муниципальный) заказчик является ключевой фигурой в процессе размещения государственного (муниципального) заказа. Одной из самых главных его функций является размещение заказа от имени соответствующего публично-правового образования.

Предусмотрены Законом № 44-ФЗ и особые обязанности государственного (муниципального) заказчика, в том числе: отказываться от заключения контракта с поставщиком при установлении указанных в Законе фактов и др.

Исключительным правом государственного (муниципального) заказчика, которого нет, в том числе, и у уполномоченных органов, является право подписывать государственный (муниципальный) контракт.

Правовой статус государственного (муниципального) заказчика, по общему правилу, не зависит от специфики поставляемой в рамках конкретной закупки продукции.

В целях централизации закупок могут быть созданы один или несколько государственных органов, органов местного самоуправления, казенных учреждений, наделенных полномочиями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения закупочной деятельности заказчика. Такие уполномоченные органы (учреждения) осуществляют полномочия на основании решения о создании таких органов или о наделении их указанными полномочиями, которым также устанавливается порядок взаимодействия с заказчиком. При этом не допускается возлагать на уполномоченные органы (учреждения) полномочия по обоснованию закупок, определению условий контракта, в том числе по определению начальной (максимальной) цены контракта, и подписанию контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

При централизации закупок в соответствии с частью 1 статьи 26 Закона о контрактной системе контрактная служба, контрактный управляющий несут ответственность за осуществление тех полномочий, которые не переданы уполномоченному органу (учреждению).

Участник закупки

Участник закупки – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в

соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Требования к участникам закупки установлены статьей 31 Закона о контрактной системе, а именно:

- непроведение ликвидации участника закупки - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки - юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;

- неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном Налоговым Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на дату подачи заявки на участие в закупке;

- отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах) за прошедший календарный год, размер которых превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период. Участник закупки считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности и решение по такому

заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято;

- отсутствие у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята), а также неприменение в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

- обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма;

- отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и не полнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами),

усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества;

- участник закупки не является офшорной компанией.

Участники закупки имеют право выступать в отношениях, связанных с осуществлением закупки, как непосредственно, так и через своих представителей. Полномочия представителей участников закупки подтверждаются доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

Комиссия по осуществлению закупок

Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик до начала проведения закупки организует комиссию по осуществлению закупок (далее – комиссия) и определяет председателя комиссии, ее состав и порядок работы. Членами комиссии не могут быть физические лица, которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки; физические лица, лично заинтересованные в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) либо на которых способны оказать влияние участники закупки; лица, являющиеся близкими родственниками руководителя; лица, непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок; должностные лица контрольного органа в сфере закупок.. К основным полномочиям комиссии при проведении конкурентных способов определения поставщиков относятся: вскрытие конвертов с заявками на участие в закупках, открытие доступа к поданным в форме электронных документов заявкам, отбор участников, рассмотрение и оценка заявок на участие, определение победителя. Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085.

Специализированная организация (юридическое лицо) привлекается заказчиком для выполнения отдельных функций от имени заказчика по определению

поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в единой информационной системе извещения, направления приглашений принять участие в конкурентных процедурах, а также выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта осуществляются заказчиком. В этом случае заказчик несет солидарную ответственность за вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) специализированной организации при осуществлении ею переданных функций от имени заказчика.

Участие эксперта, экспертной организации

Заказчик вправе в целях обеспечения экспертной оценки закупочной документации и заявок на участие в закупках, соответствия участников закупок дополнительным требованиям привлекать эксперта, экспертные организации. Также они могут быть привлечены для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в случае, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), и проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта. Статус эксперта, экспертной организации предполагает наличие специальных познаний, опыта, квалификации в области науки, техники, искусства или ремесла у физического лица и работника юридического лица. Данные лица осуществляют деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам на основании договора. Об отсутствии оснований недопуска к проведению экспертизы эксперт, экспертная организация обязаны уведомить в письменной форме заказчика

и поставщика (подрядчика, исполнителя). К проведению экспертизы не могут быть допущены:

- физические лица, являющиеся должностными лицами или работниками заказчика, осуществляющего проведение экспертизы, либо поставщика (подрядчика, исполнителя) в течение менее чем двух лет, предшествующих дате проведения экспертизы, либо близкими родственниками с руководителем заказчика, членами комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы, контрактным управляющим, должностными лицами или работниками поставщика (подрядчика, исполнителя); имеющие имущественные интересы в отношении предмета экспертизы; а также при наличии конфликта интересов;

- юридические лица, в которых заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право распоряжаться более чем двадцатью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, вкладов, долей, составляющих уставный или складочный капитал юридических лиц; а также в случае, если заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) прямо и (или) косвенно (через третье лицо) может оказывать влияние на результат проводимой таким лицом или лицами экспертизы.

Эксперты и экспертные организации должны привлекаться в порядке, установленном Законом о контрактной системе, на контрактной основе. Привлечение экспертов в любом случае предполагает не только финансовые, но и временные издержки. На оплату услуг сторонних экспертов заказчик может задействовать только те средства, которые образовались от экономии, достигнутой при проведении конкурентных процедур закупок.

Оператор электронной площадки

Оператором электронной площадки является юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает организацию таких аукционов в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Закон о контрактной системе не закрепляет требований к организационно-правовой форме, форме собственности, места

нахождения и места происхождения капитала оператора электронной площадки за исключением условия о необходимости государственной регистрации данного юридического лица на территории Российской Федерации. Правительством Российской Федерации устанавливаются порядок и условия отбора операторов электронных площадок, определяется перечень таких операторов. До принятия указанного порядка применяется Порядок отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 26.10.2009 № 428. Согласно информационному сообщению Минэкономразвития России требованиям соответствуют следующие операторы: ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан»; ЗАО «Сбербанк-Автоматизированная система торгов»; ОАО «Единая электронная торговая площадка»; ЗАО «ММВБ-Информационные технологии»; ООО «РТС-тендер».

2.4. Контроль в сфере закупок

При осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом N 44-ФЗ большое внимание уделяется проведению контрольных мероприятий в данной сфере. Контроль проводится различными государственными структурами. За несоблюдение или нарушение норм законодательства о закупках предусмотрена административная ответственность.

В соответствии со ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок - субъектов контроля.

Контроль осуществляют следующие органы:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта РФ,

органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

- органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации.

Как перечисленные органы осуществляют свой контроль, представим в таблице:

Таблица 1

Контрольные органы

Контрольный орган	Контрольные мероприятия
Федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.	Плановые и внеплановые проверки в отношении субъектов контроля
Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами	Контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика. Контроль за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: - в планах-графиках, - информации, содержащейся в планах закупок; - в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, - информации, содержащейся в планах-графиках;

	<ul style="list-style-type: none"> - в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), - информации, содержащейся в документации о закупках; - в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, - информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); - в реестре контрактов, заключенных заказчиками, - условиям контрактов
<p>Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля</p>	<ul style="list-style-type: none"> - за соблюдением требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Федерального закона N 44-ФЗ (с 01.01.2016); - за соблюдением правил нормирования в сфере закупок, предусмотренных ст. 19 Федерального закона N 44-ФЗ; - за обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график; - за применением заказчиком мер ответственности и совершением иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; - за соответствием поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; за своевременностью, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; - за соответствием использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки

В силу п. 11 ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ за соблюдением законности органами внутреннего государственного (муниципального) контроля следит Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация. В порядке осуществления контроля они проверяют:

- соблюдение требований к обоснованию и обоснованности закупок;
- нормирование в сфере закупок, предусмотренное ст. 19 Федерального закона N 44-ФЗ;
- определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- применение заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- своевременность, полноту и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Законность деятельности органов государственного финансового контроля субъектов РФ и местных администраций проверяет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Плановые проверки в отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, операторов электронной площадки проводятся не чаще чем один раз в шесть месяцев (п. 13 ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ).

В отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (п. 14 ст. 99 Федерального закона N 44-ФЗ).

Внеплановые проверки контрольный орган в сфере закупок может проводить по следующим основаниям:

- получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего. Рассмотрение такой жалобы осуществляется в порядке, установленном гл. 6 Федерального закона

№ 44-ФЗ. В случае если внеплановая проверка проводится на основании жалобы участника закупки, по результатам проведения указанной проверки и рассмотрения такой жалобы принимается единое решение;

- поступление информации о нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

- истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений в соответствии с пп. 2 п. 22, пп. 3 п. 27 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

В соответствии с п. 22 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ при выявлении нарушений законодательства в результате проведения контрольным органом (Федеральная антимонопольная служба РФ) в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок контрольный орган в сфере закупок вправе:

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

- выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством РФ, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с ГК РФ.

В сфере закупок осуществляется также еще и ведомственный контроль. Обязанность такого контроля установлена ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ, в которой устанавливается, что государственные и муниципальные органы обязаны осуществлять контрольные мероприятия в отношении подведомственных им заказчиков. Правила реализации ведомственного контроля в сфере закупок для

обеспечения федеральных потребностей утверждены Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89 (Правила № 89). Данный документ подробно закрепляет параметры, которые необходимо контролировать. В соответствии с п. 3 Правил N 89 при осуществлении ведомственного контроля за соблюдением законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок проверяется:

- соблюдение ограничений и запретов, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок;

- соблюдение требований о нормировании в сфере закупок;

- правильность определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- предоставление учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта;

- соблюдение требований, касающихся участия в закупках субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

- соблюдение требований по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);

- обоснованность в документально оформленном отчете невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цены контракта и иных существенных условий контракта в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для заключения контракта;

- применение заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

- соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

- своевременность, полноту и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

- соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

С 1 января 2016 г. проверкам подвергаются:

1) соблюдение требований к обоснованию и обоснованности закупок;

2) соответствие информации об объеме финансирования, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до сведения заказчика;

3) соответствие информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

- в планах-графиках, - информации, содержащейся в планах закупок;

- в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей),

- информации, содержащейся в документации о закупках;

- в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, - информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- в реестре контрактов, заключенных заказчиками, - условиям контрактов.

Ведомственный контроль осуществляется в соответствии с регламентом, утвержденным органом ведомственного контроля, работниками, уполномоченными на осуществление такого контроля, путем проведения выездных или документарных мероприятий.

До начала проведения проверок заказчика необходимо уведомить соответствующим образом о том, когда, кем и какая будет проводиться проверка. В такое уведомление в случае необходимости включается запрос о представлении документов, информации, материальных средств, необходимых для осуществления мероприятия ведомственного контроля, а также информация о необходимости обеспечения условий для проведения выездного мероприятия ведомственного контроля, в том числе о предоставлении помещения для работы, средств связи и иных необходимых средств и оборудования для проведения такого мероприятия.

Контроль со стороны заказчика и общественный контроль

Статьей 101 Федерального закона N 44-ФЗ на заказчиков возложена обязанность осуществлять контроль за исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контракта в соответствии с законодательством РФ.

Большая роль отводится Федеральным законом N 44-ФЗ общественному контролю за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Пункт 1 ст. 102 Федерального закона N 44-ФЗ дает право осуществлять контроль за соблюдением законодательства о закупках гражданам, общественным объединениям и объединениям юридических лиц. При этом общественные объединения и объединения юридических лиц имеют право:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона N 44-ФЗ;
- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю;
- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;
- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ.

Согласно п. 4 ст. 102 Федерального закона N 44-ФЗ запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок, ходе исполнения контрактов, его изменения и расторжения, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством РФ о порядке рассмотрения обращений граждан. Такой порядок

регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и Федеральным законом от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". Сроки рассмотрения обращений составляют 30 дней. Если нет возможности предоставить требуемую информацию в указанный срок по перечисленным в законах объективным причинам, то устанавливаются дополнительные сроки.

При осуществлении общественного контроля члены общественных объединений и объединений юридических лиц обязаны обеспечивать конфиденциальность информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законодательством и которая стала им известна в ходе осуществления общественного контроля.

2.5. Административная ответственность в сфере закупок

С целью осуществления административной ответственности и предупреждения совершения административных правонарушений при осуществлении закупочной деятельности Федеральным законом от 28.12.2013 N 396-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесены изменения в нормы Кодекса об административном правонарушении Российской Федерации (КоАП РФ).

Согласно примечанию к ст. 2.4 КоАП РФ к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 7.29 - 7.32, п. п. 7 и 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ, как должностные лица могут быть привлечены:

- лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- контрактные управляющие;
- работник контрактной службы.

За все административные правонарушения по указанным статьям КоАП РФ несут ответственность и юридические лица (п. 1 ст. 2.10 КоАП РФ).

По данным видам правонарушений срок давности привлечения к административной ответственности составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП).

Меры ответственности должностных и юридических лиц за административные правонарушения при осуществлении закупок достаточно значительны. Должностные лица отвечают как физическое лицо. Применяемые при этом штрафные санкции за отдельные правонарушения составляют: на должностных лиц - от 3000 до 50 000 руб., на юридических лиц - от 10 000 до 500 000 руб.

3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК

Начиная с 2014 года государственные (муниципальные) закупки контролируются законодательством о контрактной системе, главным нормативно-правовым актом которого является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ). Данный закон направлен на эффективность осуществления закупок; обеспечение гласности и прозрачности при проведении закупок, а также предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Одной из основных целей создания контрактной системы – повышение эффективности обеспечения государственных (муниципальных) потребностей путем систематизированного подхода, охватывающий весь цикл закупочной процедуры от планирования самой закупки до приемки и оценки результатов закупки. Таким образом, структура государственных (муниципальных) закупок, включает в себя: 1) планирование закупки; 2) процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя); 3) заключение гражданско-правового договора (контракта); 4) исполнение контракта; 5) мониторинг закупки; 6) аудит закупки; 7) контроль закупки. При этом главной гарантией эффективности закупки является прозрачность всех ее этапов и осуществление контроля органами власти, общественностью.

Обобщающим показателем государственных (муниципальных) закупок является их эффективность, обеспечивающая наиболее полное осуществление функций государства. Определение «эффективность» в рамках структуры государственных (муниципальных) закупок является основополагающим фактором необходимым для осуществления деятельности этой структуры, содействующий развитию государственных (муниципальных) закупок, что имеет основное значение для экономической системы страны. Эффективная деятельность структуры государственных (муниципальных) закупок влияет на все аспекты жизнедеятельности отечественной экономики, посредством организации

совокупного спроса (влияния на динамику роста экономики и обеспечение занятости населения), а также путем регулирования уровня совокупных расходов (на объем производства и уровень занятости населения страны), которые являются частью расходов публично-правовых образований.

В статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации отражены принципы результативности и эффективности использования бюджетных средств, обозначающие, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. В свою очередь в статье 12 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ выделен принцип эффективности «при планировании и осуществлении закупок необходимо достижение заданных результатов обеспечения государственных (муниципальных) нужд».

Эффективность государственных (муниципальных) закупок нужно подвергать анализу как многосторонний показатель эффективности закупки на разных этапах всей структуры, как совокупный результат взаимодействия всех институтов и инструментов структуры. В основе такой эффективности лежит оптимальное распределение имеющегося у общества финансирования для максимального удовлетворения потребностей.

Одним из составных элементов структуры государственных (муниципальных) закупок - планирование закупки. Планирование закупок служит их доступности для субъектов хозяйственной деятельности, поскольку они заранее получают информацию о спросе на товары (работы, услуги) со стороны заказчиков и могут спрограммировать свои предложения с наилучшими условиями исполнения контрактов со своей стороны. В итоге государственные (муниципальные) закупки становятся средством обеспечения государственных (муниципальных) нужд и эффективным инструментом государственного контроля.

На данном этапе эффективность закупки будет напрямую зависеть от: ее обоснования, причины ее исполнения на определенный финансовый год, реальности

описания объекта закупки (характеристики объекта), определенной начальной (максимальной) цены контракта, а также от наличия или отсутствия нарушений в законе о контрактной системе в сфере закупок, допускающих заказчиками при планировании закупки.

Основными нарушения являются, соблюдение ранее определенных сроков размещения в единой информационной системе планов-графиков закупок, сроков внесения в них изменений; требований по реализации принятых методов определения начальной (максимальной) цены контракта; содержания плана-графика закупок установленным требованиям законодательства о контрактной системе; установленных законодательством сроков размещения плана-графика закупок (с учетом изменений) на официальном сайте.

Следующим элементом структуры государственных (муниципальных) закупок – процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя). На этом этапе эффективность закупки зависит от наличия или отсутствия отступлений от норм права о контрактной системе при осуществлении закупки и отсутствие жалоб от участников закупок в органы исполнительной власти. Нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок на данной ступени можно условно разделить на следующие группы: 1) нарушения, связанные с созданием и осуществлением деятельности комиссий по осуществлению закупок; несоответствие количества членов комиссии по осуществлению закупок требованиям ч. 3 ст. 39 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ; нелегитимное осуществление комиссией своих обязанностей в случае присутствия на заседании менее 50 % от общего числа ее членов; отсутствие в составе комиссии лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки; положение о контрактной службе отсутствует или не соответствует Типовому положению; 2) нарушения, связанные с формированием извещения на официальном сайте; 3) нарушения, при подготовке документации (обоснование начальной (максимальной) цены контракта методом, неприменимым для настоящего объекта закупки; ложное установление срока окончания предоставления разъяснений положений

документации; завышенные требования к участникам закупки; отсутствие детализации в составе первой части заявки на участие в аукционе; определение дополнительных условий в составе второй части заявки; отсутствие формулы для расчета пени в случае нарушения участником закупки обязательства, заложенного в контракте; определение строго установленного размера штрафа, как для заказчика, так и для исполнителя; отсутствие обязательного условия о порядке и сроках производства заказчиком приемки выполненной работы; применение не закрепленных на законодательном уровне критериев оценки заявок участников закупки и степени их значимости; установление требований к участникам закупки, ограничивающим конкуренцию. Вышеуказанные нарушения оказывают влияние на правомерный выбор определения победителя закупки, на количество участников закупки, на экономию бюджетных средств при обеспечении конкуренции на торгах.

Согласно статистическим данным в 2014 году потери государства от закупок составили 278,2 млрд. руб. (на 4,78 % больше значения 2013 года), при этом в 2014 году произошло снижение уровня конкуренции на состоявшихся закупочных процедурах: среднее число участников состоявшихся процедур в 2014 году в федеральном сегменте снизилось на 0,3 по сравнению с прошлогодним значением и составило 2,8 (соответствует аналогичному показателю, зафиксированному в 2009 году); в региональном же сегменте наблюдается снижение значения данного показателя на 0,3 единицы и составляет 3,1. Кроме того, среднее число заявок/предложений, сделанных по всем объявленным процедурам, в федеральном сегменте оценивается на уровне 2,54 и в региональном - 2,36.²³

Следующим составляющей структурой государственных (муниципальных) закупок - заключение гражданско-правового договора (контракта). На данном этапе эффективность закупки будет обуславливаться наличием или отсутствием следующих нарушений, совершаемыми заказчиками на данном этапе: заключенный контракт не соответствует проекту контракта, предусмотренному документацией о

²³ Рейтинг прозрачности [Электронный ресурс] // [сайт] – URL:<http://nrpz.ru>. (дата обращения 13.08.2016)

закупке; цена контракта превышает цену контракта, указанную в протоколе осуществления закупки; особенности объекта закупки, указанные в заявке участника закупки и в контракте, не соответствуют друг другу; нарушение сроков заключения контракта по результатам проведенной процедуры закупки; отсутствие документов, указывающих на предоставление обеспечения исполнения контракта; банковская гарантия не соответствует требованиям ст. 45 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Следующим элементом устройства государственных (муниципальных) закупок - исполнение контракта (приемка, экспертиза). На данном этапе эффективность закупки обуславливается наличием или отсутствием следующих нарушений: заключение дополнительного соглашения к контракту не предусмотренного Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ; нарушение порядка одностороннего расторжения контракта; отсутствие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, документов о приемке, отчета об исполнении контракта (отдельного этапа контракта), претензионно-исковой работы; приемка с нарушением сроков и порядка; подписание актов о приемке выполненных работ (оказанных услуг), при этом работа (услуга) противоречит условиям контракта либо выполнена ненадлежащим образом, либо не выполнена вообще; отсутствие отчета (сведений о приемке поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги) в реестр контрактов. Вышеперечисленные нарушения способствуют обжалованию действий (бездействий) заказчиков, что приводит либо к аннулированию процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), либо к внесению изменений в процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя), и, как следствие, продление сроков ее проведения.

Так по статистическим данным, в 2014 году в Федеральную антимонопольную службу России поступило 49 562 жалобы (в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ), из них, 25,3 % поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд, 44,8 % – для нужд субъектов Российской Федерации, 29,9 % – для муниципальных нужд. Также в 2014 году поступило 7 996 жалоб в отношении заказов, размещаемых в соответствии с Федеральным законом от

21.07.2005 № 94-ФЗ. В результате рассмотрения, обоснованными (в том числе частично) признаны 16 566 жалоб (41% от рассмотренных жалоб), выдано 13 453 предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и 2 161 предписание об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о размещении заказов.²⁴

Следующими частью структуры государственных (муниципальных) закупок – мониторинг закупок; аудит и контроль в сфере закупок. Эффективность закупки на данном этапе определяется различными контрольными органами и общественностью путем мониторинга закупок; аудита закупок и контроля в сфере закупок. Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ установлена многоуровневая система контроля на всех стадиях закупочной деятельности определены органы контроля, субъекты контроля, вопросы, подлежащие контролю на каждом этапе осуществления закупки.

Мониторинг закупок будет осуществляться Минэкономразвития России с 2017 года, с целью своевременного определения недостатков в законодательном регулировании контрактной системы и устранения таковых. На сегодняшний день путем мониторинга конкретной закупки можно устанавливать изъяны законодательства о контрактной системе в сфере закупок и обращаться в контрольные органы для их ликвидации либо минимизации. Такую практику активно используют общественные организации, устраняющие излишние закупки либо грубые нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Так, согласно portalу <http://zachestnyezakupki.onf.ru> общероссийского народного фронта «За честные закупки» отменена 351 закупка на сумму 62 592,89 млн. руб., установлено 90 нарушений на сумму 103730,35 млн. руб. (например, «Выполнение подрядных работ по строительству объекта: «Северо-Восточная хорда ...», предотвращено расточительство на сумму 12 324, 71 млн. рублей; «Выполнение подрядных работ по объекту: «Автомобильная дорога «Москва - Санкт-Петербург»

²⁴ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (2014) [Электронный ресурс] // [сайт]. – URL: <http://minec.government-nnov.ru/?id=36271> (дата обращения 21.09.2016)

(Северная рокада)...», предотвращено расточительство на сумму 23311, 65 тыс. руб.; «Выполнение подрядных работ по объекту: «Реконструкция автомобильной дороги А-101 Москва ...», устранено расточительство на сумму 25 625 ,44 млн. рубля).²⁵

Минэкономразвития России осуществляет функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию публикации заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Согласно докладу Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в 2015 году отмечается: увеличение количества эпизодов несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя); увеличение количества расторгаемых контрактов; уменьшение заказчиками сроков исполнения контрактов в целях снижения финансовых рисков поставщиков (подрядчиков, исполнителей).²⁶

Аудит в сфере закупок установлен за контрольно-счетными органами власти, основная их цель - оценить эффективность расходования финансирования на закупки. Так в 2014 году Контрольно-счетной палатой Российской Федерации было выявлено нарушений в использовании финансовых средств федерального бюджета на общую сумму 263,7 млрд. руб. (увеличение в 6,8 раза в сравнении с показателем 2013 г.), из которых 989 млн. руб. составили нарушения с признаками нецелевого использования. Контроль в сфере закупок закреплен за органами исполнительной власти и другими контрольными органами.

Федеральная антимонопольная служба России контролирует соответствие законодательству о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для осуществления государственных и муниципальных нужд.

В части закупок, производимых в соответствии с установленными требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в 2014 году проверено 33519 процедур выявления победителя закупки, в 13 759 процедурах (41 %) выявлены нарушения. По результатам проверок выдано 8 250 предписаний об устранении

²⁵ Истории успеха [Электронный ресурс] // [сайт] – [URL:http://zachestnyezakupki](http://zachestnyezakupki). (дата обращения 30.08.2016)

²⁶ Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения 44-ФЗ по итогам II квартала 2015 года [Электронный ресурс] // [сайт] [URL:http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect). (дата обращения 28.10.2016)

нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Кроме того, проведены проверки в части заказов, размещаемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ, проверено 21 020 процедур размещения заказов, из которых в 3 583 процедурах (17%) выявлены нарушения законодательства Российской Федерации о размещении заказов и выдано 520 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о размещении заказов. По сравнению с 2013 годом количество проведенных ФАС России внеплановых проверок возросло более чем в 2 раза.

На основании проверок и рассмотрения жалоб в 2014 году ФАС России возбуждено 14 946 дел об административных правонарушениях за несоответствие законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и размещения заказов, в результате выдано 10 910 постановлений о наложении административных штрафов. На основании сравнительного анализа с аналогичным периодом в 2013 году Федеральной антимонопольной службой России возбуждено на 20 % больше дел об административных правонарушениях (18 589) и вынесено на 14 % больше постановления о наложении административных штрафов (12 673).

Росфиннадзор тоже контролирует деятельность в части закупок, на основании всех контрольных процедур, произведенных с 2015 года Росфиннадзором подготовлено и направлено 29 предписаний и 1 представление, возбуждено 13 административных производств.

Опыт контрольных органов и общественных организаций демонстрирует, что заказчики совершают отступления от законодательства в контрактной сфере в части закупок на всех этапах государственных (муниципальных) закупок, что на прямую связано с объективными недостатками в разрезе неоднозначного трактования некоторых положений Федерального закона от 05.04.2015 № 44-ФЗ и других нормативно-правовых актов, отсутствие унифицированной правоприменительной практики, временными и финансовыми издержками заказчиков при совершении закупочной деятельности.

Таким образом, эффективность закупки представляет собой интегральное понятие и при ее определении необходимо учитывать все стадии закупочной

деятельности. Нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок на любой стадии влияют на достижение конечного результата, то есть на обеспечение государственных (муниципальных) нужд. Поэтому необходим комплексный подход, который позволит установить проблемные вопросы с целью разработки мер для их решения.

4. ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

В 2016 году ввели в действие новые инструменты контрактной системы в части государственных (муниципальных) закупок и вступили в силу ряд весомых изменений законодательства о контрактной системе в сфере закупок:

- начала действовать единая информационная система в сфере закупок;
- введены в эксплуатацию структуры нормирования, планирования и обоснования закупок;
- приняты нормативно-правовые акты Правительства РФ об антикризисных мерах в сфере закупок, например, Постановления Правительства РФ: от 11.03.2016 N 182 "О случаях и об условиях, при которых в 2016 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта"; от 14.03.2016 N 190 "О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2016 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)"; от 14.03.2016 N 191 "Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2016 году"; от 18.03.2016 N 211 "Об утверждении Правил осуществления заказчиком в 2016 году реструктуризации задолженностей коммерческих банков, возникших в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения контрактов" и т.д.;
- ограничения в части закупок товаров иностранного происхождения, которые распространяются на закупки лекарственных препаратов;
- планирование и совершение закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных потребностей используются новые классификаторы продукции по видам экономической деятельности;

- продлен переходный период для совершения закупок для удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей Республики Крым и города федерального значения Севастополя до 1 января 2017 г. для соответствующего создания правительствами Республики Крым и города федерального значения Севастополь контрактной системы.²⁷

Основываясь на статистических данных и анализируя нормативно-правовую базу, выделяются основные принципы в развитии контрактной системы России.

1. Увеличение роли государства в сфере закупок приводит к ужесточению требований к мероприятиям проведения закупочной деятельности, что отражается в законодательстве. Как следствие, нормативная правовая база претерпевает большое количество поправок и ужесточение законов..

Например, за 3 года применения Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ о контрактной системе были внесены 24 весомых корректив, то есть Закон правится в среднем каждые полтора месяца. Так же ежемесячно появляются различные рекомендательные нормативы, разъяснения и судебные решения, а так же множество нормативно-правовых актов.

Развитие нормативно-правовой базы в сфере закупок часто объясняется потребностью внесения технических правок, сделанных по итогам мониторинга контрактной системы и направленных на устранение пробелов в законодательстве и в целом потребностью развития нормативных актов в сфере контрактной системы. Например, уточнение сроков внесения изменений в планы-графики для отдельных случаев совершения закупок, корректировка схемы возврата обеспечения исполнения контракта, уточнение положений о заключении контрактов с единственным поставщиком и т.д., и т.п.

На сегодняшний день на рассмотрении в Государственной Думе есть проект Федерального закона, по которому государственные и муниципальные унитарные предприятия обязывают совершать закупочную деятельность порядке,

²⁷ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в I квартале 2016 года [Электронный ресурс] // [сайт] [URL:http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2016180406](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2016180406). (дата обращения 28.10.2016)

предусмотренном Федеральным законом N 44-ФЗ. Исключение - закупки за счет грантов.

В тоже время Минэкономразвития России подготовило законопроект, по которому с 1 января 2017 г. автономным учреждениям и хозяйственным обществам с долевым государственным участием более 50% при осуществлении закупок стоит применять нормы Федерального закона N 44-ФЗ. При этом положения Федерального закона N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" можно будет применять только при закупках за счет грантов и субсидий, а также для привлечения третьих лиц к исполнению контракта, по которому учреждение является исполнителем.

2. Ужесточение правовых мер борьбы с коррупцией, что объясняет усиление контроля за расходованием бюджетных средств и увеличение прозрачности закупочных процедур. Стоит выделить:

- внедрение электронных процедур с использованием Интернета;
- проведение оптимизации деятельности контрольных органов в сфере закупок, включая перераспределение полномочий и улучшение эффективности контроля;
- планируется развитие норм, регулирующих раскрытие информации о субподрядчиках.

3. Защита национальных интересов России.

В 2015 году приняты нормы, для поддержки импортозамещения. В особенности, были введены запреты на осуществление закупок 97 видов иностранных товаров, ограничения - на закупку 47 видов иностранных товаров, определены дополнительные требования допуска иностранных поставщиков в отдельных сферах.

Активное внесение изменений в закупочной политике России в настоящей мировой экономической ситуации подтверждается рядом законодательных инициатив и принятых нормативно-правовых актов. Большая часть которых направлена на реализацию целей политики импортозамещения и повышения конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей.

Контрактная система предполагает два основных пути реализации своих целей. Первый – это определенные выгодные условия, предоставляемые определенным

участникам при осуществлении закупок, с другой стороны это определенный перечень ограничительных и запретных мер на допуск к участию в закупках иностранных товаров, либо иностранных участников. Кроме того отдельно стоит вопрос о поддержке отечественных товаропроизводителей. Экономические условия Российской Федерации показывают необходимость финансового мотивирования участников закупок и качественного исполнения заключенных контрактов на основании закупочных процедур. Государство же показывает свою заинтересованность в совместной работе с субъектами малого предпринимательства и социально ориентированными некоммерческими организациями для удовлетворения государственных и муниципальных потребностей. Таким образом удовлетворяются нужды заказчиков и формируется необходимый рынок сбыта, стимулируется развитие отдельных отраслей экономики. Отсюда следует, государство целенаправленно поддерживает отечественных производителей в рамках государственных (муниципальных) закупок. По оценке Минэкономразвития России данные действия повышают производственные мощности отечественных производителей, даёт старт развитию стратегически важных сфер экономики. Эта цель нашла свои отклики в законе о контрактной системе и определила порядок поддержки субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций через контрактную систему в статье 30 Закона №44-ФЗ.

Данные меры в сфере государственных (муниципальных) закупок не устраняют всех разногласий, возникающих при формировании равновесия экономических интересов участников контрактной системы: с одной стороны, процедуры государственных (муниципальных) закупок продуктивно выполняют функции поддержки субъектов малого предпринимательства и социально некоммерческих организаций, как гарантия финансовой стабильности, но тут же победитель закупки вынужден выполнять заказ за заемные средства, за счет имеющихся у него средств, получая оплату по контракту только после полного его исполнения, что может растянуться на весьма длительный срок.

Также следует отметить низкую конкурентоспособность предприятий, использующих в своей деятельности иностранную продукцию либо ведущие расчеты

в иностранной валюте. Так же, некоторые способы закупок предоставляют возможность заказчикам целенаправленно устанавливать барьер для участия в закупках малого и среднего бизнеса, у которых нет возможностей на данный момент конкурировать в ценовом разрезе с крупным предприятием. Одним из инструментов сохранения конкурентоспособности являются электронные аукционы. Они обеспечивают наибольшую прозрачность и конкуренцию при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Тем не менее аукционы не являются универсальным методом и не могут полностью разрешить конфликт интересов при сотрудничестве государства и бизнеса в системе государственных (муниципальных) закупок. При анализе действующей модели осуществления закупок открывается достаточное количество теневой и коррупционной экономической составляющей в системе закупок, отсюда потребность в очередном усовершенствовании системы закупок. В настоящее время контрольные органы выявляют достаточное количество правонарушений в части честной конкурентной борьбы, однако существенные действия для устранения этих противоречий видится в дальнейшей модернизации сферы государственных (муниципальных) закупок Российской Федерации.²⁸

Система запретов и ограничений на участие в закупках иностранных товаров является одним из главных последствий санкционной политики в наше время, которое достаточно активно реализуется. Потенциал его оперативной модернизации с учетом изменяющихся условий мировых экономических связей и отношений России с иностранными поставщиками позволяет достаточно эффективно и действенно его использовать. Так, к примеру, согласно Плану первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году в целях формирования благоприятных условий для развития производства российской конкурентоспособной продукции в приоритетных отраслях приказами Минпромторга утверждены мероприятия по импортозамещению в самых разных отраслях промышленности. Также стоит отметить в этой связи и План

²⁸ Медякова Е.М. Особенности применения безрисковых технологий контрактной экономики России / Е.М. Медякова // Сборник: Современная наука. Новый взгляд. Сборник научных докладов. «Diamond trading tour». Warszawa. – 2015. – С. 58 – 64.

импортозамещения в нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслях промышленности, а так же ряд других аналогичных документов.²⁹

В 2016 году заказчики любого уровня при планировании и осуществлении своих закупок должны учитывать ряд существующих запретов и ограничений: запрет на закупку программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, запрет на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, запрет на допуск отдельных видов продукции работ, которые выполняются организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, запрет на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, ограничение на допуск происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в Перечень жизненно необходимых и важнейших и ряд других. Существуют и поощрительные меры, установленные к примеру для участников закупок, которые предлагают к поставке товары, произведенные в государствах - членах ЕАЭС (России, Беларуси, Казахстане, Армении, Киргизии).

²⁹ Контрактная система. Управление государственными и муниципальными закупками / Локота О.В. [и др.] – Ростов н/Д, 2016. – 316 с.

5. ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Исследование государственных и муниципальных закупок товаров, работ и услуг в настоящее время является одним из наиболее актуальных вопросов юридической науки, решению которого посвящены труды представителей цивилистики, науки административного, уголовного, конституционного права, работы экономистов, финансистов и других ученых. Вместе с тем данную тему нельзя назвать достаточно изученной по нескольким причинам, среди которых - сложный состав правоотношений, составляющих ядро исследуемой области, частые изменения правового регулирования, а также распространение режима государственных (муниципальных) закупок на разнородные общественные отношения.

В частности, Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) распространил свое действие на все органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами и иных государственных (муниципальных) заказчиков, а также очертил круг случаев, когда нормы данного Закона применяются для регулирования процесса закупок отдельных видов юридических лиц.

Единое правовое регулирование закупок товаров, работ и услуг всеми государственными и муниципальными заказчиками имеет давние традиции в отечественном законодательстве. Начиная с петровских времен закупки вне зависимости от "личности" закупающего органа именовались "казенные подряды и поставки", что объяснялось единым источником их финансирования - средствами государственной казны. Схожая ситуация наблюдалась в советский период, а также при переходе к рыночной экономике. Нельзя не отметить, что в ходе исторического развития развивалось и правовое регулирование публичных закупок, подвергаясь все большей дифференциации: первоначально произошло разграничение закупок товаров от закупок работ и услуг, позднее муниципальные закупки отделились от

государственных, а последние, в свою очередь, были разделены на закупки для федеральных нужд и нужд субъектов Российской Федерации. Наконец, в рамках государственных закупок обособились закупки для обеспечения нужд государственных внебюджетных фондов, государственной корпорации "Росатом" и иных юридических лиц (в том числе лиц, на закупки которых распространяется Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ).

Одними из субъектов закупочной деятельности, обладающими значительными особенностями правового статуса, являются органы судебной системы Российской Федерации. Как справедливо отмечается в литературе, они характеризуются фактической двойственностью своего правового статуса: с одной стороны, реализуя определенные государственные полномочия (применительно к судам речь идет, как правило, об осуществлении правосудия), они являются участниками административных правоотношений, с другой стороны, в качестве субъекта тех или иных гражданских правоотношений суды выступают на равных началах с иными лицами - участниками этих отношений.³⁰

Между тем правовое положение судов как участников общественных отношений (и гражданских, и административных) базируется на следующих нормах. В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10). Гарантии самостоятельности судебных органов установлены как Конституцией Российской Федерации (ст. 118, 120, 124), так и специальным законодательством, в частности Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", Федеральным законом от 10.02.1999 N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации" и другими.

³⁰ Орлов А.В. О некоторых особенностях проведения закупочных процедур органами судебной власти Российской Федерации, обусловленных необходимостью обеспечения безопасности судей, реализации принципов открытости и доступности правосудия / В.Е. Севрюгин // Российский судья. – 2014. – № 12. – С. 8 - 15.

Принципы самостоятельности и независимости судебной власти также составляют основу международно-правового регулирования статуса судебных органов, в рамках которого приняты Основные принципы независимости судебных органов (1985), Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судебных органов (1989), Рекомендация N R(94)12 Комитета министров государствам - членам Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей (1994), Европейская хартия о статусе судей и Пояснительный меморандум к ней (1998) и иные международно-правовые акты. Таким образом, принцип независимости судебной власти раскрывается через самостоятельность судебных органов и недопустимость вмешательства в любой форме в деятельность судов по осуществлению правосудия.

Конституция Российской Федерации в развитие указанного принципа декларирует необходимость финансирования судов с учетом обеспечения возможности полного и независимого осуществления правосудия (ст. 124), а федеральное законодательство закрепляет за судами самостоятельность в распоряжении средствами, выделенными на обеспечение их деятельности (ст. 4 Федерального закона от 10.02.1999 N 30-ФЗ "О финансировании судов Российской Федерации").

В соответствии с действующим законодательством право самостоятельно распоряжаться выделяемыми судебному органу бюджетными ассигнованиями, направлять их для использования по целевому назначению, а также право подписи платежных и иных документов при совершении операций по лицевому счету принадлежит председателю соответствующего суда, который при этом обладает статусом судьи, осуществляет рассмотрение дел и ведет иную процессуальную деятельность.

Указанные особенности, присущие исключительно судебным органам как специализированным органам государственной власти, главной целью которых является разрешение споров и осуществление правосудия, не могут не сказываться на правовом регулировании гражданско-правовых отношений, сторонами которых выступают суды, в частности отношений по закупкам товаров, работ, услуг.

Прежде всего, необходимо отметить, что со вступлением в силу Закона о контрактной системе значительно усилились контроль и надзор за закупочной деятельностью государственных и муниципальных заказчиков. Закон наделяет правом проведения контрольных мероприятий органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России), органы исполнительной власти, осуществляющие правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы (Федеральное казначейство), и органы внутреннего государственного финансового контроля (Росфиннадзор). Кроме того, Законом предусматривается возможность проведения ведомственного и общественного контроля за закупками. Наконец, квазиконтрольными являются, по существу, мониторинг и аудит в сфере закупок, осуществляемые Минэкономразвития России и Счетной палатой Российской Федерации соответственно.

Позитивной видится практика Федеральной антимонопольной службы, установившей локальным актом порядок рассмотрения обращений государственных (муниципальных) заказчиков, являющихся органами судебной власти, а также органами Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, только территориальными управлениями ФАС России, расположенными в столицах соответствующих федеральных округов. Данный подход применяется и при проведении контрольных мероприятий. Так, жалоба участника закупки на решение комиссии суда, расположенного на территории Иркутской области, подлежит рассмотрению Управлением ФАС России по Новосибирской области (столице Сибирского федерального округа).

Указанная позиция позволила частично устранить конфликт интересов в деятельности контрольных органов и оградить суды от угрозы вмешательства в их деятельность со стороны органов исполнительной власти. Вместе с тем вероятность возникновения конфликта остается в случае оказания ведомственного давления на контролирующий орган со стороны вышестоящего субъекта. Кроме того, Приказ ФАС России от 12.08.2008 N 304, закрепляющий данный порядок, в Минюсте России не зарегистрирован, в установленном порядке не опубликован, в связи с чем не

является нормативным правовым актом, регулирующим вопросы подведомственности рассмотрения территориальными органами ФАС России жалоб на действия (бездействие) заказчика.³¹

Наиболее компетентным государственным органом, контроль и надзор со стороны которого не порождает бы конфликт интересов и нарушение принципа независимости судов, является Счетная палата Российской Федерации. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" она является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию. Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. В этой связи следует признать удачной закрепленную в Законе о контрактной системе идею об осуществлении Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, в том числе и в отношении судебных органов.

Также необходимо отметить, что в последние годы наша страна в целом и система государственного управления в частности нацелена на поступательное развитие национальной социально-экономической системы в условиях развития кризисных явлений, изменения геополитической ситуации, введения санкций. Для решения данной задачи используются различные подходы, один из них – это обеспечение эффективности, законности и целесообразности расходования средств государственного бюджета в условиях дефицита. Такой подход отражен в распоряжении Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». Важным механизмом совершенствования процесса использования бюджетных средств всех уровней в

³¹ См., например: Постановление ФАС Московского округа от 26.06.2012 по делу N А40-77783/11-149-468 // СПС "КонсультантПлюс"; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2013 по делу N А56-41019/2012 // СПС "КонсультантПлюс".

настоящее время выступает контрактная система РФ, функционирование которой регламентируется новым Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с данным законом «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд». Особо подчеркнем, что система государственных закупок играет важную роль в социально-экономическом развитии Российской Федерации. По данным Министерства экономического развития РФ каждый год органы власти производят закупки примерно на 8,4 трлн. руб., на такую же сумму производят закупки корпорации и компании с государственным участием. В целом, по подсчетам экспертов, посредством государственных закупок распределяется 22% ВВП, что позволяет определить государственную контрактную систему как один из важнейших механизмов экономической политики, проводимой Правительством РФ.³²

Кроме того значение контрактной системы заключается в следующем:

- позволяет обеспечить практическое исполнение государственных (муниципальных) обязательств перед населением страны
- является важным инструментом государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, что предусмотрено в указанном ранее ФЗ № 44, который в статье 30 указывает на обязательство заказчиков закупать у субъектов малого и среднего бизнеса не менее 15% товаров, работ, услуг от общего объема закупок за год.

Однако реализовать свои функции в национальной экономике контрактная система не может в полной мере, ввиду наличия большого числа проблем в данной

³² Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] // [сайт] – URL:<http://economy.gov.ru>.

сфере. Так, сложнейшей проблемой развития контрактной системы остается коррупция. Как отмечают современные специалисты, наиболее распространенной коррумпированной схемой является завышение начальной цены государственного контракта.

Наряду с этим можно выделить следующие негативные черты развития контрактной системы в последние годы:

1. Недостаточная эффективность законодательного регулирования контрактной системы (наличие неоднозначных трактовок, противоречивость норм);

2. Несоразмерность уровня ответственности за нарушение законодательства в части обоснования цен заключаемых контрактов. Особое беспокойство вызывает тот факт, что давность привлечения к ответственности за нарушение закона составляет только 1 год ;

3. Отсутствие единого подхода к проведению проверок контролирующими государственными органами.

Представляется, что решение обозначенных проблем позволит повысить роль контрактной системы в развитии экономической и бюджетной системы нашей страны. Можно предложить следующие направления совершенствования контрактной системы Российской Федерации:

– передать функцию определения поставщика конкурентными способами Главным распорядителям бюджетных средств, что позволит повысить централизацию государственных (муниципальных) закупок;

– усовершенствовать инструменты определения и обоснования начальной цены государственного (муниципального) контракта;

– развить внутриведомственный контроль планирования и проведения государственных (муниципальных) закупок. Совершенствование контрактной системы – это важное направление повышения результативности использования финансовых средств государственного бюджета, посредством которого в среднесрочной перспективе возможно будет сформировать бездефицитный бюджет, что положительно отразится на экономическом росте.

5.1. Судебная практика по спорам, вытекающим из правоотношений в контрактной системе в сфере закупок на основе реальных судебных дел

Развитие и становление контрактной системы в сфере закупок неизменно находит отражение в соответствующих судебных актах. Содержание судебных актов по спорам в сфере закупок значительно изменилось не только в связи со вступлением в действие Закона N 44-ФЗ, который конкретизировал отдельные моменты правоприменения, но и в связи с упразднением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Вместе с тем по-прежнему остается массив неоднозначных норм, способных привести к правовым коллизиям в процессе взаимодействия всех субъектов контрактной системы, особенно с контролирующими органами.

Несмотря на то, что РФ не является страной прецедентного права, судебные акты различных инстанций имеют важное значение для правоприменительной практики в сфере закупок.

Обеспечение в полном объеме не может быть заменено в процессе исполнения контракта без воли (согласия) заказчика:

Решением АС города Москвы от 16.02.2015 по делу N А40-207793/2014, оставленным без изменения судом апелляционной (Постановление от 06.05.2015) инстанции, подтверждена позиция о том, что Закон N 44-ФЗ не содержит положений, позволяющих изменить способ обеспечения исполнения контракта с денежных средств на банковскую гарантию с размером обеспечения банковской гарантии, равным размеру изначально перечисленных в целях обеспечения исполнения контракта денежных средств контрагентом, принимая во внимание, что Закон N 44-ФЗ связывает возможность изменения способа обеспечения в связи с решением контрагента об уменьшении обеспечения исполнения контракта на объем выполненных обязательств. Право контрагента предоставить заказчику обеспечение исполнения контракта, уменьшенное на размер выполненных обязательств, предусмотренных контрактом, взамен ранее предоставленного обеспечения исполнения контракта фактически не может быть реализовано в связи с отсутствием

возможности проведения соответствующего расчета и отсутствием соответствующей методики расчета.

Также в Законе N 44-ФЗ отсутствуют нормы, которые обязывали бы заказчика принять предоставление контрагентом нового обеспечения в полном объеме без уменьшения на размер выполненных обязательств в случаях, предусмотренных п. 7 ст. 96 Закона N 44-ФЗ.

Обеспечение заявки при третьем отклонении второй части не подлежит возврату участнику аукциона:

Решением АС Краснодарского края от 18.11.2014 по делу N А32-19609/2014, оставленным без изменения судом апелляционной (Постановление от 12.03.2015) инстанции, подтверждена позиция о том, что в случае признания второй части заявки не соответствующей требованиям об аукционе участник аукциона лишается обеспечения, которое перечисляется оператором электронной площадки заказчику.

Довод участника закупки о том, что, направляя третью заявку, он не знал и не мог знать о том, что предыдущие заявки содержат недостатки ввиду одновременной подачи спорных заявок, судами отклонен, поскольку участник аукциона, как хозяйствующий субъект, должен был знать о несоответствии сведений об адресах, указанных в лицензии, и об адресах, указанных в выписке из ЕГРЮЛ. При надлежащей степени заботливости и добросовестности участник закупки должен был узнать о наличии недостатков при формировании пакета документов для участия в аукционах.

Обеспечение заявки не возвращается, даже в случае невключения антимонопольным органом победителя-уклониста в Реестр недобросовестных поставщиков:

Решением АС Пермского края от 01.10.2015 по делу N А50-15369/2015 подтверждено, что при непредоставлении обеспечения исполнения контракта в соответствии с антидемпинговыми требованиями победитель признается уклонившимся от заключения контракта. При этом судом первой инстанции установлено, что невключение антимонопольным органом победителя-уклониста в

реестр недобросовестных поставщиков не свидетельствует об обязанности заказчика возратить обеспечение заявки на участие в электронном аукционе.

Решение не включать сведения о победителе-уклонисте в реестр недобросовестных поставщиков вследствие признания антимонопольным органом отсутствия в его действиях недобросовестного поведения или злонамеренного уклонения от заключения контракта не влечет автоматически признание незаконными действий заказчика и оператора электронной площадки по перечислению обеспечения заявки заказчику.

Кроме того, заявитель как участник закупки, принимая решение об участии в процедуре закупки, несет риск наступления неблагоприятных для него последствий, а также риск того, что уклонение от заключения контракта может выражаться как в совершении действий, осуществленных с указанной целью либо по неосторожности, так и в бездействии, когда участник закупки по небрежности не принимает необходимых мер по соблюдению норм и правил, необходимых для заключения контракта, чем создает условия, влекущие невозможность подписания контракта.

Установление заказчиком нереальных сроков выполнения обязательства по контракту - нарушение Закона N 44-ФЗ:

Решением АС Ивановской области от 29.05.2015 по делу N А17-639/2015, оставленным без изменения Постановлением 2 ААС от 28.08.2015, подтверждена позиция антимонопольного органа, признавшего в действиях заказчика нарушение Закона N 44-ФЗ, выразившееся в установлении нереальных сроков выполнения обязательства по контракту.

Несмотря на то что заказчик вправе самостоятельно формировать объект закупок, описание объекта закупки должно носить объективный характер и быть мотивированным, основанным на реальных потребностях заказчика. Согласно извещению о проведении запроса котировок заказчиком установлен пятидневный срок выполнения работ с момента заключения контракта, однако заказчик не обосновывал установленный срок выполнения работ.

В обоснование удовлетворенной антимонопольным органом жалобы подрядчик представил расчет продолжительности строительства артезианской скважины для

источника теплоснабжения, составленный на основании Единых норм и расценок на строительные, монтажные и ремонтно-строительные работы по бурению скважин на воду, утвержденных Государственным строительным комитетом СССР, и локального сметного расчета. Согласно представленному расчету для выполнения работ по строительству артезианской скважины для источника теплоснабжения потребуется не менее 8 дней. Данной ссылкой обоснованно указано количество рабочих, занятых на бурении скважины с учетом использования бурового оборудования УРБ ЗА2, 1БА-15В, которое заложено в основу локально-сметного расчета заказчика. Суды отклонили доводы заказчика о возможном сокращении сроков работ путем увеличения количества рабочих, занятых на бурении скважины.

Доводы заказчика о том, что пятидневный срок выполнения работ предыдущим опытом выполнения аналогичных работ со схожим объемом в соответствующий срок, не подтверждены, документов, подтверждающих, что строительство объекта закупки возможно в установленные сроки, заказчик не представил.

Таким образом, заказчик не обосновал свою потребность в установлении сроков выполнения работ по строительству артезианской скважины для источника теплоснабжения в течение 5 календарных дней с момента заключения контракта вместо положенных по строительным нормам 8 календарных дней.

Важное значение имеет наименование закупки и описание объекта закупки. Закон N 44-ФЗ не только содержит понятие описания объекта закупки, но и раскрывает исчерпывающий перечень требований к описанию объекта закупки. С одной стороны, установление подобных требований позволило более конкретно понять всем участникам закупок запросы заказчика в товарах, работах, услугах, с другой стороны, порядок описания объекта закупки стало причиной многочисленных административных споров.

Проблемы исчисления сроков в контрактной системе

Вопрос исчисления сроков в контрактной системе в сфере закупок довольно актуальный, если не сказать болезненный. Порядок определения сроков согласно Закону N 44-ФЗ значительно отличается от ГК РФ: сроки устанавливаются не только в календарных, но и в рабочих днях, устанавливаются хаотично - не позднее одного

рабочего дня с даты размещения, в течение трех рабочих дней, за 20 календарных дней до окончания срока подачи заявок и т.д. Указанный "хаос" не позволяет сформировать единообразный подход административных и судебных органов к вопросу установления сроков. Вопросы переноса даты, выпадающей на выходные и праздничные дни, расчета срока подачи заявок с необходимостью учета выходных и праздничных дней и т.д. по настоящее время не имеют единства в правоприменении.

Размещать извещение о проведении запроса предложений накануне выходных дней – недопустимо:

Решением АС Хабаровского края от 13.07.2015 по делу N А73-3430/2015, оставленным без изменения Постановлением 6 ААС от 08.10.2015, подтверждена позиция антимонопольного органа о недопустимости осуществления запроса предложений путем публикации извещения накануне выходных дней.

Судами установлено, что из 5 установленных законом дней 3 дня (7, 8, 9 марта) являлись нерабочими днями, таким образом, для подачи документов осталось только 2 дня. Довод заказчика о том, что законодатель не указал на то, что 5 дней должны быть рабочими, отклонен, поскольку оценка соблюдения этого срока должна производиться исходя из цели его установления, направленной в том числе на защиту конкуренции, с учетом того, что данный срок является гарантией участия в запросе предложений всех участников.

Поскольку в настоящее время подача заявок на участие в запросе предложений не предусмотрена функционалом ЕИС, заявки на участие в запросе предложений могут быть поданы только в письменной форме. В документациях рассматриваемых запросов предложений возможность подачи заявок в форме электронного документа не предусмотрена. С учетом изложенного за два дня потенциальные участники, находившиеся в других городах, не могли своевременно подать заявки.

Заказчик при установлении срока начала и окончания подачи заявок должен учитывать направленность такого срока на обеспечение доступа к участию, то есть реальную возможность для потенциальных участников подать заявку, не допуская в связи с этим наложение таких сроков на особые периоды времени в году, влекущие

уменьшение количества рабочих дней. Аналогичная позиция изложена в Постановлении Президиума ВАС РФ от 16.04.2013 N 2823/11.

Персональные данные в контрактной системе:

В результате постоянного взаимодействия субъектов контрактной системы в процессе осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд происходит обмен информацией значительного объема, содержащейся в различных формах документов. Определенная часть такой информации содержит в себе персональные данные физических лиц, запрет или ограничение распространения, обработки которых без согласия субъектов персональных данных прямо установлены Федеральным законом от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных" (далее - Закон N 152-ФЗ). В этой связи закономерным представляется вопрос о соблюдении всеми категориями субъектов контрактной системы в сфере закупок требований по обработке персональных данных.

Цели использования персональных данных могут быть различными. Кроме очевидной пользы от возможности каждым субъектом контрактной системы получить необходимую консультацию, разъяснения, провести переговоры, организовать демонстрации товаров, работ, услуг и т.д., существуют и риски, связанные с оказанием возможного давления на работников контрактной службы (контрактного управляющего), на членов комиссии по осуществлению закупок извне в целях совершения определенных "правильных действий" в рамках определенной закупки и т.д. Самое важное в век телекоммуникационных технологий, когда доступ к персональной информации, ее объемы, возможность быстро получать и компилировать данные из различных источников - это ограничить или полностью запретить несанкционированную возможность вторжения в личную жизнь, получение и распространение информации, защищаемой как российским законодательством, так и международным правом.

Согласно норме ст. 3 Закона N 152-ФЗ под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). Обработка

персональных данных представляет собой любое действие (операция) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных. Законом N 152-ФЗ запрещается распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания.

Таким образом, информацию о физических лицах, так или иначе используемую в контрактной системе в сфере закупок, все без исключения субъекты контрактной системы обязаны обрабатывать с учетом требований Закона N 152-ФЗ.

Принимая во внимание, что значительная часть проблем по обработке персональных данных заключается в работе заказчика, работников контрактной службы заказчика или контрактного управляющего, рассмотрим наиболее актуальные вопросы обработки персональных данных данными категориями субъектов контрактной системы.

Многие заказчики в процессе осуществления закупок периодически сталкиваются с серьезной проблемой обработки и предоставления заказчиком персональных данных по запросу антимонопольного органа. Подобные "предложения предоставить информацию" заказчики получают в процессе подготовки органа контроля к рассмотрению жалобы на действия (бездействие) заказчика, контрактного управляющего, комиссии по осуществлению закупки, а также в случае возбуждения административного производства по итогам установления факта нарушения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

С одной стороны, установлена административная ответственность за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), с другой стороны, орган контроля "предупреждает" заказчика об административной ответственности за не

предоставление запрашиваемых сведений, которая в несколько раз выше, чем за персональные данные.

Орган контроля ссылается на ч. 1 ст. 25 Закона N 135-ФЗ, которая предусматривает обязанность представления субъектом контроля в антимонопольный орган по его мотивированному требованию в установленный срок необходимых антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документов, объяснений, информации соответственно в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях. Следовательно, Законом N 135-ФЗ предусмотрена обязанность предоставления субъектом контроля персональных данных без согласия субъекта персональных данных.

Далее, орган контроля акцентирует внимание на нормах КоАП РФ. В соответствии со статьей 26.10 КоАП РФ, орган контроля в сфере закупок, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. Сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения. На основании ч. ч. 28, 30 ст. 99 Закона N 44-ФЗ субъекты контроля обязаны представлять в орган контроля по его требованию документы, объяснения в письменной форме, информацию о закупках (в том числе сведения о закупках, составляющие государственную тайну), а также давать в устной форме объяснения.

С нашей точки зрения, приведенные позиция и обоснование требований органа контроля о предоставлении персональных данных представляются весьма спорными и не в полной мере соответствующими действующему законодательству РФ.

На основании нормы ст. 23 Конституции РФ, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров,

почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Согласно ст. 7 Закона N 152-ФЗ операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Исключения из этого правила подлежат установлению федеральными законами, которыми предусматриваются случаи обязательного предоставления субъектом персональных данных своих персональных данных в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Указом Президента РФ от 06.03.1997 N 188 "Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера" установлены данные, относящиеся к конфиденциальным: сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях, которые не должны быть разглашены.

Следовательно, заказчик как юридическое лицо должен обеспечивать конфиденциальность данных работников контрактной службы (контрактного управляющего), в том числе членов комиссии по осуществлению закупок. Аналогичная правовая позиция представлена в Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 18.12.2008 по делу N А58-558/08-Ф02-6318/08. Также заказчик обязан обеспечить конфиденциальность персональных данных иных физических лиц, полученных в процессе осуществления закупок.

Если рассматривать взаимоотношения "заказчик - работники контрактной" службы (контрактный управляющий) с точки зрения Трудового кодекса РФ (далее - ТК РФ), в частности гл. 14, то заказчик как работодатель согласно требованиям статей 86, 88 ТК РФ не обязан получать согласие от работников на обработку персональных данных, так как в этом случае обработка данных идет в целях исполнения трудового

договора, одной стороной которого и является субъект персональных данных. Таким образом, находясь в трудовых отношениях с заказчиком, субъекты контроля в сфере закупок могут не давать согласие на обработку персональных данных в рамках трудового договора, а заказчик не будет являться оператором обработки персональных данных согласно Закону N 152-ФЗ, только в том случае, если последний не определит цели обработки персональных данных, состав персональных данных, подлежащих обработке, действия (операции), совершаемые с персональными данными (п. 2 ст. 3 Закона N 152-ФЗ).

Нормой ст. 88 ТК РФ предусмотрено обязательное соблюдение работодателем требования не сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в других случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами. Схожая позиция отражена в Постановлении ФАС Московского округа от 14.01.2010 N КА-А40/14463-09 по делу N А40-38438/09-17-269. Суды указали, что, поскольку трудовой договор является документом, содержащим персональные данные работника, согласно ст. 67 ТК РФ и ст. 3 Закона N 152-ФЗ работодатель (оператор персональных данных) правомерно отказал акционерам в передаче копии трудового договора генерального директора. Определением ВАС РФ от 11.03.2010 N ВАС-2631/10 отказано о передаче данного дела в Президиум ВАС РФ. Дополним, что и размер заработной платы, указанной в трудовом договоре, также относится к персональным данным согласно Постановлению ФАС Московского округа от 29.04.2010 N КА-А40/4062-10 по делу N А40-159104/09-93-1333.

Законом N 44-ФЗ требование о передаче персональных данных органу, уполномоченному на осуществление контроля в сфере закупок, не предусмотрено. Иные подзаконные нормативные правовые акты, в том числе регулирующие деятельность и определяющие функции органов контроля в сфере закупок, в ст. 88 ТК РФ не упомянуты и не могут быть основой для истребования персональных данных, так как согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой

это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Акцент внимания на норме ч. 28 ст. 99 Закона N 44-ФЗ, позволяет установить прямое отсутствие обязанности заказчика представлять персональные данные в орган контроля по его требованию. Действующее законодательство РФ не содержит прямого указания на полномочие органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, запрашивать сведения о персональных данных субъектов контроля, равно как и не предоставляет право получать персональные данные субъекта контроля без его согласия, не предусматривает полномочий такого органа по обработке персональных данных. Указанная позиция подтверждена в том числе Постановлением ФАС Уральского округа от 18.05.2011 N Ф09-2525/11-С1 по делу N А50-26132/10.

Таким образом, непредставление в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, информации о персональных данных не препятствует реализации возложенных на него функций (полномочий) согласно законодательству РФ о контрактной системе в сфере закупок.

В случае формирования заказчиком контрактной службы (контрактного управляющего), назначаемых согласно Приказу Минэкономразвития России от 29.10.2013 N 631 "Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе" из числа работников заказчика, обработка персональных данных указанных субъектов персональных данных осуществляется в рамках трудового законодательства РФ. Однако ни Законом N 44-ФЗ, ни иными нормативными правовыми актами РФ не предусмотрена обязанность заказчика иметь в наличии (собирать) и обрабатывать персональные данные членов комиссии по осуществлению закупок, которые могут и не состоять с заказчиком в трудовых отношениях.

Подмена понятий антимонопольным органом: выполнение функций (полномочий) антимонопольного органа в процессе рассмотрений нарушений антимонопольного законодательства (Закон N 135-ФЗ) и выполнение функций (полномочий) по осуществлению контроля в сфере закупок (Закон N 44-ФЗ).

Практика рассмотрения арбитражных споров по делам, вытекающим из контрактной системы в сфере закупок, явно показывает наличие противоречий в действующем законодательстве, что порождает неоднозначное понимание и отсутствие единства правоприменения всеми субъектами контрактной системы.

Представляется значительным разнообразие и тематика арбитражных споров в указанной сфере, что свидетельствует о повышенном интересе к контрактной системе не только заказчиков и контрагентов, но и контролирующих органов, общественных организаций.

Значительное количество арбитражных споров связано с решениями и предписаниями антимонопольного органа. Отсутствие в системе антимонопольного регулирования (ФАС России и его территориальные управления) единого подхода практики правоприменения в контрактной системе, понимания норм законодательства о закупках, четко выстроенной системы аналитики и анализа административной практики не только не способствует повышению качества реализации закупок в Российской Федерации, но и вводит в заблуждение заказчиков и участников закупок, увеличивает нагрузку на судебные органы. Как следствие - ежемесячно увеличивается количество исковых заявлений и жалоб по спорам в контрактной системе.

Анализ судебных актов, приведенных в данной главе, говорит о неоднозначных ситуациях и спорных вопросах, возникающих в процессе осуществления закупок. Наиболее актуальные, значимые и интересные арбитражные дела позволили констатировать необходимость совершенствования не только законодательства Российской Федерации о контрактной системе, но и практику его правоприменения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги данной диссертационной работы, стоит сказать, что новая для Российского законодательства контрактная система в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд является по своей природе сложнейшим механизмом.

Таким образом, суммируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

- становление и развитие государственных закупок зародилось еще в допетровские времена и активно развивалось до февральской революции 1917 года и становления НЭПа. После чего Советский союз перешел на плановую систему экономики в плоть до его развала. В новейшей истории России система государственных закупок представляет собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, которые направлены на обеспечение муниципальных и государственных нужд.;

- сущность контрактной системы состоит в объединении различных субъектов в сфере закупок для достижения единых целей;

- значения контрактной системы заключается в непосредственном влиянии на экономику, за счет антикоррупционной направленности, влияния на национальный бизнес и выполнения государственных обязательств;

- основная цель контрактной системы в сфере закупок является целенаправленное и эффективное расходование бюджетных ресурсов;

- институт контрактной системы в сфере закупок можно определить как институт финансового законодательства представляющий собой совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения.

В числе специфических пробелов правового регулирования государственных (муниципальных) закупок стоит выделить профессиональный вопрос, а именно подготовка высококвалифицированных кадров как со стороны заказчиков, так и со сторон исполнителей. Не смотря на то, что сам Федеральный закон № 44-ФЗ от

05.04.2013 года еще достаточно молодой, сама деятельность государства по осуществлению государственных (муниципальных) закупок ведется с начала 90-х годов XX века.

Для реализации одного из главного принципа контрактной системы – принципа профессионализма, считаю необходимым введением специальной дисциплины в юридических и экономических вузах, например — «Особенности финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) через контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Кроме того стоит отметить такой пробел, как несоразмерность штрафных санкций в отношении заказчика. Что приводит к осуществлению закупок не на достижение эффективного расходования бюджетных средств, а к стремлению отсутствия штрафов. И такие штрафные санкции направлены только в адрес заказчика. К исполнителю контракта данные санкции не применяются и всё что ему грозит – попадание его организации в реестр недобросовестных поставщиков.

Так же стоит отметить и затяжной процесс закупочной деятельности. Наименьший срок на осуществление закупок методом электронного аукциона – 43 календарных дня с момента размещения информации о закупке в плане-графике до заключения контракта.

Надо отметить, что и в настоящее время Закон о контрактной системе нельзя назвать окончательно отредактированным, в связи с чем для его доработки требуются предложения основных заинтересованных субъектов – заказчика и участника закупки (поставщик, подрядчик, исполнитель).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Правовые акты Российской Федерации

1. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993): по сост. на 21.07.2014 // "Собрание законодательства РФ" – 2014 – N 31- ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: по сост. на 30.11.2016 // "Собрание законодательства РФ" – 1998, - N 31 – ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): по сост. на 02.10.2016 // "Собрание законодательства РФ" – 1994, - N 32 – ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): по сост. на 23.05.2016 // "Собрание законодательства РФ" – 1996, - N 5 – ст. 410 .
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: по сост. на 22.11.2016 // "Собрание законодательства РФ" – 2002, - N 1 (ч. 1) – ст. 1.
6. Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»: по сост. на 13.12.1994 г. // "Российская газета" – 1992 г. – N 148.
7. Федеральный закон от 02 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»: по сост. на 19.07.2011 г. // "Собрание законодательства РФ" – 1994, - N 32 – ст. 3303.
8. Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»: по сост. на 23 ноября 2007г. // "Собрание законодательства РФ" – 2006 – N 52 (2 ч.);
9. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов»: по сост. на 08 ноября 2008 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2007 – N 31;
10. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»: по сост. на 08 ноября 2008 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2007 – N 31;
11. Федеральный закон от 02 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов»: по сост. на 03 ноября 2010 г. // "Российская газета" – 2009 – N 232.
12. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»: по сост. на 06 ноября 2011 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2010 – N 51;
13. Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»: по сост. на 06.11.2011 // "Собрание законодательства РФ" – 2010, - N 51 (1 ч.) – ст. 6809.

14. Федеральный закон от 18 июля 2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц": по сост. на 03.07.2016 // "Собрание законодательства РФ" – 2011 – N 30 – ст. 4571.

15. Федеральный закон от 05 апреля 2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд": по сост. на 03.07.2016 г. // "Собрание законодательства РФ" – 2013 – N 14 – ст. 1652.

16. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»: по сост. на 26.12.2014 // "Собрание законодательства РФ" – 2013, - N 49 (часть I) – ст. 6350

17. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 "О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах". // "Парламентская газета" – 2011 – N 32

18. Письмо Минфина России от 27.06.2014 N 02-05-11/31346 «О единообразном применении единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации видов расходов классификации расходов бюджетов» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»;

19. Постановление ФАС Московского округа от 26.06.2012 по делу N А40-77783/11-149-468 // СПС "КонсультантПлюс"; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2013 по делу N А56-41019/2012 // СПС "КонсультантПлюс"

20. Приказ Минпромторга России от 01.11.2012 N 1618 "Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации": по сост. на 31 марта 2013 г. // Российская газета – 2013. – N 59

Научная и учебная литература, статьи в научных журналах и сборниках

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. / Л.В. Андреева – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 250 с.

2. Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11 – С. 42-47.

3. Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции / Л.В. Андреева // Издательская группа «Юрист» – 2013. – № 14 – С. 3-8.

4. Андреева, Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования / Л.В. Андреева // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2013. — 407 с.
5. Андреева, Л.В. Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения / Л.В. Андреева // *Право и экономика.* — 2013 — № 4 — С. 33 — 36.
6. Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: автореф. дис. .. канд. юрид. Наук: 12.00.03 / В.В. Балакин. — М., 2010. — 21 с.
7. Белов, В.Е. К вопросу о концепции закона о размещении заказов / В.Е. Белов // *Законодательство.* — 2010 — № 10 — С. 17 — 20.
8. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения 44-ФЗ по итогам II квартала 2015 года [Электронный ресурс] // [сайт] [URL:http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect). (дата обращения 28.10.2016).
9. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения 44-ФЗ по итогам II квартала 2015 года [Электронный ресурс] // [сайт] [URL:http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect). (дата обращения 28.10.2016).
10. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в I квартале 2016 года [Электронный ресурс] // [сайт] [URL:http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2016180406](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2016180406). (дата обращения 28.10.2016).
11. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (2014) [Электронный ресурс] // [сайт]. — URL: <http://minec.government-nnov.ru/?id=36271> (дата обращения 21.09.2016).
12. Истории успеха [Электронный ресурс] // [сайт] — [URL:http://zachestnyezakupki](http://zachestnyezakupki). (дата обращения 30.08.2016).
13. Кирпичев А.Е. Санкции за нарушение контрактов по законодательству о контрактной системе / А.Е. Кирпичев // *Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М.В. Ломоносова).* М.: Юстицинформ — 2014 — 317 с.
14. Кичик К.В. «Пороговые значения» по законодательству о государственных закупках России и зарубежных стран / К.В. Кичик // *Внешнеторговое право.* — 2010 - № 2 — С. 26 — 30.
15. Кичик К.В. Государственные нужды как сущностный признак государственного заказа по российскому законодательству / К.В. Кичик // *М. - Предпринимательское право.* — 2010 — № 2 — С. 25 — 31.

16. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. / К.В. Кичик // М. – 2012 – 195 с.
17. Контрактная система. Управление государственными и муниципальными закупками / Локота О.В. [и др.] – Ростов н/Д, 2016. – 316 с.
18. Корякин В.М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности. Монография / В.М. Корякин – М.: Юрлитинформ, 2014. – 236 с.
19. Косарев К. Что ждет систему госзакупок? / К. Косарев // ЭЖ-Юрист. — 2013 – № 29 С. 33.
20. Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.14 / В.И. Кузнецов – М., 2005. – 226 с.
21. Лопатников В.С. Закупки для государственных нужд: особенности законодательства и контроль за его соблюдением. / В.С Лопатников., И.П. Соколова, С.Р. Тажетдинов – СПб.: 2008 – 56 с.
22. Лысаковский Г.А. Правовое регулирование государственных закупок (Республика Беларусь и Российская Федерация) / Г.А, Лысаковский // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 2008 г.). – 2009. – № 2 – С. 367.
23. Медякова Е.М. Особенности применения безрисковых технологий контрактной экономики России / Е.М. Медякова // Сборник: Современная наука. Новый взгляд. Сборник научных докладов. «Diamond trading tour». Warszawa. – 2015. – С. 58 – 64.
24. Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] // [сайт] – URL:<http://economy.gov.ru>.
25. Новоселова Л.А. Публичные торги в рамках исполнительного производства / Л.А. Новоселова. — М.: Статут, 2009. – 101 с.
26. Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при реализации региональных программ модернизации здравоохранения (подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России, январь 2012 г.). // СПС «Гарант».
27. Орлов А.В. О некоторых особенностях проведения закупочных процедур органами судебной власти Российской Федерации, обусловленных необходимостью обеспечения безопасности судей, реализации принципов открытости и доступности правосудия / В.Е. Севрюгин // Российский судья. – 2014. – № 12. – С. 8 - 15.
28. Рейтинг прозрачности [Электронный ресурс] // [сайт] – URL:<http://nrpz.ru>. (дата обращения 13.08.2016).

29. Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Струза. – М.: Издательская группа «Юрист», 2013. – 48 с.

30. Также для создания данной работы использовались такие правовые программы как СПС «КонсультантПлюс», Правовая система «Гарант», Ресурсы сети «Интернет».

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

32. Федоров А.А. Проблемы правового регулирования совместных торгов в государственных и муниципальных закупках / А.А. Федоров /// Право и экономика – 2011 – № 10 – С. 43-44.

33. Чемерисов М.В. Контрактная система [Электронный ресурс] // [сайт]. – URL:<http://www.economy.gov.ru>. (дата обращения 10.10.2016).

34. Щедрикова Н.Ю. Эффективность правового регулирования частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных или муниципальных нужд / Н.Ю. Щедрикова. // Муниципальная служба: правовые вопросы – 2011. - № 4 – С. 17 – 24.