НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЧАСТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ «СИНЕРГИЯ»

Юридический факультет

Направление подготовки «_____»

Магистерская программа: «_____»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.

Студент _____ _____
(Фамилия, имя, отчество) *(подпись)*

Руководитель _____ _____
(Фамилия, имя, отчество) *(подпись)*

Рецензент _____ _____
(Фамилия, имя, отчество) *(подпись)*

Москва

2022

Содержание

Введение.....3
Глава 1. Теоретические и нормативно-правовые основы контрактной системы в сфере закупок.....6
1.1. История формирования контрактной системы в сфере закупок.....6
1.2. Сущность и принципы контрактной системы в сфере закупок.....14
1.3. Нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок.....21
Глава 2. Анализ современного состояния контрактной системы в сфере закупок.....27
2.1. Анализ эффективности контрактной системы в сфере закупок.....27
2.2. Оценка роли и значения контрактной системы в сфере закупок в достижении целей национальных проектов.....35
2.3. Международный опыт организации контрактной системы в сфере закупок.....40
Глава 3. Перспективы развития контрактной системы в сфере закупок.....44
3.1. Перспективные направления развития контрактной системы в сфере закупок.....44
3.2. Совершенствование правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.....58
Заключение.....65
Список использованных источников.....67

Введение

В настоящее время в Российской Федерации сформирована контрактная система закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, которая предусматривает единые правила осуществления закупок, размещения сопутствующей информации на федеральных и региональных информационных системах в сфере закупок. Она обеспечивает прозрачность расходования бюджетных средств и открытый доступ к участию в закупках.

Механизмы, разработанные для контрактной системы, позволяют предупреждать и исправлять возникающие нарушения, которые затрагивают интересы заказчиков или поставщиков на любой стадии закупочного процесса (от планирования до исполнения контракта и контроля).

На сегодняшний день регулирование системы государственных и муниципальных закупок обеспечивается принятым Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44- ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон подвергается многочисленным изменениям, поэтому он является объектом постоянного наблюдения и изучения.

Объектом исследования в работе выступает контрактная система в сфере закупок.

Предметом исследования в работе является состояние и перспективы контрактной системы в сфере закупок.

Целью данной работы является исследование современного состояния и перспектив развития контрактной системы в сфере закупок.

Задачи:

- рассмотреть историю формирования контрактной системы в сфере закупок;

- изучить сущность и принципы контрактной системы в сфере закупок;

- выделить нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок;

- проанализировать эффективность контрактной системы в сфере закупок;

- оценить роль и значение контрактной системы в сфере закупок в достижении целей национальных проектов;

- исследовать международный опыт организации контрактной системы в сфере закупок;

- разработать перспективные направления развития контрактной системы в сфере закупок;

- предложить предложения по совершенствованию правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

В данной работе были использованы следующие работы в области исследования контрактной системы в сфере закупок: Аристов А.В., Аристов Ю.И., Афанасов К.Б., Барабаш Е.С., Белокрылов К.А., Вакуленко А.Н., Кишковская А.О., Ситухо А.Н., Бижоев Б.М., Винокурцева Е.А., Гапоненко В.Ф., Гуртикова А.А., Илаева З.М., Колодная Ю.П., Кравченко Д.С., Наумова А.В., Неделькина Ю.Е., Никитин Ю.А., Ратникова В.И., Рогова Э.К., Рудецкая А.В., Светозорова А.С., Фатнев А.Ю. и др.

В работе использовались федеральные законы, нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие контрактную систему в сфере закупок, материалы научных конференций и семинаров по изучаемой тематике, материалы периодических изданий.

Практическая значимость данной работы состоит в разработке предложений по совершенствованию правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Структура работы представлена введением, тремя главами, заключением и списком использованных источников.

Первая глава посвящена раскрытию теоретических и нормативно-правовых основ контрактной системы в сфере закупок.

Вторая глава работы состоит в анализе современного состояния контрактной системы в сфере закупок.

Третья глава содержит разработку перспектив развития контрактной системы в сфере закупок.

Глава 1. Теоретические и нормативно-правовые основы контрактной системы в сфере закупок

1.1. История формирования контрактной системы в сфере закупок

В среде научного сообщества единого мнения о первых проявлениях предпосылок к формированию системы государственных закупок не существует. Тем не менее, некоторые авторы, например, О.Н. Колесник, М.С. Александров, Д.С. Торосян, в своих диссертационных исследованиях сходятся во мнениях о том, что первые упоминания о существовании казенного подряда и его правового регулирования относится к XVII веку.

Основой для данной теории служат изданные во времена правления царя Алексея Михайловича следующие документы: Именной указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухаре» 1654 года и Именной указ «О сборе хлебных припасов и денег для продовольствия ратных людей». Но не смотря на все предпосылки появления государственных закупок, все же именно законы, изданные во времена правления Петра Первого, сыграли ключевую роль в форматировании современной системы государственных закупок. Именно законодательной системой тех времен был установлен публичный конкурс.

Осуществление публичного конкурса XVIII века выглядело примерно следующим образом – объявления о конкурсах, проводимых за счет казны, вывешивались на всех городских воротах. Там же размещалась информация о льготах для подрядчиков и поставщиках, перечислялись лица и компании, уже работающие по госзаказам.

Именно так чиновники XVIII века справлялись с задачей привлечения большего количества подрядчиков и поставщиков для государственного заказа. Говоря о вероятно первом публичном конкурсе госзаказа, нельзя не упомянуть и злоупотребления в сфере государственных закупок. Сложно судить об эффективности принимаемых государством мер для борьбы с коррупцией, однако представляется необходимым упомянуть, что в 1721

году был принят сенатский указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией, устанавливающий меры ответственности как для подрядчика, так и для должностных лиц (например, судей)[1].

Так, в качестве мер ответственности указом 1721 года устанавливался штраф и обязательный возврат передаточных денег (термин «передаточные деньги» использовался для сумм, которые были переплачены подрядчику). Вместе с формированием мер ответственности за недобросовестное осуществление государственного заказа появляется и процедура проведения торгов.

Так, в 1722 году был издан «Регламент Адмиралтейства и верфи». Данный свод законов и положений стал одним из первых законодательных актов, где была закреплена процедура проведения торгов. Таким образом, система государственного заказа, возникшая в период правления Петра Первого, стала фундаментальной основой для современной системы госзаказа, а также установила направление развития системы закупок для государственных и муниципальных нужд в сторону публичности и открытости. Институт госзакупок также получил толчок в развитии при правлении Анны Иоановны.

В 1732 г. был утвержден новый регламент Камер-коллегии, его целью было совершенствование законодательства, в том числе и в сфере закупок. Он утверждал принципиальное изменение публикации информации о закупках – с 1732 года все объявления о закупках должны были быть напечатаны три раза в государственной газете «Русские куранты». Помимо вышеуказанных изменений, во времена правления Анны Иоановны также был введен запрет на допуск к торгам участников без справки из Коммерц-коллегии об отсутствии у них государственных долгов.

Следующей вехой в развитии системы государственных закупок стал Регул провиантского правления, изданный в 1758 году. В нем особое

[1] Рогова Э.К. Создание контрактной системы в Российской Федерации как основы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 48. С. 164-173.

внимание уделялось закупкам не у перекупщиков, а непосредственно у производителей, а также был сделан акцент на рекламе торгов.

В годы правления Екатерины Второй, в 1775 году был принят документ «Учреждение о губерниях». Данный документ закреплял обязанность губернаторов производить закупку товаров, по возможности, у местных производителей. Это позволяло снизить стоимость доставки продукции и стимулировало развитие местного производства.

В 1802 году появился «Устав о провианте для продовольственных войск». Вместе с ним в сфере государственных закупок возникло такое явление, как «справочная цена». Устав регламентировал порядок определения цены, которая являлась основным показателем при проведении торгов.

Распоряжением 1818 года «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенными с ними в казенных местах подрядах» вводилась ответственность заказчика за неисполнение принятых обязательств, особенно это касалось оплаты подрядов.

В 1830 году принимается «Лист для торга». Данный документ наделяет земства правом проводить торги по некоторым земским повинностям. Кроме того, «Лист для торга» закреплял основные принципы осуществления государственных закупок.

В 1860 и 1866 годах издаются Указы, ограничивающие закупки иностранных товаров. Изданное в 1900 году «Положение о подрядах и поставках» устанавливало три способа проведения торгов:

- 1-изустные торги (аналог современного аукциона);

- 2-торги посредством запечатанных объявлений;

- 3-смешанные торги.

После утверждения Советской власти на территории России, 30 ноября 1921 года Рабоче-крестьянской инспекцией разрабатывается Положение «О поставках и подрядах». 7 августа 1923 года была издана Инструкция «О производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки».

Большинство ее норм содержало положения дореволюционного законодательства и устанавливала уже известные способы проведения торгов: устного объявления условий, объявление условий в запечатанных конвертах и смешанный способ проведения торгов. В этот время частные предприниматели были вытеснены из экономики и поэтому фактически прекратились все договорные отношения. Им на замену пришли плановые договора. 27 июля 1923 года издается новое Положение «О государственных подрядах»[2].

Устанавливается порядок авансирования подрядчиков и поставщиков, оговариваются особые более выгодные условия авансирования для государственных учреждений и предприятий. Положение содержит отдельный раздел, посвященный обеспечению исполнения договора подрядчиком. Порядок публичных торгов определялся особой инструкцией СНК. Положение о государственных подрядах и поставках 1927 года в сравнении с предыдущим положением имело ряд не принципиальных изменений.

Среди наиболее значимых новшеств можно отметить норму, согласно которой, «при определении выгодности условий, заказчик не обязан оставить подряд за соревнователем, предложившим самую низкую цену, но имеет право руководствоваться, кроме предложенных соревнователями цен, также их кредитоспособностью, опытностью и тому подобными данными».

Как отмечено Е. Гончаровым, в Программе Коммунистического Интернационала принятой 1 сентября 1928, концепция отношений с негосударственным сектором была определена так: чем меньше удельный вес мелкого хозяйства, тем значительнее и универсальнее методы непосредственного планового руководства и в области производства, и в области распределения.

[2] Барабаш Е.С. Реформа контрактной системы в сфере закупок: иллюзия решений и реальность проблем // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3 (96). С. 87-95.

Рыночные отношения в условиях пролетарской диктатуры, несут в своем развитии собственную гибель: способствуя вытеснению частного капитала, переделке крестьянского хозяйства, дальнейшей централизации и концентрации средств производства в руках пролетарского государства.

Кроме того, в газете «Известия», в которой в соответствии с положением должны были публиковаться объявления о торгах, с декабря 1930 года не было опубликовано ни одного объявления. Что говорит о том, что все необходимое для функционирования государства производилось на государственных предприятиях и организациях. А с 20 мая 1932 года постановлением ЦИК и СНК СССР частная торговля признается уголовно наказуемым деянием. В советский период, хотя и издавались нормативно-правовые акты, регулирующие отношения, связанные государственным заказом, субъектами этих правоотношений становились государство и государственные предприятия и организации. Государственный заказ превратился в своего рода плановое задание, которое доводилось до предприятий.

Как отмечается в издании «Энергопрогресс», состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство, устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения. Дальнейший отход советской власти от идеи проведения новой экономической политики и окончательное исключение из экономики рыночных элементов отразились и на сфере законодательного регулирования отношений, связанных с размещением государственного заказа.

Начиная с 1987 года, до союзных и автономных республик, краев и областей вместо плана закупок доводились планы поставок в общесоюзный и республиканский фонды продукции, которые устанавливались по нормативам, утвержденным Госпланом СССР и Госагропромом СССР, учетом особенностей каждого региона, балансом производства и

потребления продуктов питания и тенденций их изменения в плановом периоде.

В соответствии с Указом Президента РСФР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» централизованное распределение материальных ресурсов, обязательный государственный заказ были ликвидированы, и принудительное формирование хозяйственных связей были упразднены. В процессе перехода к рыночной экономике принципы, концепция и механизм размещения государственных закупок существенно изменился.

В переходный период отношения в сфере государственных закупок регулировались двумя Федеральными законами: Федеральный закон от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», и Федеральным законом от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Эти законодательные акты устанавливали правила взаимоотношений сторон при заключении и реализации договора поставки или подряда для государственных нужд. В данных Федеральных законах официально закреплялись такие понятия, как «государственные нужды» и «государственный контракт», а также введена система конкурсного размещения государственных заказов.

Между тем, данные законодательные акты не обеспечивали выполнения таких принципов, как конкурсность и конкурентность.

В период 1994-1995 годов было принято несколько специальных законов, которые регулировали отношения в сфере государственных закупок. Эти законы можно назвать основой российского государственного заказа[3].

Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» устанавливал конкурсную систему осуществления

[3] Барабаш Е.С. Реформа контрактной системы в сфере закупок: иллюзия решений и реальность проблем // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3 (96). С. 87-95.

государственных закупок для нужд государства и технологию осуществления государственных закупок.

Для этого были приняты соответствующие нормативные акты. Законодательство о государственных закупках того времени не было систематичным. Оно состояло из множества отдельных нормативных актов как федеральных, так и подзаконных. Результатом этого стало формирование коррупционных проявлений в сфере государственных закупок, которые негативно воздействовали на развитие данного института, на формирование необходимой экономической среды для взаимодействия государства и подрядчиков.

Для борьбы с появившейся коррупцией в 1999 году был принят Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Данный нормативный акт был не очень конкретным, за время своего существования достаточно часто изменялся, и в итоге был отменен.

В целом, в законодательстве конца 90-х годов содержались нормы о государственных закупках, которые дублировали друг друга, находясь в разных нормативных актах, но и одновременно они противоречили друг другу, чем ставили под сомнение систему организации государственных закупок.

С принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» была сформирована новая система государственных закупок в России, которая учитывала опыт зарубежных стран и исторический опыт регулирования государственных закупок в России. Принятие данного закона являлось одной из наиболее важных реформ того времени.

Законодательство впервые закрепляло единый для всех порядок размещения заказов для обеспечения государственных и муниципальных

нужд. Таким образом, Закон № 94-ФЗ стал важной отправной точкой развития системы осуществления государственного и муниципального заказа, заложил базовые принципы и регламентировал основные процедуры, необходимые для его эффективного исполнения.

С 01 января 2014 года вступил в силу Федеральный Закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 44-ФЗ)[4]. Соответственно, утратил силу Федеральный Закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Контрактная система по закону № 44-ФЗ гораздо больше, чем по 94-ФЗ, похожа по построению на закупочный цикл во всем мире, который включает три равноценные части: формирование заказа (планирование), размещение заказа и управление исполнением заказа. Закон № 94-ФЗ регламентировал главным образом только второй этап. С этим была связана основная критика к данному закону: сложно проследить, что происходит на выходе после проведения закупки и заключения контракта.

В законе № 44-ФЗ сфера регулирования этапов формирования заказа и исполнения заказа была расширена. Контрактная система закладывает более глубокое исследование рынка, усложняет систему планирования, создает систему контроля исполнения контракта. Несмотря на то, что уже изначально закон № 44-ФЗ был намного совершеннее, в него до сих пор регулярно вносятся поправки.

Главным федеральным органом, регулирующим контрактную систему, является Министерство экономического развития. Закон № 44-ФЗ предоставляет ему для этого достаточно широкие полномочия.

Так, совместно с Минкомсвязи России и ФАС он разрабатывает положение об утверждении электронной цифровой подписи на торговых площадках, с Федеральной службой безопасности – требование об

[4] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

использовании ключевой проверки сертификатов электронно-цифровой подписи, сообщает в ЕИС список стран, с которыми есть договоры о применении национального режима, устанавливает режим допуска к закупкам товаров иностранного происхождения, пишет методические рекомендации по установлению начальной (максимальной) цены государственного контракта и контракта с единственным поставщиком. Федеральные органы контроля в сфере закупок – это в первую очередь ФАС и Рособоронзаказ (для закупок, связанных с обороной и безопасностью государства).

Таким образом, несмотря на то, что институт государственных закупок начал свое развитие несколько веков назад, до сих пор эта система далека от совершенства. С принятием Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» система государственных закупок стала прозрачнее, и сейчас продолжает активно совершенствоваться.

1.2. Сущность и принципы контрактной системы в сфере закупок

На основании п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактная система представляет собой «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию 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), 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».

Не однозначны и мнения юристов, занимающихся данной проблематикой относительно структуры контрактной системы. Одни считают, что в структуру входят два элемента, другие – три.

Например, Илаева З.М. считает, что понятие «контрактная система» состоит из двух элементов: «участников контрактной системы и осуществляемые ими действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд»[5].

Другие ученые считают, например, Колодная Ю.П., что контрактная система имеет три элемента:

- перечень участников контрактной системы в сфере закупок;

- указание на осуществление перечисленными органами в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системы в сфере закупок;

- указание на ЕИС как основу информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок[6].

Таким образом, отношения, выделяемые отдельными авторами как контрактные, определяются предметом, а не результатом правового регулирования и не отождествляют саму контрактную систему.

В соответствии с экономической теорией контрактная система определяется в основном через понятие «система». Большинством авторов данной теории высказано мнение, что это многокомпонентная и многофункциональная система, представленная для управления экономическим и социальным развитием регионов и регулирования взаимоотношений основных участников процесса закупок.

---

[5] Илаева З.М. Теоретические аспекты контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд // Вестник научной мысли. 2021. № 6. С. 333-336.

[6] Колодная Ю.П. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Глобальные экономические проблемы современного общества. 2020. №1. С. 82-89.

Однако С.А. Черемухина утверждает, что система государственных закупок – это «сфера, включающая совокупность экономических отношений хозяйствующих субъектов, государства как потребителя общественных благ и услуг и как регулирующего органа по поводу удовлетворения частных и общественных потребностей на условиях оптимального сотрудничества».

Каждый автор стремился выразить в определении данного понятия свое понимание контрактной системы, и в целом они частично отождествляют ее. Отстаиваемое авторами истолкование контрактной системы, на наш взгляд, не содержит точной обоснованности понятия. Так, если система – это «целое, представляющие собой единство закономерно расположенных и находящихся в отношениях и связи друг с другом, образующих определенную целостность, единство», то необходимо разрешить ряд вопросов:

- какова совокупная составляющая контрактной системы; - из каких элементов она состоит;

- необходимо определить их взаимодействие между собой. Перечисленные авторы не дают на эти вопросы ответы.

Исходя из этого, полноты раскрытия понятия оказалось не представленной. На наш взгляд, рассмотрев определение контрактной системы, можно прийти к выводу, что она представляет собой совокупность правовых связей различной отраслевой принадлежности частного и публичного порядка, осуществляющая свои действия последовательно, применительно к субъектам закупки, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

При этом употребление законодателем уточнения «контрактная» заостряет внимание на то обстоятельство, что в структуре правовых связей особое место занимает обязательственное право, возникающее в силу гражданско-правового договора, заключенного от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт) или муниципального образования (муниципальный контракт). Таким

образом, контрактная система является «совокупностью связанных между собой взаимообусловленных нормативно-правовых актов, правосубъектных и индивидуальных правовых форм».

Целью контрактной системы в сфере закупок можно обозначить реализацию единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов. Таким образом, контрактная система направлена на увеличение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд путем осуществления единого подхода ко всему процессу закупок: от планирования до предоставления заказа и оценки.

Создание качественного института обеспечения государственных и муниципальных нужд является важной задачей, поскольку контрактная система в сфере закупок может выполнить модернизацию и инновационное обновление российской экономики. В настоящих условиях государство является крупнейшим заказчиком и потребителем продукции некоторых отраслей, и поэтому государственный спрос может стать серьезным инструментом для управления национальной экономикой, её целями и структурой. Кроме всего вышеперечисленного контрактная система в сфере закупок подразумевает под собой определенные задачи.

Основной задачей можно выделить обеспечение приобретения товаров, услуг, работ для удовлетворения государственных и муниципальных нужд в условиях наиболее эффективного расходования государственных (муниципальных) средств.

В данном случае под эффективным расходованием государственных (муниципальных) средств понимается, что основное внимание при проведении закупок уделяется экономическим критериям, среди которых важнейшим является цена. Другими критериями выступают качество закупаемой продукции, эксплуатационные затраты, стоимость доставки и так далее.

Исследователи в данной сфере рассматривают и другие задачи контрактной системы. Во-первых, контрактная система в сфере закупок осуществляет публичные функции государства и муниципалитета перед населением. В этой ситуации остро встает вопрос о борьбе с коррупционными факторами. Например, при закупке социальнозначимых товаров могут закупаться те предметы, которые имеют излишние потребительские свойства, то есть предметы роскоши. Также за счет бюджетных средств проводятся мероприятия, несоответствующие требованиям. Все это может скомпрометировать государство и органы власти в лице конкретных должностных лиц, ответственных за выполнение государственных функций, что отразиться на статусе и государственном имидже.

Во-вторых, государственные и муниципальные закупки являются инструментом государственной политики, такими как налоговая, бюджетная или кредитно-денежная политики.

Контрактная система выступает инструментом развития и поддержки российского бизнеса, в том числе малого предпринимательства, что очень важно для развитых стран. Предпринимательство неминуемо сопровождает риск, и итоги исследования подтверждают наличие у бизнесменов ярко выраженной склонности к риску. При этом бизнесмены всё же предпочитают умеренный риск: при принятии решений сверх рискованному пути бизнесмен предпочитает вариант, при котором достижение нужной цели наиболее реально.

Необдуманные непредсказуемые ситуации, в которых повышается вероятность потерять большую часть дохода, потерпеть колоссальную неудачу, предпринимателей отталкивают. Для государства закупки являются значительным ресурсом, который имеет смысл использовать грамотно в кризисных ситуациях для преодоления цикличности экономики. Так по состоянию на конец 2020 года в Единой информационной системе закупок

(ЕИС, www.zakupki.gov.ru) зарегистрировано 3,45 млн закупок общей стоимостью 7,36 трлн рублей.

В-третьих, контрактная система закупок устанавливает принципы и правила взаимоотношения государства и бизнеса, в процессе которых формируются отрытые, компромиссные и справедливые деловые взаимодействия. Большое количество заключаемых контрактов на закупку социально-значимой продукции, а также товаров и услуг для осуществления государственных функций способствует развитию гражданско-правовой сферы.

Таблица 1.1 - Типы управления закупками в регионах РФ[7]

Тип управления (название)	Особенности	Примеры регионов
Ведомственная централизация	Единого уполномоченного органа на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нет. Вместо него созданы отдельные органы, наделенные аналогичным полномочием, но для узкого (специфичного) набора органов власти.	Челябинская область, Новгородская область
Регионы с более жесткой централизацией	Характеризуются наибольшим количеством выполняемых задач, в том числе дополнительных контрольных. Например, проверка планов-графиков заказчиков, мониторинг исполнения контрактов.	Ямало-Ненецкий автономный округ, Калининградская область, Псковская область, Республика Башкортостан, Республика Крым, Смоленская область, Свердловская область и другие.
Регионы с уменьшенной долью централизации	Характеризуется наличием отдельно созданного органа контроля над сферой закупок (не ФАС). Некоторые задачи переданы другим органам власти. Например, осуществление методической поддержки, составление типовой	Самарская область, Архангельская область, Кировская область, Мурманская область и другие.

[7] Никитин Ю.А. Понятие и принципы контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации // Исследование организационно-правовых механизмов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд вооруженных сил Российской Федерации. 2022. №3. С. 7-17.

	документации (шаблонов). Самая крупная группа.	
Децентрализованная система закупок	Отсутствие уполномоченного органа. Наличие только контрольных органов, и органов, ведущих методическое сопровождение закупочной деятельности заказчиков региона.	Сахалинская область, Камчатский край, Липецкая область
Регионы, где уполномоченные органы не являются самостоятельными	Созданы специальные центры и агентства на базе существующего органа государственной власти. Такие центры становятся структурным подразделением того органа, на базе которого созданы. Главный орган забирает часть задач по закупочной деятельности в регионе, в том числе контрольные.	Курганская область, Нижегородская область, Белгородская область, Астраханская область, Республика Карелия, Калмыкия, Коми и другие.

Сфера государственных закупок активно обсуждается в научном диспуте. Отечественные и зарубежные исследователи рассматривают принципы организации этой системы, нормативно-правовую базу, недостатки и преимущества закупочных механизмов, выделяют точки роста этого процесса. Однако на данный момент имеются некоторые пробелы в изучении контрактной системы закупок в России.

Федеральный закон № 44-ФЗ определил главную цель российской системы государственных и муниципальных закупок. Это обеспечение открытости и прозрачности системы на протяжении единого цикла закупки. Контрактная система реализует полный цикл закупочной процедуры: от планирования до заключения контракта и контроля[8]. В 2018 году завершен переход на проведение всех закупок по 44-ФЗ в электронной форме с введением новой модели взаимодействия между электронными торговыми площадками, банками и Единой информационной системой.

[8] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

1.3. Нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок

В ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ установлены цели регулирования государственных закупок, которые направлены на эффективность и результативность осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок. В Законе № 44-ФЗ перечислены «принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечение конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок», и раскрыто их содержание.

Разработанные принципы являются результатом обобщения действия норм, отражающих сущность в законодательном порядке контрактной системы и должны соответствовать ее целям. «Государственные закупки, осуществляемые в рамках контрактной системы, составляют комплексный правовой институт, поэтому установленные принципы контрактной системы имеют институциональный характер».

Так, в ст. 7 Закона № 44-ФЗ, посвященной двум принципам, – открытости и прозрачности – разъясняется, что в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе, которая достигается путем размещения полной и достоверной информации в единой информационной системе (ЕИС).

В то же время в ч. 1 ст. 8 Закона № 44-ФЗ раскрыто содержание принципа создания «равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. К таким условиям относится возможность, в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми

актами о контрактной системе в сфере закупок, стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»[9].

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона № 44 ом принято решение об ограничении участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), такая информация должна быть указана в извещении об осуществления закупки.

В ч. 2 ст. 8 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Кроме того, необходимо отметить, что принцип добросовестной ценовой и неценовой конкуренции в Законе № 44-ФЗ не раскрывается.

При осуществлении закупок и исполнении законодательства о контрактной системе, применяя типовую форму документации, заказчикам следует учитывать новые изменения законодательства о контрактной системе. Так, в части:

1. Сроков оплаты контрактов (договоров) с даты подписания документа о приемке, с 01.01.2022 по 31.12.2022 г. составляет:

- 15 рабочих дней, в случае конкурентных электронных процедур, торгов;

- 10 рабочих дней, в случае применения преимущества у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в конкурентных электронных процедурах;

- 30 дней, в случае у единственного контрагента.

2. Формирования электронной заявки на закупку – в извещении о проведении закупки в единой информационной системе или системе внешнего заказа слово «Документация», заменяется на «Извещение». Данная

[9] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

фраза в электронной заявке на закупку может повторяться от 6 и более раз. При этом: в некоторых системах внешнего заказа в одной из вкладок электронной заявки на закупку в случае не указания слова «Извещения» срабатывает блокирующий контроль для устранения замечания и приведения сведений в соответствие[10].

Однако, устранив ошибку в одной вкладке электронной заявки на закупку, заявка сохраняется, не учитывая другие вкладки с имеющимися противоречиями в словах «Документация» и «Извещение».

Таким образом, следует не забывать менять все слова «Документация» на слово «Извещения».

3. Масштабы изменений законодательства о контрактной системе:

- на 25% уменьшен объем законодательства о контрактной системе;

- вместо 347 страниц текста стало 260 страниц нормативного правового текста;

- внесены поправки в 57 статей из 114 статей закона;

- утратили силу 42 статьи закона;

- подлежат изменению или отмене 62 подзаконных акта.

4. Единых требований к участникам закупки в соответствии со ст.31 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ – данные требования распространяются помимо конкурентных закупок, электронных торгов, как было ранее и на закупки у единственного контрагента по пунктам 4, 5, 18, 30, 42, 49, 54, 59 ч.1 ст.93 настоящего закона.

5. Обеспечения исполнения контракта (договора) – вместо понятия «Банковская гарантия» используется понятие «Независимая гарантия».

6. Сроков заключения контракта по сравнению с 2021г.:

- формирование проекта контракта заказчиком составляет 2 рабочих дня вместо 5 дней;

[10] Аристов А.В., Аристов Ю.И. Контроль соблюдения требований законодательства о контрактной системе, в том числе о закупках отдельными видами юридических лиц // A posteriori. 2022. № 4. С. 15-18.

- подписание проекта контракта или направление протокола разногласий участником составляет 5 рабочих дней вместо 5 дней;

- подписание контракта или ответ на протокол разногласий заказчиком составляет 2 рабочих дня вместо 3 рабочих дней;

- подписание проекта контракта участником после ответа на протокол разногласий составляет 1 рабочий день вместо 3 рабочих дней;

- подписание контракта заказчиком после ответа на протокол разногласий составляет 2 рабочих дня вместо 3 рабочих дней.

7. Условий контракта – исключено понятие «типовые контракты» и устанавливаются только «типовые условия». При этом, полномочиями наделено только Правительство Российской Федерации.

8. Сроков хранения документов – заказчик должен хранить формируемые им документы, документы, связанные с определением и обоснованием начальной максимальной цены контракта и максимальной цены контракта – не менее 6 лет с момента начала планирования и формирования закупки.

9. Закупок среди субъектов малого предпринимательства – заказчики обязаны осуществлять закупки в объеме не менее 25% вместо 15% совокупного годового объема закупок.

В письме Министерства финансов России от 08.04.2020 №24-05-06/28316 «О применении типового контракта, типовых условий контракта и о внесении в них изменений» говорится о том, что заказчик обязан применять типовой контракт, типовые условия контракта[11]. При использовании каталога закупки определенного товара во внешней системе заказа спецификация типовой формы формируется автоматически, которая не предусматривает описание характеристик поставляемого товара, и следовательно, включение предложенных условий исполнения контракта победителем закупки.

[11] О применении типового контракта, типовых условий контракта и о внесении в них изменений: письмо Минфина России от 08.04.2020 №24-05-06/28316 // заместитель министра Рос. Федерации, 2020.

Таким образом, внесение изменений в типовую форму спецификации не предоставляется возможным заказчикам и до 31.12.2021г. не допускалось ее видоизменять. Однако, с 01.01.2022г. вступило в силу постановление Правительства Самарской области от 30.12.2021г. №1134, в котором согласно п.2.4. Порядка настоящего постановления заказчик вправе использовать рекомендуемые типовые формы документов и при наличии имеющихся замечаний заказчик вправе обратиться в уполномоченный орган для корректировки типовых форм[12].

В процессе проведенного исследования рассмотрены новые изменения законодательства о контрактной системе, достигнуто эффективное решение актуальной проблемы в применении типовых условий контракта и их не противоречивости положениям закона о контрактной системе. Таким образом, в целях совершенствования профессиональной деятельности заказчиков при осуществлении закупок, следует учитывать как новые изменения, так и существующую практику организации процесса закупок.

В связи с тем, что типовые формы и условия контрактов на региональном уровне субъектов Российской Федерации не приведены в полном масштабе в соответствие с учетом новых изменений и требований положений законодательства о контрактной системе, заказчикам следует быть внимательнее к размещению документации о закупке[13].

Так как, применяя типовые условия контрактов, в некоторых случаях, необходимо вносить в них изменения через уполномоченный орган для корректировки типовой формы документации. Внесение изменений с 01.01.2022г. в типовые условия контракта является правом заказчика. Если заказчик не будет учитывать данную практику и не применять наделенную им правовую норму, в последствие они могут столкнуться с фактом нарушения положений законодательства о контрактной системе.

---

[12] Гапоненко В.Ф. Основы функционирования и правовое регулирование контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд в России // Академическая мысль. 2022. № 1 (18). С. 13-17.

[13] Аристов А.В., Аристов Ю.И., Сречкович О.М. Изменения в законодательстве контрактной системы в сфере закупок, вступившие в силу в 2022 году // Cognitio rerum. 2022. № 3. С. 33-36.

Глава 2. Анализ современного состояния контрактной системы в сфере закупок

2.1. Анализ эффективности контрактной системы в сфере закупок

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлен конкретный перечень способов осуществления закупок в целях обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений[14].

Определение оптимального способа закупки является очень важным решением, которое также необходимо обосновать. От выбора лучшего варианта закупки зависит эффективность удовлетворения потребностей заказчика в товарах (работах, услугах), т.е. получение их в нужном количестве и качестве, в приемлемый срок, с лучшим из возможных соотношений цены и качества. Некоторые из способов зависят от суммы закупки или процента от совокупного годового объема средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, другие – от предмета (объекта) закупки.

В силу части 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами закупок являются конкурсы, в том числе электронные (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Структура применения

[14] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

основных способов закупки за период с 2019 года по 2020 год представлена в таблицах 2.1 и 2.2.

Таблица 2.1 - Структура способов закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд за 2019-2020 гг., %[15]

Способ закупки	2019 год	2020 год
Открытый конкурс в ЭФ	1	2
Электронный аукцион	74	91
Запрос котировок в ЭФ	6	5
Другие способы	9	2
Итого	100	100

Таблица 2.2 - Общая сумма НМЦК в разрезе способов закупки за 2019-2020 гг., %[16]

Способ закупки	2019 год	2020 год
Открытый конкурс в ЭФ	7	12
Электронный аукцион	77	77
Запрос котировок в ЭФ	0,3	0,2
Другие способы	15,7	10,8
Итого	100	100

Как видно из представленных данных, самым распространенным способом является электронный аукцион, на долю которого в среднем за год приходится более 90 % все закупок. Незначительную долю в общей структуре занимают другие конкурентные способы. Рассмотрим особенности применения каждого способа отдельно.

[15] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» (Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22.06.2021)[Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock /123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf.

[16] Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf.

Согласно законодательству открытый конкурс – это способ закупки, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования. В соответствии с ч. 3 ст. 24 Закона о контрактной системе под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Победителем конкурса признается участник конкурса, который предложил лучшие условия исполнения контракта на основе критериев, указанных в конкурсной документации, и заявке на участие в конкурсе которого присвоен 1-й номер. С победителем конкурса заключается контракт на условиях, которые были прописаны в документации, проекте контракта и в заявке победителя на участие в конкурсе. При заключении контракта его цена не может превышать начальную (максимальную) цену контракта, указанную в извещении о проведении конкурса. Одновременно с контрактом победитель конкурса обязан представить заказчику документы, подтверждающие предоставление обеспечения исполнения контракта в размере, который предусмотрен конкурсной документацией или ч. 1 ст. 37 Закона о контрактной системе.

Конкурс с ограниченным участием можно рассматривать как разновидность открытого конкурса с определенными особенностями, определенными ст. 56 Закона о контрактной системе. В ч. 2 ст. 56 Закона о контрактной системе определены два случая. Кроме того, одной из отличительных черт конкурса с ограниченным участием от стандартного открытого конкурса является возможность установления заказчиком дополнительных требований к участникам. Отдельные такие требования предусмотрены в части 2 статьи 31 Закона № 44-ФЗ, но этот перечень не является исчерпывающим. В частности дополнительными требованиями

могут быть предоставление документов, подтверждающих наличие квалифицированного персонала, современного оборудования, материально-финансовой базы для реализации обязанностей по контракту и прочие[17].

Двухэтапный конкурс по аналогии с осуществлением конкурса с ограниченным участием при определении поставщика, подрядчика или исполнителя путем проведения двухэтапного конкурса следует руководствоваться правилами и требованиями, которые уставлены для открытого конкурса. Однако при этом необходимо учитывать нормы, регламентирующие особенности его проведения, закрепленные в статье 57 Закона о контрактной системе. Победителем данного вида конкурса признается участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта, который принимал участие и в первом, и во втором этапах конкурса, в том числе прошел предквалификационный отбор на первом этапе при установления дополнительных требований к участникам[18].

Согласно п. 1 ст. 59 Закона о контрактной системе под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. Согласно ч.4 ст. 24 Закона о контрактной системе под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Обязанность проводить закупки данным способом возникает у заказчика в случае включения товаров в утвержденный Правительством РФ

[17] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»
[18] Рудецкая А.В. Способы закупок в контрактной системе: условия применения и оценка эффективности // Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития. 2022. №2. С. 376-392.

перечень, либо, на уровне субъекта РФ, в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Вместе с тем заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в установленные Правительством РФ перечни.

Порядок и условия проведения закрытых способов проведения закупок определен главой 3 Закона о контрактной системе. Согласно действующему законодательству под закрытыми способами закупок понимаются такие процедуры определения поставщика, при которых информация о закупке сообщается заранее определенному (ограниченному) кругу лиц. Данные лица должны соответствовать установленным Законом о контрактной системе требованиям и должны быть способны осуществить поставки товаров (выполнить работы, оказать услуги), являющиеся объектом закупки (ч. 1 ст. 84 Закона о контрактной системе)[19].

В Законе о контрактной системе установлены следующие закрытые способы определения поставщиков: закрытый конкурс; закрытый конкурс с ограниченным участием; закрытый двухэтапный конкурс; закрытый аукцион.

Таким образом, закрытыми могут быть только торги. Не все способы могут быть проведены в закрытой форме, так, например, запрос котировок и запрос предложений проводятся исключительно в открытой форме.

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях заказчика в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок, и победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта (п. 1 ст. 72 Закона о контрактной системе). Порядок проведения запроса котировок изложен в ст. 74 Закона о контрактной системе. Победитель запроса котировок – это

[19] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

участник заявка которого соответствует всем требованиям, установленным в извещении о проведении котировок, и в которой указана наиболее низкая цена объекта закупки. Если поступили одинаковые предложения от нескольких участников победителем запроса котировок признается участник, заявка на участие которого поступила ранее других заявок на участие в запросе котировок, в которых предложена такая же цена.

Согласно ч. 1 ст. 83 Закона о контрактной системе под запросом предложений понимается способ закупки, при котором информация о потребностях в товаре, работе или услуге для нужд заказчика сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений[20].

На практике наиболее простым и удобным для заказчиков способом закупки является закупка у единственного поставщика. Она используется во всех случаях, когда отсутствуют ограничения. Практики выделяют ряд преимуществ данного вида закупки закупки, например, возможность заключить контракт с заранее известным заказчику поставщиком, минимальный риск нарушения процедуры заключения контракта из-за возникновения технических сбоев, меньшая длительность процедуры и простота ее проведения по сравнению с конкурентными способами определения поставщика.

Наряду с преимуществами можно выделить и недостатки закупки у единственного поставщика, например, ограниченные возможности снизить цену контракта или обеспечить наилучшие условия его выполнения в связи с отсутствием конкурентных процедур выбора поставщика, высокий риск возникновения претензий со стороны проверяющих в связи с тем, что данный способ закупки связан с широкими возможностями для

[20] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

злоупотреблений при расходовании бюджетных средств (риск сговора с поставщиком) и др.

При оценке эффективности закупки необходимо анализировать соблюдение заказчиком принципа обеспечения конкуренции на основе следующих показателей:

− среднее количество поданных заявок на одну закупку - это отношение общего количества заявок, поданных участниками, к общему количеству процедур закупок;

− среднее количество допущенных заявок на одну закупку - это отношение общего количества заявок участников, допущенных комиссией заказчика к процедурам закупок, к общему количеству процедур закупок;

− доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) - это отношение закупок, осуществленных в соответствии со статьей 93 Федерального закона № 44-ФЗ, к общему объему закупок (в стоимостном выражении).

Оценка эффективности расходов на закупки проводится на всех этапах жизненного цикла самой закупки, начиная с планирования и заканчивая исполнением контрактов (см. рисунок 2.1).



Рисунок 2.1 - Оценка эффективности закупок

При оценке как в целом по объекту за отчетный период, так и по конкретной закупке применяются следующие показатели:

− потенциальная экономия бюджетных средств на стадии формирования и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов - это разница между начальными (максимальными) ценами контрактов в планеграфике закупок и средними ценами контрактов, установленных другими заказчиками на однородные товары, работы, услуги, либо среднерыночными ценами контракта на однородные товары, работы, услуги (с учетом сопоставимых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, включая объём закупки, гарантийные обязательства, срок годности и т. п.);

− экономия бюджетных средств в процессе осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) - это снижение начальной (максимальной) цены контрактов относительно цены заключенных контрактов;

− дополнительная экономия бюджетных средств, полученная по результатам осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и заключения контрактов, определяется (рассчитывается) в качестве дополнительной выгоды, в том числе за счёт закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (дополнительные сервисные услуги, более высокие качественные характеристики и функциональные показатели продукции, более низкие последующие эксплуатационные расходы, более длительный срок гарантийного обслуживания и др.);

− экономия бюджетных средств при исполнении контрактов - это снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объёма работы или услуги, качества поставляемого

товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта[21].

Снижения цены не всегда можно расценивать как достижение экономии, полученной в результате проведения закупки. Для определения реальной, а не мнимой экономии при ее оценке необходимо сравнивать цену заключенного контракта не с начальной (максимальной) ценой контракта, а с ценой, по которой такие товары (работ, услуги) могли бы быть приобретены заказчиком, не обремененным обязанностью проведения закупки. Следует также отметить, что немаловажным фактором эффективности является качество приобретаемой продукции. Участники закупки, заинтересованные в победе, зачастую прибегают к снижению себестоимости продукции за счёт предложения к поставке товаров, не обладающих хорошей репутацией на рынке, но с более низкой ценой, нежели товары известных товарных знаков.

Таким образом, можно сделать вывод, что эффективность расходования бюджетных средств достигается, как правило, тех случаях, когда суммарное значение цены контракта и стоимости расходов, обусловленных проведением закупки, меньше минимально возможной цены необходимой заказчику продукции желаемого товарного, уменьшенной на разность между средними рыночными ценами желаемой и приобретенной продукции.

2.2. Оценка роли и значения контрактной системы в сфере закупок в достижении целей национальных проектов

На сегодняшний день, в целях функционирования системы государственных закупок можно проводить:

- закупки для нужд Федерального значения;
- закупки для нужд муниципальных образований.

[21] Рудецкая А.В. Способы закупок в контрактной системе: условия применения и оценка эффективности // Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития. 2022. №2. С. 376-392.

Для национальной экономики и общества Российской Федерации контрактная система федеральных и муниципальных закупок является одним из главнейших элементов системы обеспечения экономической эффективности функционирования государственности. По нашему мнению, от эффективности и прозрачности процедуры закупок зависит устойчивость бюджетной политики и системы государственного управления. Федеральные и муниципальные закупки в России могут быть направлены на обеспечение потребностей государства, региональных субъектов и муниципальных образований.

На сегодняшний день, система менеджмента государственных закупок имеет ряд актуальных проблем. Так, одной из проблем современного функционирования механизма государственного управления контрактной системой в России является низкая экономическая эффективность, поскольку по итогам данных за 2020 год экономия средств федерального бюджета от осуществления государственных и муниципальных закупок по 44-ФЗ составляет 434,74 млрд рублей, когда в 2016 году данный показатель составлял – рекордные 520,32 млрд рублей (рисунок 2.2). При этом в процентном соотношении данная экономия составила 6,64% от суммы всех закупок.

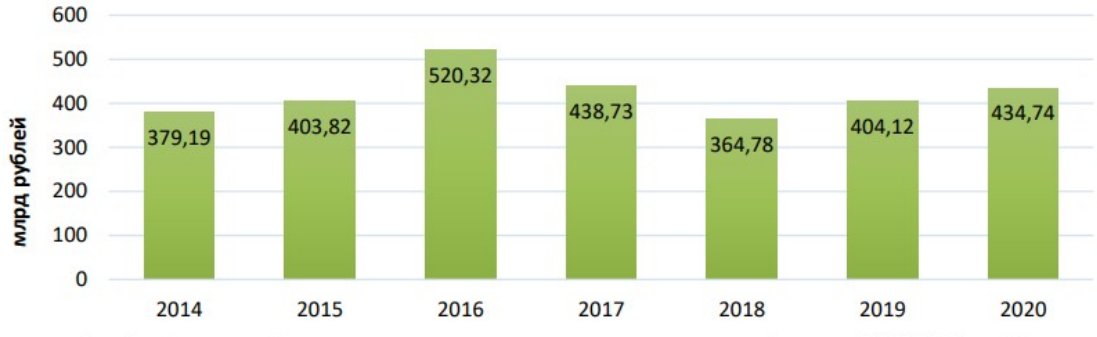


Рисунок 2.2 – Экономия бюджетных средств при заключении контрактов в России в 2014-2020 гг.

Во-вторых, по итогам 2020 года дефицит федерального бюджета РФ составил рекордные 4,102 трлн рублей. Одной из причин формирования

дефицита бюджета страны является неэффективность его исполнения, что, в частности, зависит от механизма контроля за использованием бюджетных средств в рамках социально-экономической политики государства. Данные вопросы, в свою очередь, относятся к системе управления государственными закупками.

Современный этап развития экономики России предполагает наличие активной фазы внедрения информационных технологий и инноваций отечественными компаниями в целях реализации своей стратегии цифровой трансформации. В таких условиях, развитие и применение цифровых технологий возможно не только хозяйствующими субъектами, но и государством, которое, по нашему мнению, обязано быть заинтересованным в реализации своей цифровой стратегии и трансформации.

В связи с формированием цифровой трансформации общества, государством принято стратегическое решение об изменение условий функционирования государственного сектора, а также сформирована программа «Цифровой экономики». При этом, указом Президента РФ от 21 июля 2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» установлено, что одной из целей развития нашего государства установлена цифровая трансформация (пункт «д» в первом разделе документа).

Исходя из этого, в рамках реализации национальной цели развития России «Цифровая трансформация» необходимо достижение следующих целевых показателей, как:

- достижение «цифровой зрелости» системы государственного управления, включая контрактной;

- увеличение доли государственных услуг, доступных в цифровом виде до 95% от общего количества;

- рост доли населения, которому доступен широколинейный Интернет до 97% от общей численности;

- увеличение капитальных вложений в развитие российских цифровых технологий в 4 раза в сравнении с 2019 г.

С целью цифровизации системы управления государственными закупками Правительством РФ приняты следующие механизмы для достижения поставленных результатов:

- создание информационной системы, которая проводит мониторинг и оценку социальной и экономической эффективности государственных закупок и использования бюджетных средств;

- внесение изменений в регламент работы органов государственного управления, принимающих участие в управлении государственными закупками или проведении внешнего финансового контроля;

- проведение профессионального обучения персонала, принимающего участие в управлении государственными закупками или проведении внешнего финансового контроля с целью приобретения ним «цифровых навыков»;

- внедрение возможности подачи жалобы на действия заказчиков в электронной форме;

- ужесточение ответственности операторов электронных площадок и информационной системы за обеспечение устойчивости их функционирования[22].

Для того, чтобы реализация национальных целей цифровой трансформации при совершенствовании системы управления государственными закупками в экономике общественного сектора Российской Федерации было на максимальном уровне необходимо применение следующих механизмов совершенствования организации контроля в сфере закупочной деятельности по решению актуальных проблем:

- внедрение и применение технологии «смарт-контракта» (блокчейн) для формирования легитимности электронного правительства, обеспечения

[22] Гуртикова А.А. Кадровое обеспечение контрактной системы в России и принцип профессионализма заказчика в сфере закупок // Современная наука. XXI век: научный, культурный, ИТ контекст. 2022. №2. С. 19-26.

защиты договорных отношений при осуществлении закупочной деятельности и установления легитимности такого договорного воздействия на законодательном уровне;

- мониторинг реализации принятых управленческих решений по реализации целей цифровой трансформации в системе государственных закупок; - стратегическое решение вопросов кадрового обеспечения профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере государственных закупок, которые сталкиваются с трудностями применения инструментов и технологий цифровой трансформации при обеспечении своих должностных обязательств и трудовых задач.

Таким образом, подводя итоги научной работы, можно прийти к следующим заключениям:

1. На сегодняшний день, система организации контроля в сфере менеджмента государственных закупок имеет ряд актуальных проблем. Так, одной из проблем современного функционирования механизма государственного управления контрактной системой в России является низкая экономическая эффективность, поскольку по итогам данных за 2020 год экономия средств федерального бюджета от осуществления государственных и муниципальных закупок по 44-ФЗ составляет 434,74 млрд рублей, когда в 2016 году данный показатель составлял – рекордные 520,32 млрд рублей.

2. Указом Президента РФ от 21 июля 2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» установлено, что одной из целей развития нашего государства установлена цифровая трансформация.

3. Для обеспечения реализации национальных целей цифровой трансформации при совершенствовании системы управления государственными закупками необходимо применение таких механизмов по решению актуальных проблем, как внедрение и применение технологии «смарт-контракта» (блокчейн); мониторинг реализации принятых

управленческих решений по реализации целей цифровой трансформации в системе государственных закупок; стратегическое решение вопросов кадрового обеспечения профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере государственных закупок, которые сталкиваются с трудностями применения инструментов и технологий цифровой трансформации при обеспечении своих должностных обязательств и трудовых задач.

2.3. Международный опыт организации контрактной системы в сфере закупок

Организация и проведение государственных закупок занимает важное место в современном государственном управлении во всем мире. В современном мире система государственных закупок сложилась из принципов и факторов, которые влияют на её эффективность. Для развития и разработки внедрения новых подходов в государственные закупки применяется зарубежный опыт.

Федеральная контрактная система США считается одной из самых эффективных систем государственных закупок в мире, прошедшей долгий путь исторического становления. Сегодня в США сформирована, а также функционирует Федеральная контрактная система (ФКС), которая заключает, а также управляет государственными заказами. Система Соединенных штатов характеризуется:

- серьезным регламентированием процедур, междуведомственным сотрудничеством и подотчетностью (данные способы разрешают противодействовать коррупции);

- обширным применением методики планирования и обеспечения потребностей государства;

- проведением тендеров по единой методике с использованием библиотеки типовых договоров и базы данных и типовых характеристик (полезных свойств) закупаемой продукции;

- внедрением разных устройств контроля выполнения договора, процедур принятия и оценки итогов, изучения продуктивности удовлетворения потребностей государства и системы управления государственными поставками продукции.

США содержит в себе приблизительно 100 общегосударственных агентств, которые представляют муниципальный, финансовый и научно-технический комплексы. Также одной из стран имеющий опыт в организации госзакупок является Германия и так как она является членом Европейского Союза, то она должна соблюдать европейские нормативно-правовые акты о государственных закупках, и недопустимости дискриминации, что органично вписывается в нормативно-правовые акты Германии[23].

Система наблюдения закупочных действий в ФРГ состоит из 2-ух уровней:

− апелляционная инстанция (в виде независимого учреждения);

− судебная инстанция (в виде судебного органа).

Индивидуальностью закупок ФРГ является возможность формально опротестовать показатели, что уже дозволяет обеспечить прозрачность этой системы.

Рассматривая закупки Великобритании можно смело сказать, что данная страна обладает богатым опытом в госзакупках, ведь система, которая действует и по сей день сложилась к 1984 г., с принятием «Рекомендации по конкурсным закупкам». При Министерстве финансов, 1990 году была организована Центральная закупочная организация, являющаяся центральным методическим и контрольным органом.

[23] Винокурцева Е.А. Опыт зарубежных стран в осуществлении закупок товаров, работ, услуг: аналитический обзор / Е.А. Винокурцева // Экономика, управление, финансы: материалы X Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, октябрь 2019 г.). — Краснодар: Новация, 2019. — 255 с.

Существует несколько стран, в которых нет специального законодательства, регулирующего госзакупки – это Австралия и Новая Зеландия. Но конкретно в этих странах нередко употребляются конкурентоспособные способы для реализации муниципальных заказов, которые регулируются уставами исполнительных и административных органов.

Стратегическая цель данных государств - достижение информационной прозрачности в сфере закупок на базе их собственной электронной системы. Учитывая Канадский опыт, видно, что он основан на концепции оптимальной стоимости, которая представляет собой сочетание цены, технических преимуществ и качества продукции.

Закупки содержат в себе конкурс предложений, установление критериев их оценки в согласовании с установленными аспектами, что приводит к формированию основы для оценки и переговоров между покупателем (заказчиком) и продавцом (поставщиком).

В Государстве также разработана «Ежегодная стратегия закупок Канады», предусматривающая постоянный анализ за сектором закупок, правительством страны. Нормативно-правовые акты каждого государства имеют свои индивидуальности, которые напрямую связанны с историческими условиями развития и организации бюджетной и политической систем[24].

Главной целю, закупок за границей является закупка товаров, работ и услуг разумного качества при рациональном, а не минимальном объеме, что значительно различается с целью государственных закупок Российской Федерации.

Одной из главных задач, которая связанна с развитием системы в сфере государственных закупок в Российской Федерации, является действенное управление системой государственных заказов, что является значительной

[24] Кравченко Д.С. Международный опыт организации контрактной системы государственных закупок // Закон и общество: история, проблемы, перспективы. 2021. №4. С. 388-390.

проблемой, ведь российские специалисты постоянно стремятся применять опыт заграничных государств, при всем этом выделяя более важные аспекты, которые связанны с увеличением продуктивности государственных закупок. При всем этом нужно более кропотливо изучить результаты практического внедрения введенных способов, по-другому конечная цель управления государственными закупками (такая как увеличение продуктивности и прозрачности) не будет достигнута.

Глава 3. Перспективы развития контрактной системы в сфере закупок

3.1. Перспективные направления развития контрактной системы в сфере закупок

Закон о контрактной системе и нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня издаются, в первую очередь, для создания всесторонне развитой, регулируемой, прецизионной, открытой и конкурентной системы закупок в России. Такая система дополнительно одновременно цензурирует и способствует более эффективному и экономичному расходованию лимитов бюджетных ассигнований, а также обеспечивает наиболее оптимальное снабжение органов государственной власти необходимыми товарами, работами, услугами в рамках имеющихся потребностей. Во исполнение основополагающего принципа Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

По данным Счетной палаты Российской Федерации на основании отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», на протяжении последних 7 лет средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП составил 28,50 %[25].

В сферу закупок ежегодно вовлечены более 100 тысяч заказчиков и 400 тысяч поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Контрактная система в России систематически и циклично претерпевает изменения, имея вектор на

[25] Наумова А.В. Универсальная предквалификация как механизм совершенствования контрактной системы // Евразийская адвокатура. 2022. № 1 (56). С. 89-96.

безусловное совершенствование и интенсификацию. Она является одной из наиболее динамически развивающихся сфер в стране[26].

Начиная с 2019 года реализуется и претворяется в законодательной и практической плоскостях Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах», глава VII которой именуется «Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд»[27].

Указанная концепция была разработана, в том числе, на основании поручения Президента Российской Федерации от 17.12.2018 по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Вышеприведенные мероприятия заложили инерционную и цепную природу изменений в контрактной системе Российской Федерации, которая материализуется в так называемых «оптимизационных» пакетах поправок к Закону о контрактной системе. Так, первый пакет «оптимизационных» поправок был воплощен в принятии федеральных законов от 01.05.2019 № 71-ФЗ и от 27.12.2019 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» явился вторым по времени принятия, но, безусловно, первым по глобализации модернизации «оптимизационным» пакетом[28]. Он произвел масштабную реструктуризацию и, по сути, переформатирование текущей контрактной системы,

[26] Бижоев Б.М. Эффекты цифровизации контрактной системы в сфере закупок: экономико-правовой анализ // Journal of Economic Regulation. 2021. № 4. С. 140-149.

[27] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СПС «КонсультантПлюс»

[28] Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

откорректировав более чем 50 % текстовой части Закона о контрактной системе, внеся изменения более чем в 20 статей и нивелируя еще более 15 статей, одновременно полностью переписав порядок осуществления всех конкурентных процедур закупок.

Одним из наиболее значимых и новаторских подходов явилось введение универсальной предквалификации как дополнительного порогового механизма для участников закупок, рассмотрение которого и является предметом настоящей статьи. Реализация предлагаемых изменений, как отмечается в пояснительной записке к принятому законопроекту, направлена на определение заказчиками поставщиков (подрядчиков, исполнителей), обладающих квалификацией, выражающейся в опыте участия в государственных и муниципальных закупках, и исключение участия в закупках недобросовестных поставщиков, так называемых «фирм-однодневок».

С идентичной аргументацией на V Санкт-Петербургском международном форуме контрактных отношений в дайджесте трансформации российской сферы государственных закупок выступил руководитель Федеральной антимонопольной службы России (ФАС России), который подчеркнул, что введение данной меры предопределит решение проблемы с «профессиональными жалобщиками» (организациями, которые существуют с целью извлечения финансовых выгод за отзыв поданных ими же жалоб в контролирующие органы и не имеют целью стать победителем закупки). Так как подача жалобы стала возможна априори только тем лицом, которое имеет право на подачу заявки в той или иной закупке, подобная мера выступит в роли превентивной, послужит беспомощности названных организаций и предостережет от заранее необоснованных обращений.

Министерство финансов Российской Федерации в публичных выступлениях и представлениях всячески солидарствует с причинами и путями решения ситуации с сектором жалоб в сфере контрактной системы и имеет аналогичную ФАС России позицию. До вступления в силу 01.01.2022

Федерального закона от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Законе о контрактной системе существовало такое понятие, как «предквалификационный отбор», который являлся прерогативой ныне упраздненных двухэтапных конкурсов на первом этапе отбора.

На данный же момент времени имеющая место универсальная предквалификация – это инструмент, реализуемый в открытых конкурентных процедурах с определенной начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК). Возможностью для применения универсальной предквалификации как дополнительного требования квинтесенциональной является НМЦК закупки (либо сумма НМЦК при проведении совместного аукциона или конкурса), которая должна быть равна или должна превышать 20 (двадцать) миллионов рублей. Способ закупки и / или ее предмет при этом роли не играют. Однако за данным законотворческим механизмом следует еще несколько сопроводительных требований, валидность которых заказчики будут обязаны проверить в отношении каждого участника закупок и которые в своем присутствии раскрывают понятие «предквалификации», а именно:

1) участником закупки в течение 3 (трех) лет до даты подачи заявки на участие в закупке должны быть заключены контракты (в соответствии с Законом о контрактной системе) или договоры (в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ))[29].

Предмет запрашиваемых контрактов не имеет значения; требования к нему или к корреляции с ОКПД-2, предметом закупки, в рамках которой производится подача заявок, не предъявляются. Важной уточняющей ремаркой является заранее задоктрированный в Законе о контрактной системе порядок, не закрепленный ранее, что данные контракты и договоры рассматриваются заказчиками, в том числе с учетом правопреемства;

[29] Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «КонсультантПлюс»

2) вышеприведенные контракты и договоры должны быть выполнены участником с учетом исполнения требований об уплате штрафных санкций (неустоек (штрафов, пеней)), предъявленных заказчиком при реализации таких контрактов, договоров. Что именно подразумевается под «исполнением требований», а также способ исполнения таковых законодатель не уточняет.

Подтверждение исполнения будет зависеть от метода, указанного в контракте, в индивидуальном порядке. Например, заказчик может произвести выплату по контракту уже за вычетом штрафа и (или) пени, либо поставщик (подрядчик, исполнитель) самостоятельно уплатит назначенную сумму в бюджет заказчика или образования, в который тот, в свою очередь, входит.

Если проводить аналогию анализируемой в настоящей статье универсальной предквалификации с показателем «опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» внутри критерия «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» (в соответствии с п. 4 ч. 1 Закона о контрактной системе и Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 2604)[30] (ранее – Постановление Правительства Российской

[30] Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление № 1085))), использовавшимся в конкурсах, то настоящий пункт требований, связанный с порядком учета штрафных санкций, имеет явно дифферансный смысл и, по всей видимости, был скорректирован при формировании изменений в Закон о контрактной системе с учетом адаптивности и латентности к текущей ситуации, а также принимая во внимание практику контролирующих органов.

В конкурсах в подавляющем большинстве случаев при формировании порядка оценки заявок, критериев и показателей заказчики устанавливали требование об объемах исполненных участником контрактов (договоров) без нарушений сроков и иных условий контракта (договора) по вине участника закупки. То есть штрафные санкции как таковые должны в принципе отсутствовать у исполнителя контракта (договора).

Многих участников закупок, не только «профессиональных жалобщиков», такой подход ставил, по их мнению, в затруднительное и дискриминирующее положение, ущемлял интересы.

Данный факт множественно обжаловался в контролирующих органах, таких как ФАС России и территориальные управления ФАС России (УФАС). Данный предмет разногласий породил целую страту рассмотренных жалоб по всей России и сформировал довольно неоднозначную и противоречивую практику, в том числе между центральным аппаратом ФАС России и ее территориальными управлениями, а также между территориальными управлениями в сравнении друг с другом.

Так, обоснованными были признаны доводы жалоб решениями следующих органов контроля: решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 04.03.2021 № 021/06/54-196/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Рязанской области от 15.03.2021 № 062/06/99-199/2021, решение

Федеральной антимонопольной службы от 26.04.2021 № 21/44/105/517, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Дагестан от 02.06.2021 № 005/06/106-1203/2021, решение Федеральной антимонопольной службы от 05.07.2021 № 17/06/105-585/2021, решение Федеральной антимонопольной службы от 06.07.2021 № 17/06/105-614/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Алтай от 20.10.2021 № 50, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 02.12.2021 № 054/06/54.3- 2360/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 03.12.2021 № 054/06/54.3-2362/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 06.12.2021 № 054/06/54.3-2366/2021.

Как видно из выборки решений, само центральное управление ФАС России придерживается однозначного мнения об обоснованности доводов жалобы касательно неправомерности установления в порядке оценок требований об отсутствии по исполненным обязательствам по контрактам начисленных неустоек / штрафов и квалифицирует это как ограничение конкуренции в целом.

Комиссии по приведенным делам приходят к выводу, что установление в порядке оценки конкурсной документации по показателю критерия условия о предоставлении контрактов без применения неустоек (штрафов, пеней) неправомерно, поскольку наличие выставленных по контракту неустоек (штрафов, пени) при условии принятия заказчиком оказанных услуг не свидетельствует об отсутствии у такого участника опыта оказания услуг сопоставимого характера и объема.

Таким образом, применение штрафа за нарушение условий контракта, представленного участником к оценке, не является надлежащим подтверждением отсутствия у участника закупки опыта, соответствующего объекту закупки, и ограничивает возможность таким участникам закупки получить максимальное количество баллов.

Одновременно за аналогичный временной промежуток 2021 года идентичные жалобы были признаны необоснованными посредством следующий решений: решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 09.03.2021 № 077/06/106-3699/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 09.03.2021 № 077/06/106-3677/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 10.03.2021 № 077/06/106- 3772/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 29.03.2021 № 077/06/106-5001/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу от 14.04.2021 № 44-1694/21, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 27.04.2021 № 077/06/106- 7091/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу от 29.04.2021 № 44-2085/21, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 17.05.2021 № 077/06/106-8175/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области от 27.05.2021 № 047/06/54.3-1056/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Магаданской области от 16.06.2021 № 049/06/54.3- 185/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия от 23.06.2021 № 003/06/54.3-621/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области от 12.07.2021 № 035/06/32- 409/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 15.09.2021 № 077/06/106-16317/2021, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области от 06.10.2021 № 071/06/105-863/2021.

Как можно заметить, широкую поддержку необоснованности имеющихся заявлений получили заказчики в лице территориальных управлений ФАС России крупных городов федерального значения, таких как Москва и Санкт-Петербург, которые отмечают в своих решениях следующее: комиссии приходят к выводу, что требование порядка оценки по

оспариваемому показателю об отсутствии применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по контракту нацелено на выявление лучшего предложения исполнения контракта и не противоречит положениям Закона о контрактной системе.

Комиссии дополнительно считают, что, устанавливая данный показатель, заказчик может быть уверен, что представленный контракт без применения к участнику неустоек (штрафов, пеней) служит доказательством возможности успешного исполнения обязательств в последующем и перед ним.

В решениях комиссий также отмечается, что для заказчиков лучшим опытом оказания услуг является опыт, оказанный без нарушений сроков и иных условий контракта по вине участника закупки, как, например, по причине задержки сдачи объекта или поставки товара ненадлежащего качества, что, в свою очередь, свидетельствует о добросовестности исполнения работ.

Добросовестность участника закупки, а следовательно, и добросовестное исполнение обязательств рассматривается также в положениях ч. 3 ст. 37 Закона о контрактной системе, которые описывают применение антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона, где указано, что к информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, в том числе о контрактах, исполненных без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней).

При этом в случае отсутствия в порядке оценки условия о том, что представляемые участниками контракты должны быть исполнены без применения к таким участникам штрафов / пеней / неустоек, при рассмотрении заявок участник закупки, предоставивший 10 (десять) контрактов без применения к нему неустоек / штрафов / пеней, находится в равных условиях с участником, предложившим также 10 (десять) контрактов на сопоставимую сумму, но имеющим по всем представленным контрактам начисленные неустойки / штрафы / пени.

Так, в случае приемки к учету контрактов, в рамках исполнения которых к участнику применялись штрафы, такой участник ставится в равные условия с участниками, к которым такие штрафы не применялись в рамках исполненных ими контрактов. Это, в свою очередь, уже не позволяет говорить о том, что в данном случае оценка направлена на выявление лучших условий исполнения контракта и, как следствие, не отвечает общему определению понятия «оценка», заложенному в общих определениях в Постановлении № 2604 (ранее – Постановление № 1085).

На текущий момент в редакции Закона о контрактной системе заметна очевидная адаптивность законодателя при формировании логики положений, которая имела место быть при формировании проекта федерального закона.

В частности, из-за пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, которая явилась обстоятельством непреодолимой силы, по тем или иным причинам заказчиками к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) повсеместно применялись штрафные санкции, посредством чего почти за 2 года существования в рамках введенного режима повышенной готовности на территории Российской Федерации на рынке государственных закупок имеется значительное количество контрагентов, контракты которых исполнены с нарушением каких-либо условий (в подавляющем большинстве это просрочка исполнения обязательств).

Таким образом, следуя неоднозначной практике органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, и отсутствия положений в Законе о контрактной системе, которые бы однозначно регламентировали возникшую ситуацию, такие контракты не смогли бы быть приняты к учету заказчиками ни при оценке квалификации по конкурсам, ни при рассмотрении в рамках вновь введенной универсальной предквалификации.

Текущая же формулировка ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, которая явилась квинтэссенцией между доводами об обоснованности и

необоснованности жалоб в решениях органов контроля, не оставляет места существованию такой спорной ситуации.

В Постановление № 2604 также были добавлены положения, в соответствии с которыми может быть установлено положение о принятии к оценке исключительно исполненного договора (договоров), при исполнении которого поставщиком (подрядчиком, исполнителем) исполнены требования об уплате неустоек (штрафов, пеней) (в случае начисления неустоек). Однако стоит отметить, что новая редакция Закона о контрактной системе по-прежнему оставляет без изменения положения ст. 37, согласно которой должны быть приняты контракты не с исполненными требованиями об уплате неустоек (штрафов, пеней), а вовсе без них[31].

Претерпит ли данная статья реформацию в рамках вновь издаваемых изменений в Закон о контрактной системе в будущем и будет ли приведена в соответствие с единой парадигмой, которая выразилась в двух приведенных ранее положениях, описывающих идентичные механизмы, дабы не порождать плюралистическую трактовку в рамках одного специального федерального закона, представится возможным проследить исключительно во временной ретроспективе;

3) стоимость исполненных обязательств по таким контрактам (договорам) должна составлять не менее 20 (двадцати) % от НМЦК. Важным моментом является то, что универсальная предквалификация не может быть установлена заказчиком в случае, если в такой закупке уже применены дополнительные требования в отношении участников, которые установлены Правительством Российской Федерации для закупок отдельных видов товаров, работ, услуг на основании ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе.

Постановлением, устанавливающим такие требования и пришедшим на смену Постановлению Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки

[31] Белокрылов К.А., Вакуленко А.Н., Кишковская А.О., Ситухо А.Н. Концепция внедрения экологичных критериев в контрактную систему закупок // Journal of Economic Regulation. 2021. № 4. С. 150-158.

отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям», является Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также об информации и документах, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»[32].

Речь идет о закупках в таких сферах, как культура и культурное наследие, градостроительная, дорожная, оценочная деятельность, оборона и безопасность государства, использование атомной энергии, здравоохранение, образование, наука. Оно устанавливает наименование отдельных видов товаров, работ, услуг, являющихся объектом закупки, подпадающим под действие данного постановления, дополнительные требования к участникам закупки, а также информацию и документы, подтверждающие соответствие участников закупки дополнительным требованиям.

Например, дополнительные требования устанавливаются при закупках работ / услуг по реставрации документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов; по сохранению объектов культурного наследия, при которых не затрагиваются конструктивные и другие характеристики

[32] Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также об информации и документах, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

надежности и безопасности таких объектов; по ремонту вооружения и военной техники ядерного оружейного комплекса и др., в случае если НМЦК превышает 500 (пятьсот) тысяч рублей.

Как видно из вышесказанного, универсальная предквалификация и дополнительные требования не могут находить свое применение одновременно из-за того, что они являются взаимоисключающими мерами. Как уже отмечалось выше, ФАС России занималась активным лоббированием введения анализируемого механизма, объясняя это возможностью более эффективной, результативной и качественной реализации функций контролирующего органа в сфере закупок.

ФАС России на различного рода открытых мероприятиях и площадках высказывалась о критичности ситуации в России с «профессиональными жалобщиками», и, как можно заметить из практической тенденции принятых решений и применяемых инструментов при рассмотрении жалоб, еще до введения универсальной предквалификации стала учитывать по различным факторам действительную возможность заявителя принимать участие в той или иной обжалуемой процедуре закупки, признавая жалобы необоснованными. Это был и факт, подана ли заявка на участие лицом, производящим обжалование, и предыдущий опыт исполненных контрактов / договоров, который представляется возможным проследить через Единый реестр участников закупок (ЕРУЗ), формируемый на сайте Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС, zakupki.gov.ru), и ОКВЭДы, которые открыты у данного юридического лица, отраженные в выписке из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), и многое другое.

ФАС России 08.02.2022 на своем официальном сайте опубликовала новость о том, что в 2022 году представит предложения по внесению изменений в Закон № 223-ФЗ о введении механизма универсальной предквалификации, о котором в рамках встречи с представителями крупнейших госкомпаний, организованной аналитическим центром

«Интерфакс-ProЗакупки», рассказала и.о. начальника управления размещения госзаказа и гособоронзаказа службы.

Аналогичную позицию заявлял руководитель управления контроля размещения госзаказа ФАС России в рамках антимонопольного форума 2021 г. По словам представителя ведомства, институты, предусмотренные оптимизационным законопроектом в рамках Закона о контрактной системе, позволят организовать трехэтапный вход на особо крупные закупки объемом более миллиарда рублей.

Также с помощью универсальной предквалификации ФАС России рассчитывает отсечь от участия в закупках профессиональных жалобщиков. Кроме того, спикер отметил намерение ФАС России обозначить необходимость задействования предквалификации по отдельным рынкам: правительство должно определить те сферы, в которых заказчики обязаны будут требовать от участников наличия опыта, сопоставимого с предметом осуществляемой процедуры закупки.

Проводя обозрение и анализируя универсальную предквалификацию как одну из дополнительных лимитирующих вхождение и осуществление деятельности в рамках рынка государственных закупок мер, можно проследить ориентацию / тренд на постепенную конвергенцию принципов осуществления аукционов и конкурсов. Ранние постулаты, гласящие, что в аукционе победителем становится тот участник, который предложит наименьшую цену в ходе торгов с пошаговым понижением цен, а в конкурсе − который предложит лучшие условия исполнения контракта (цена, потребительские свойства, качество, квалификация участника и другое), становятся все менее и менее далеки от истины, различия и грани постепенно стираются, намечается тенденция к всеобщей ставке именно на совокупные благоприятные условия, а не исключительно тендерные снижения, зачастую демпинговые. Все более нагляден акцент на качество, а не только на стоимость.

Рассматриваемая в данной работе мера, помимо прочего, должна оказать гипотетическое влияние на такой, отчасти социальный, аспект, как репутация, достоинство и ценность организаций. Включение компании в реестр недобросовестных поставщиков более не представится возможным «обнулить» регистрацией нового юридического лица, так как такое вновь созданное неопытное лицо не сможет участвовать в закупках с универсальной предквалификацией за неимением опыта[33].

Внедренная процедура универсальной предквалификации позволит допускать к участию в закупках только опытных участников, зарекомендовавших себя с положительной стороны, имеющих положительную деловую репутацию, а это равным образом позволит минимизировать количество неисполненных контрактов или исполненных с превалирующим применением штрафных санкций, поспособствует выходу с рынка государственных закупок «профессиональных жалобщиков», улучшит качество закупаемых заказчиками товаров, работ, услуг, позволит более эффективно расходовать бюджетные средства.

3.2. Совершенствование правового регулирования контрактной системы в сфере закупок

При осуществлении закупок в 2022 году и исполнении законодательства о контрактной системы, применения типовой формы документации заказчикам следует учитывать новые изменения в сфере закупок, в том числе и практический опыт иных заказчиков.

Так, сроки оплаты по контрактам (договорам) с 01.01.2022 по 31.12.2022г. путем конкурентных процедур составляет 15 рабочих дней, в случае, если устанавливается преимущество субъектам малого предпринимательства и социально-ориентированным некоммерческим

[33] Неделькина Ю.Е. Становление и развитие правового регулирования контрактной системы в сфере закупок в России // Инновации. Наука. Образование. 2022. № 53. С. 646-652.

организациям, то срок оплаты составляет 10 рабочих дней. У единственного поставщика также составляет 30 дней с даты подписания документа о приемке.

В соответствии с п.6.1 постановления Правительства Российской Федерации от 06.09.2013 №453 «О государственной информационной системе Самарской области «Автоматизированная информационная система государственного заказа Самарской области»» установлено, что заказчики Самарской области, муниципальные заказчики обязаны использовать данную систему при осуществлении закупок товаров, работ, услуг[34]. Согласно письму Минфина России от 08.04.2020 №24-05-06/28316 «О применении типового контракта, типовых условий контракта и о внесении в них изменений» заказчик обязан применять типовой контракт, типовые условия контракта[35].

При этом Минфин России обращает внимание, что в соответствии с ч.11 ст.34 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ типовые контракты, типовые условия контрактов разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти, Госкорпорацией «Росатом», Госкорпорацией «Роскосмос», осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности. В соответствии с п.10 постановления Правительства РФ от 08.02.2017 №145 в позицию каталога включается информация о типовых контрактах, типовых условиях контрактов, подлежащих применению при закупке товара, работы, услуги[36].

Соответственно, типовая документация закупки (типовой контракт, техническое задание, спецификация и все иные приложения, являющие неотъемлемой частью типового контракта и предусмотренные в ней типовые

[34] О государственной информационной системе Самарской области «Автоматизированная информационная система государственного заказа Самарской области»: постановление Правительства Рос. Федерации от 06.09.2013 №453 // Вице-губернатор – председатель Правительства Самарской области, 2013.
[35] О применении типового контракта, типовых условий контракта и о внесении в них изменений: письмо Минфина России от 08.04.2020 №24-05-06/28316 // заместитель министра Рос. Федерации, 2020.
[36] Фатнев А.Ю. Совершенствование механизмов государственной контрактной системы // Наука. Технологии. Инновации. 2021. №5. С. 120-124.

условия) формируется автоматически Автоматизированной информационной системой государственного заказа (у нас на примере Самарской области).

Согласно ч.2 ст.33 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемого товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

В силу ч.7 ст.95 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ единственным основанием для внесения изменений в техническое задание контракта, в части изменения вида товаров, является поставка товара, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте[37].

Соответственно, если предложенная первая часть заявки на участие в электронном аукционе и предложенные победителем закупки условия исполнения контракта не являются улучшенными, внесение изменений в типовое техническое задание контракта не допускается. При использовании каталога определенного товара в соответствии с постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 №145 спецификация типовой формы формируется автоматически Автоматизированной информационной системой государственного заказа Самарской области, которая не предусматривает описание характеристик поставляемого товара и соответственно включение предложенных условий исполнения контракта победителем закупки.

[37] Светозорова А.С. Актуальные вопросы совершенствования контрактной системы государственных закупок в Российской Федерации на современном этапе // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2021. № 4 (100). С. 27-33.

Внесение изменений в типовую форму спецификации не предоставляется возможным заказчикам и до 01.01.2022 не допускалось ее видоизменять. Однако, контролирующие органы на осуществление контроля (государственная инспекция финансового контроля области Российской Федерации и иных субъектов Российской Федерации, Управление Федеральной антимонопольной службы по Российской Федерации и иных субъектов Российской Федерации, органы прокуратуры и иные уполномоченные органы контроля в данной сфере контроля), имеют право наказывать и штрафовать заказчиков за факт допущенного нарушения положений Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ.

В силу ч.1 ст.34 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с настоящим Федеральным законом извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены. В процессе проведенного исследования достигнуто эффективное решение актуальной проблемы[38].

Таким образом, в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, правовой упорядоченности и идентификации закупочной документации, процесса осуществления полноценного формирования документооборота в рамках заключения контрактов, а также исключения юридических коллизий в процессе осуществления закупок в данном случае, имеется возможным предусмотреть в типовой форме спецификации описание характеристик

[38] Ратникова В.И. Совершенствование нормативного регулирования предоставления преференций при импортозамещении лекарственных средств в контрактной системе РФ // Юридическая наука. 2022. № 3. С. 44-48.

поставляемого товара на основании предложенных условий исполнения контракта победителем закупки в первой части заявки[39].

При этом юридическую силу имеет орган государственной власти, наделенный в соответствии с законодательством Российской Федерации специальной компетенцией разрабатывать и утверждать типовые контракты, типовые условия контрактов, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности. Предложения и рекомендации:

1.Привести на региональном уровне типовую форму документации, в том числе спецификацию, в соответствие с положениями законодательства о контрактной системе, добавив дополнительную колонку (столбец) – с названием: «Характеристики товара» предлагаемые победителем закупки. Пример разработанных и утвержденных типовых спецификаций к контракту на региональном уровне разнообразен (см. рисунок 3.1.).

Приложение №__
к контракту
№ _____
от "_____"_____20__ г.

СПЕЦИФИКАЦИЯ

№ п/п	Наименование товара	Код позиции КТРУ	Ед. изм.	Кол-во	Процентная ставка НДС за единицу товара	Цена за единицу товара (с НДС) (руб)	Цена товара (с НДС) (руб)	Периодичность поставки	Страна происхождения товара
1								По заявке заказчика	

Рисунок 3.1 - Спецификация к контракту, не позволяющая возможности заказчикам отразить и внести конкретные показатели товара, предложенные победителем закупки, согласно предложенной первой части заявки в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ

[39] Аристов А.В., Аристов Ю.И. Совершенствование законодательства Российской Федерации в части нормативно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок // A posteriori. 2022. № 3. С. 30-35.

Приложение № __ к Контракту
от «___» _____ 20__ г.
№ _____

СПЕЦИФИКАЦИЯ

№ п/п	Наименование товара, производитель товара, артикул/тип/ каталожный номер (при наличии)	Наименование товара в соответствии с регистрационным удостоверением	Код позиции КТРУ	Характеристики товара	Единица измерения	Количество	Цена за ед. с НДС, (руб.)	Ставка НДС, %	Стоимость вкл. НДС, (руб.)	Страна происхождения товара
1	2		3	4	5	6	7	8	9	10

Рисунок 3.2 - Спецификация к контракту, позволяющая возможность заказчикам отразить конкретные показатели товара, предложенные победителем закупки, согласно предложенной первой части заявки в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ

Типовая форма документации, разработанная и утвержденная Правительством Российской Федерации, а также на региональном уровне органом власти субъекта Российской Федерации должна соответствовать требованиям и положениям законодательства о контрактной системе. Типовая форма документации должна быть проста в заполнении для всех заказчиков Российской Федерации и подведомственным учреждениям регионального уровня субъектов Российской Федерации, руководствуясь распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 №1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»[40].

При этом важно, не подвергать наказанию заказчиков Российской Федерации со стороны вышеперечисленных органов контроля за нарушения, которые являются косвенными, так как у заказчиков отсутствует возможность осуществлять выполнение вышеуказанных требований по

[40] Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 №1632-р // Председатель Правительства Рос. Федерации, 2017.

настоящему тексту статьи в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ.

В связи с составом наличия юридической коллизии, не единообразием применения интегрированной типовой документации и сведений о закупке, разработанной и утвержденной Правительством Российской Федерации, региональными органами власти субъектов Российской Федерации следует, что: любые новые изменения в законодательстве о контрактной системе, имеют место быть возможному расхождению уже установленных норм и требований к закупке в соответствие с утвержденной типовой формы документации и соответствием положениями законодательства о контрактной системы.

Заключение

Контрактная система представляет собой совокупность правовых связей различной отраслевой принадлежности частного и публичного порядка, осуществляющая свои действия последовательно, применительно к субъектам закупки, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Целью контрактной системы в сфере закупок можно обозначить реализацию единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов.

Контрактная система направлена на увеличение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд путем осуществления единого подхода ко всему процессу закупок: от планирования до предоставления заказа и оценки.

Конкурентными способами закупок являются конкурсы, в том числе электронные (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Для национальной экономики и общества Российской Федерации контрактная система федеральных и муниципальных закупок является одним из главнейших элементов системы обеспечения экономической эффективности функционирования государственности. От эффективности и прозрачности процедуры закупок зависит устойчивость бюджетной политики и системы государственного управления. Федеральные и муниципальные закупки в России могут быть направлены на обеспечение потребностей государства, региональных субъектов и муниципальных образований.

На сегодняшний день, система организации контроля в сфере менеджмента государственных закупок имеет ряд актуальных проблем:

низкая экономическая эффективность, поскольку по итогам данных за 2020 год экономия средств федерального бюджета от осуществления государственных и муниципальных закупок по 44-ФЗ составляет 434,74 млрд рублей, когда в 2016 году данный показатель составлял – рекордные 520,32 млрд рублей.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, правовой упорядоченности и идентификации закупочной документации, процесса осуществления полноценного формирования документооборота в рамках заключения контрактов, а также исключения юридических коллизий в процессе осуществления закупок в данном случае, имеется возможным предусмотреть в типовой форме спецификации описание характеристик поставляемого товара на основании предложенных условий исполнения контракта победителем закупки в первой части заявки. Типовая форма документации, разработанная и утвержденная Правительством Российской Федерации, а также на региональном уровне органом власти субъекта Российской Федерации должна соответствовать требованиям и положениям законодательства о контрактной системе.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

2. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «КонсультантПлюс»

3. Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

4. Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 N 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «КонсультантПлюс»

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также об информации и документах, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СПС «КонсультантПлюс»

8. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 №1632-р // Председатель Правительства Рос. Федерации, 2017.

9. О применении типового контракта, типовых условий контракта и о внесении в них изменений: письмо Минфина России от 08.04.2020 №24-05-06/28316 // заместитель министра Рос. Федерации, 2020.

10. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» (Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22.06.2021)[Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/ iblock /123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf.

11. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf.

12. О государственной информационной системе Самарской области «Автоматизированная информационная система государственного заказа Самарской области»: постановление Правительства Рос. Федерации от 06.09.2013 №453 // Вице-губернатор – председатель Правительства Самарской области, 2013.

13. Аристов А.В., Аристов Ю.И. Контроль соблюдения требований законодательства о контрактной системе, в том числе о закупках отдельными видами юридических лиц // A posteriori. 2022. № 4. С. 15-18.

14. Аристов А.В., Аристов Ю.И. Совершенствование законодательства Российской Федерации в части нормативно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок // A posteriori. 2022. № 3. С. 30-35.

15. Аристов А.В., Аристов Ю.И., Сречкович О.М. Изменения в законодательстве контрактной системы в сфере закупок, вступившие в силу в 2022 году // Cognitio rerum. 2022. № 3. С. 33-36.

16. Афанасов К.Б. Контрактная система: актуальные проблемы публичного контроля в сфере закупок // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 45. С. 1313-1320.

17. Барабаш Е.С. Реформа контрактной системы в сфере закупок: иллюзия решений и реальность проблем // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3 (96). С. 87-95.

18. Белокрылов К.А., Вакуленко А.Н., Кишковская А.О., Ситухо А.Н. Концепция внедрения экологичных критериев в контрактную систему закупок // Journal of Economic Regulation. 2021. № 4. С. 150-158.

19. Бижоев Б.М. Эффекты цифровизации контрактной системы в сфере закупок: экономико-правовой анализ // Journal of Economic Regulation. 2021. № 4. С. 140-149.

20. Винокурцева Е.А. Опыт зарубежных стран в осуществлении закупок товаров, работ, услуг: аналитический обзор / Е.А. Винокурцева // Экономика, управление, финансы: материалы X Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, октябрь 2019 г.). — Краснодар: Новация, 2019. — 255 с.

21. Гапоненко В.Ф. Основы функционирования и правовое регулирование контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд в России // Академическая мысль. 2022. № 1 (18). С. 13-17.

22. Гуртикова А.А. Кадровое обеспечение контрактной системы в России и принцип профессионализма заказчика в сфере закупок //

Современная наука. XXI век: научный, культурный, ИТ контекст. 2022. №2. С. 19-26.

23. Илаева З.М. Теоретические аспекты контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд // Вестник научной мысли. 2021. № 6. С. 333-336.

24. Колодная Ю.П. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Глобальные экономические проблемы современного общества. 2020. №1. С. 82-89.

25. Кравченко Д.С. Международный опыт организации контрактной системы государственных закупок // Закон и общество: история, проблемы, перспективы. 2021. №4. С. 388-390.

26. Наумова А.В. Универсальная предквалификация как механизм совершенствования контрактной системы // Евразийская адвокатура. 2022. № 1 (56). С. 89-96.

27. Неделькина Ю.Е. Становление и развитие правового регулирования контрактной системы в сфере закупок в России // Инновации. Наука. Образование. 2022. № 53. С. 646-652.

28. Никитин Ю.А. Понятие и принципы контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации // Исследование организационно-правовых механизмов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд вооруженных сил Российской Федерации. 2022. №3. С. 7-17.

29. Ратникова В.И. Совершенствование нормативного регулирования предоставления преференций при импортозамещении лекарственных средств в контрактной системе РФ // Юридическая наука. 2022. № 3. С. 44-48.

30. Рогова Э.К. Создание контрактной системы в Российской Федерации как основы правового регулирования закупок товаров, работ и услуг // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 48. С. 164-173.

31. Рудецкая А.В. Способы закупок в контрактной системе: условия применения и оценка эффективности // Фундаментальная и прикладная наука: состояние и тенденции развития. 2022. №2. С. 376-392.

32. Светозорова А.С. Актуальные вопросы совершенствования контрактной системы государственных закупок в Российской Федерации на современном этапе // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2021. № 4 (100). С. 27-33.

33. Фатнев А.Ю. Совершенствование механизмов государственной контрактной системы // Наука. Технологии. Инновации. 2021. №5. С. 120-124.

Выпускная квалификационная работа выполнена мной самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

_____ /_____/

подпись *(Ф.И.О обучающегося.)*