

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Финансы, денежное обращение и кредит»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент, директор

ООО «РостТендерГруппа»

_____ Е.Н. Казакова

« _____ » _____ 20 ____ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., проф.

_____ И.А. Баев

« _____ » _____ 20 ____ г.

Исследование и оценка института закупок товаров, работ, услуг для
обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА
ЮУрГУ – 38.04.01.2018.192.ВКР

Консультант, должность

« _____ » _____ 20 ____ г.

Руководитель работы, д.э.н., профессор

_____ А.Г. Бутрин

« _____ » _____ 20 ____ г.

Консультант, должность

« _____ » _____ 20 ____ г.

Автор, студент группы ВШЭУ₃ – 346

_____ А.А. Бойко

« _____ » _____ 20 ____ г.

Консультант, должность

« _____ » _____ 20 ____ г.

Нормоконтролёр, ст. преподаватель

_____ И.А. Мостовщикова

« _____ » _____ 20 ____ г.

АННОТАЦИЯ

Бойко А.А. Исследование и оценка института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации. – Челябинск: ЮУрГУ, ВШЭУ₃-346, 91 с., 16 ил., 7 табл., библиогр. список – 28 наим.

Выпускная квалификационная работа выполнена с целью исследования и оценки института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации на конкретных примерах, с применением актуальных статистических данных за 2016 и 2017 гг.

В данной работе собраны теоретические основы процесса государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации, исследована история развития института публичного заказа в Российской Империи, СССР и Российской Федерации.

В третьей главе подробно проанализирован механизм работы контрактной системы в Российской Федерации, единой информационной системы в сфере закупок, изучены организация, планирование и обоснование закупок, исследованы способы осуществления закупок всеми законодательно разрешенными способами, а также процесс заключения контракта с победившим в закупке поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Все теоретические вопросы касательно функционирования контрактной системы в РФ сопровождаются реальными статистическими данными за последние два года.

ANNOTATION

Boyko A.A. The study and evaluation of the institute for public procurement in the Russian Federation. – Chelyabinsk: South Ural State University, the HSE&M_{PT}-346, 91 sh., 16 ill., 7 tab., ref. list – 28 app.

The final qualifying work aims to study and assess the institute for public procurement in the Russian Federation, using specific examples and relevant statistical data for 2016 and 2017.

This work includes the theoretical basis of the process state and municipal procurement in the Russian Federation, studied the history of development of the Institute of public procurement in the Russian Empire, the Soviet Union and the Russian Federation.

The third Chapter analyzes the mechanism of the contract system in the Russian Federation, a unified information system in procurement, studies the organization, planning and justification of the procurement, studies the forms of supplier selection and the process of concluding a contract with supplier. All theoretical theses on the contract system are accompanied by relevant statistical data for the last two years.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	
1.1 Понятие государственного (муниципального) заказа в Российской Федерации	10
1.2 Государственные (муниципальные) закупки в Российской Федерации	15
1.3 Контрактная система и прокьюремент.....	17
2 ФОРМИРОВАНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ	
2.1 Появление и развитие института государственного заказа в Российской Империи, СССР и Российской Федерации.....	23
3 КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ, ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
3.1 Понятие, цели, задачи и принципы контрактной системы.....	35
3.2 Участники контрактной системы, их права и обязанности.....	45
3.3 Информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок	53
3.4 Организация, планирование, обоснование и нормирование закупок.....	56
3.5 Осуществление закупок.....	63
3.6 Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) посредством электронного аукциона.....	71
3.7 Порядок заключения контракта	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	88

ВВЕДЕНИЕ

Государственные (муниципальные) закупки являются важнейшим сегментом отечественной экономики, на их долю в условиях экономического кризиса приходится около четверти валового внутреннего продукта Российской Федерации, а число специалистов, занятых в сфере государственных (муниципальных) закупок, превышает 1 млн. человек.

Целью данной работы является исследование и оценка института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели было необходимо решить ряд задач:

- 1) исследовать историю развития института публичного заказа в Российской Империи, СССР и Российской Федерации;
- 2) проанализировать механизм работы контрактной системы в Российской Федерации;
- 3) рассмотреть вопросы организации, планирования и обоснования закупок;
- 4) исследовать способы осуществления закупок всеми законодательно разрешенными способами, в т.ч. наиболее конкурентным и распространённым на практике – посредством электронного аукциона;
- 5) проанализировать актуальные статистические данные за 2016 и 2017 гг. с целью составить объективное представление о функционировании контрактной системы в РФ.

Объект работы – осуществление государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации. Предмет работы – процессы, лежащие в основе контрактной системы в сфере закупок, участники контрактной системы, а также инструменты, регулирующие контрактную систему в сфере закупок.

Основой работы послужили Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Доклад

Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ за 2016 год, данные, размещенные в Единой информационной системе (ЕИС) в сфере закупок и в ряде других источников.

1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1.1 Понятие государственного (муниципального) заказа в Российской Федерации

В последние два десятилетия мы можем наблюдать процесс т.н. «экономизации» российского права, который подразумевает интеграцию экономических категорий и терминов в отечественные правовые нормы. Эта тенденция не обошла стороной и категорию «государственный (муниципальный) заказ» («государственные (муниципальные) закупки»), получившую не только экономическое, но и юридическое значение.

Данная категория в разных странах носит своё собственное наименование: государственный заказ, публичный заказ, контрактная система и т.д. В Российской Федерации в различные временные отрезки наиболее широко употреблялись термины «государственный заказ» и «государственные закупки».

Во временном отрезке с 1992 по 2011 гг., т.е. до принятия Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в отечественном законодательстве термин «закупка» практически не употреблялся. В российском законодательстве в сфере публичных закупок использовались другие формулировки, прежде всего речь идет о таких формулировках как «государственный заказ» и «муниципальный заказ». После принятия вышеупомянутого Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ, а также Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в отечественном законодательстве стали преобладать термины «государственная закупка» и «муниципальная закупка».

В той или иной степени, термин «муниципальные закупки» можно включить в понятие «государственные закупки», т.к. со смысловой точки зрения они имеют общую природу. Как государственные, так и муниципальные закупки

представляют из себя расходование общественных средств в целях удовлетворения общественных потребностей. В то же время, важно разделять два рассматриваемых термина, т.к. муниципальные закупки, в отличие от государственных, осуществляются муниципальными заказчиками.

Основанием для разделения государственных и муниципальных закупок в российском законодательстве является часть 2 статьи 8 Конституции РФ, согласно которой разграничены государственная и муниципальная формы собственности [1].

В связи с этим, в зарубежном законодательстве зачастую используется понятие публичной собственности (public ownership), которое включает в себя и государственную собственность, и муниципальную. Помимо этого, в зарубежном законодательстве также преобладают понятия «публичные закупки» (public procurement) и «публичные нужды», которые, соответственно, включают в себя государственные и муниципальные закупки и нужды.

Закон РФ от 28.05.1992 №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» не давал никакого определения государственного или муниципального заказа. Также точное определение государственного (муниципального) заказа отсутствовало и в последующих отечественных нормативных актах: Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», Федеральном законе от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Впервые понятие государственного заказа было законодательно закреплено Федеральным законом от 27.12.1995 №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе». Однако данный Закон давал определение лишь для государственного оборонного заказа и имел силу только в узком сегменте государственного заказа, связанном с обеспечением обороноспособности Российской Федерации. В связи с

чем применение данного определения по отношению к другим сегментам государственного заказа представлялось невозможным.

Первое универсальное определение для государственного заказа содержалось в первоначальной редакции Бюджетного кодекса РФ, которая вступила в силу 1 января 2000 г. Согласно ст. 72 Бюджетного кодекса РФ, государственный (муниципальный) заказ – это «совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета» [2].

Вышеприведенное определение государственного (муниципального) заказа воспринималось специалистами преимущественно критически и вскоре утратило свою силу. Так, по мнению Т.В. Файберг, данное определение заказа как «совокупности контрактов» сужало границы бюджетных отношений, включаемых в понятие заказ [3].

Стоит отметить, что определение заказа как «совокупности контрактов» до сих пор встречается во многих передовых зарубежных законодательствах, и, вероятно, могло быть позаимствовано именно оттуда. Подобное определение характерно законодательствам некоторых европейских стран, в том числе Швейцарии («заказ – это контракт между заказчиком и участником тендера») и Германии («государственный заказ – это платный договор между государственным заказчиком и предприятием, а также процедура тендера, по итогам которой был заключен этот договор») [3].

После принятия Федерального закона от 02.02.2006 г. №19-ФЗ ст. 72 Бюджетного кодекса РФ была изложена в другой редакции, из которой исключили определение государственного (муниципального) заказа. Таким образом, определение государственного (муниципального) заказа не было закреплено в федеральном законодательстве вплоть до принятия Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В данном документе, как уже было сказано ранее, термин «государственный

(муниципальный) заказ» был заменён на термин «государственная (муниципальная) закупка».

До вступления в силу Федерального закона №94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» осуществление большинства государственных и муниципальных заказов происходило в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. Соответственно, в этот временной отрезок вопросы государственного (муниципального) заказа регулировались множеством региональных нормативных актов. Большинство из них содержали в себе различные механизмы осуществления государственного (муниципального) заказа и оперировали разными терминами и определениями, что крайне усложняло процесс государственного (муниципального) заказа в РФ.

К примеру, в зависимости от субъекта Российской Федерации и его законодательства, под государственным (муниципальным) заказом на региональном уровне понимались:

- 1) «государственный контракт на поставку продукции» (в г. Москва);
- 2) «государственные нужды» (в Ярославской области);
- 3) «совокупность заключенных государственных контрактов» (в Республике Хакасия);
- 4) «форма удовлетворения нужд» (в Нижегородской области);
- 5) «потребность в конкретных видах продукции» (в Воронежской области);
- 6) «поставка продукции» (в Кемеровской области) и т.д.

Как было сказано выше, после вступления в силу Федерального закона №94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» региональные нормативные акты касательно государственного (муниципального) заказа утратили свою силу. Вместе с ними утратили силу и вышеприведенные определения государственного (муниципального) заказа.

Так как в тексте Федерального закона 94-ФЗ отсутствовало определение государственного (муниципального) заказа, универсальным определением стала закреплённая в статье 72 Бюджетного кодекса РФ формулировка: «совокупность заключенных муниципальных и государственных контрактов». Тем не менее, статья 5 Федерального закона 94-ФЗ содержала в себе определение размещения государственного (муниципального) заказа. Согласно данной статье, под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков понимаются «действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков» [4].

Таким образом, в каждом государстве есть свои термины для обозначения понятия «публичный заказ». В России, начиная с XVIII века, использовался термин «государственный (муниципальный) заказ», а в последние несколько лет ему на смену пришел термин «государственные (муниципальные) закупки». Основанием для разделения государственных и муниципальных закупок в российском законодательстве является часть 2 статьи 8 Конституции РФ, согласно которой разграничены государственная и муниципальная формы собственности. В связи с этим, в зарубежном законодательстве зачастую используется понятие публичной собственности (public ownership), которое включает в себя и государственную собственность, и муниципальную.

Первое универсальное определение для государственного (муниципального) заказа содержалось в первоначальной редакции Бюджетного кодекса РФ. Согласно статье 72 Бюджетного кодекса РФ, государственный (муниципальный) заказ – это «совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета» [2]. Так как в тексте принятого позже Федерального закона 94-ФЗ отсутствовало определение государственного

(муниципального) заказа, универсальным определением стала именно эта формулировка.

1.2 Государственные (муниципальные) закупки в Российской Федерации

Как было сказано ранее, до принятия Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в отечественном законодательстве не было легитимного определения термина «государственная (муниципальная) закупка».

Согласно статье 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ (Комиссии ООН по праву международной торговли) о публичных закупках, принятого в Вене 01.07.2011 г., «закупки», они же «публичные закупки», - это приобретение закупающей организацией товаров, работ или услуг [5]. Подобное определение является недостаточно точным, так как слово «приобретение» можно расценивать по-разному; в юридической практике под словом «приобретение» подразумевают как переход права собственности на имущество от одного лица к другому в рамках договора (контракта), так и другие способы передачи данного имущества.

Термины «государственная (муниципальная) закупка» (используется в 44-ФЗ) и «размещение государственного (муниципального) заказа» (использовался в 94-ФЗ) довольно похожи друг на друга. В частности, термины «закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» и «размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» абсолютно идентичны с юридической точки зрения.

Однако термины «государственная (муниципальная) закупка» и «размещение государственного (муниципального) заказа» по очевидным причинам не являются абсолютными аналогами друг друга по содержанию. Размещение заказа подразумевает лишь некоторые действия государственного (муниципального) заказчика, связанные с определением поставщика (подрядчика, исполнителя) по

контракту. Под термином «закупка», помимо действий, связанных с определением поставщика (подрядчика, исполнителя), подразумевается также набор дальнейших действий заказчика, связанных с исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий данного контракта.

С другой стороны, формирование государственного (муниципального) заказа, к которому, помимо всего прочего, также относятся прогнозирование и планирование, невозможно включить в термин «государственная (муниципальная) закупка».

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона №44-ФЗ, закупка товара, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом №44-ФЗ порядке, заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд [6].

Первым этапом закупки является выбор поставщика (подрядчика, исполнителя), последним этапом – исполнение обязательств обеими сторонами контракта (договора). В случае, если законодательство позволяет не размещать извещение об осуществлении закупки либо не направлять приглашения на участие в определении поставщика (например, такое возможно, если предмет контракта (договора) представляет из себя государственную тайну), то закупка сразу начинается с этапа заключения контракта (договора) сторонами сделки и заканчивается исполнением обязательств по данному контракту (договору).

Стоит еще раз отметить, что легитимное определение слова «закупка» появилось только в Федеральном законе №44-ФЗ. В принятых ранее отечественных нормативных актах данного определения не наблюдалось, что зачастую становилось источником проблем на этапах заключения и исполнения контракта (договора).

1.3 Контрактная система и прокьюремент

Помимо определения термина «закупка», Федеральный закон №44-ФЗ также впервые закрепил в российском законодательстве определение термина «контрактная система». Ранее данный термин использовался в ряде зарубежных законодательств, в том числе в законодательстве США.

Переход на контрактную систему государственных (муниципальных) закупок подразумевает применение единой системы регулирования всего процесса государственных (муниципальных) закупок. До перехода на контрактную систему закупок, формирование закупок регулировалось Бюджетным кодексом РФ, размещение закупок – на основании Федерального закона №94-ФЗ, а их исполнение контрактов (договоров), заключенных по итогам этих закупок – на основании Гражданского кодекса РФ. После вступления в силу Федерального закона №44-ФЗ все вышеперечисленные процессы регулируются, в первую очередь, именно этим Законом.

Согласно п.1 ст. 3 Федерального закона №44-ФЗ, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы 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 [6].

Согласно Федеральному закону №44-ФЗ, к участникам контрактной системы относятся:

- 1) федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- 2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- 3) иные федеральные органы исполнительной власти;
- 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;
- 6) Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- 7) Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;
- 8) заказчики;
- 9) участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- 10) уполномоченные органы;
- 11) уполномоченные учреждения;
- 12) специализированные организации;
- 13) операторы электронных площадок [6].

В последние годы в отечественной юридической практике всё чаще встречается термин «прокьюремент», который относительно давно используется зарубежными специалистами. Однако, в каком-то смысле, термин «прокьюремент» в Российской Федерации остается исключительно экономическим в следствие того, что он не используется в нормативных актах, регулирующих процесс закупок.

Под прокьюрементом экономисты подразумевают совокупность инструментов и приемов, обеспечивающих соблюдение интересов заказчика при проведении закупки посредством конкурсных торгов. Допустимо и более узкое определение прокьюремента как способа организации закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающее экономное расходование средств заказчика.

Можно выделить три основных задачи прокьюремента:

- 1) определение и планирование заказчиком потребностей в определенном виде продукции, работ или услуг;
- 2) грамотный выбор поставщика необходимых заказчику видов продукции, работ или услуг;

3) эффективное использование продукции, работ или услуг, полученных заказчиком по результатам закупки.

Институт прокьюремента базируется на нескольких основополагающих принципах. Одним из них является прозрачность процесса закупки. Максимально подробная информация о процессе закупки, о требованиях заказчика к исполнению контракта (договора) должна быть доступной для всех потенциальных исполнителей данного контракта (договора). Контрагенты должны обладать достаточным запасом времени, чтобы проанализировать порядок процедуры закупки, требования заказчика к исполнению контракта (договора), свои возможности и на основании данного анализа подготовить коммерческое предложение заказчику.

Не менее важным принципом прокьюремента является подотчетность организатора закупки. Закупка должна проводиться в соответствии с заранее установленным порядком её проведения, организатор закупки должен в точности соблюдать все правила проведения закупки, а в случае нарушения этих правил – нести ответственность. Основные моменты закупки должны фиксироваться в соответствующих документах: извещении о проведении закупки, документации к закупке, протоколе подведения итогов закупки и т.д.

Третий принцип прокьюремента – конкурентность. Выбор контрагента, с которым планируется заключить контракт (договор), должен осуществляться на принципах конкуренции, за исключением отдельно взятых случаев. Тем не менее, прокьюремент допускает установку некоего «квалификационного барьера», чтобы отсеять от процесса торгов контрагентов, не способных добросовестно исполнить планируемый контракт (договор).

Также закупка должна быть эффективной. Данный принцип применяется не только на этапе планирования закупки, определения потребностей заказчика, но и при выборе контрагента, с которым планируется заключить контракт (договор).

Последний принцип прокьюремента вытекает из предыдущего – это обоснованность закупки. Заказчик должен проводить закупки только тех видов

продукции, работ или услуг, которые ему необходимы и в которых он испытывает потребность. Стоит отметить, что оценка обоснованности закупки осуществляется прежде всего самим заказчиком. Однако законодательство некоторых стран, в том числе Российской Федерации, запрещает (не рекомендует) использование в документации к закупке конкретных наименований продукции, торговых марок, моделей и т.д., за исключением отдельных случаев.

Выводы по разделу один

В последние два десятилетия мы можем наблюдать процесс т.н. «экономизации» российского права, который подразумевает интеграцию экономических категорий и терминов в отечественные правовые нормы. Эта тенденция не обошла стороной и категорию «государственный (муниципальный) заказ, получившую не только экономическое, но и юридическое значение.

В России, начиная с XVIII века, использовался термин «государственный (муниципальный) заказ», а в последние несколько лет ему на смену пришел термин «государственные (муниципальные) закупки». Основанием для разделения государственных и муниципальных закупок в российском законодательстве является часть 2 статьи 8 Конституции РФ, согласно которой разграничены государственная и муниципальная формы собственности. В связи с этим, в зарубежном законодательстве зачастую используется понятие публичной собственности (public ownership), которое включает в себя и государственную собственность, и муниципальную.

Первое универсальное определение для государственного (муниципального) заказа содержалось в первоначальной редакции Бюджетного кодекса РФ. Согласно статье 72 Бюджетного кодекса РФ, государственный (муниципальный) заказ – это «совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета». Так как в тексте принятого позже

Федерального закона 94-ФЗ отсутствовало определение государственного (муниципального) заказа, универсальным определением на долгое время стала именно эта формулировка.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона №44-ФЗ, закупка товара, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом №44-ФЗ порядке, заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Первым этапом закупки является выбор поставщика (подрядчика), последним этапом – исполнение обязательств обеими сторонами контракта (договора). В случае, если законодательство позволяет не размещать извещение об осуществлении закупки либо не направлять приглашения на участие в определении поставщика (например, такое возможно, если предмет контракта представляет из себя государственную тайну), то закупка сразу начинается с этапа заключения контракта сторонами сделки и заканчивается исполнением обязательств по данному контракту.

Помимо определения термина «закупка», Федеральный закон №44-ФЗ также впервые закрепил в российском законодательстве определение термина «контрактная система». Ранее данный термин использовался в ряде зарубежных законодательств, в том числе в законодательстве США. Переход на контрактную систему государственных (муниципальных) закупок подразумевает применение единой системы регулирования всего процесса государственных (муниципальных) закупок.

В последние годы в отечественной юридической практике всё чаще встречается термин «прокьюремент». Под прокьюрементом экономисты подразумевают совокупность инструментов и приемов, обеспечивающих соблюдение интересов заказчика при проведении закупки посредством конкурсных торгов. Допустимо и более узкое определение прокьюремента как способа организации закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающее экономное расходование средств заказчика. Можно выделить три основных

задачи прокьюрента: определение потребностей в определенном виде продукции, грамотный выбор её поставщика и её эффективное использование. Основными принципами прокьюрента считаются прозрачность процесса закупки, подотчетность организатора закупки, конкурентность, обоснованность закупки и её эффективность.

2 ФОРМИРОВАНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ

2.1 Появление и развитие института государственного заказа в Российской Империи, СССР и Российской Федерации

Продолжая работу об особенностях контрактной системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, необходимо затронуть историю создания института государственных закупок в Российской Империи, СССР и современной России.

По словам В.И. Кузнецова, большинство источников по публичным заказам X–XIII вв. по разным причинам не сохранилось до наших дней. Тем не менее, к настоящему времени исследован немалый массив исторических документов времен X–XVIII вв.: уставные, судные, иммунные, памятные, заказные грамоты, ханские ярлыки, повествовательные тексты и деловая переписка. В материалах этого периода (в частности, в Переяславской летописи 1346 г., ханском ярлыке митрополиту Алексию) имеется указание на институты заказа и его исполнителей – заказников [7].

Первым русским документом о государственном заказе, дошедшим до нас в полном объеме, является указ царя Алексея Михайловича, датируемый 1654 годом. В указе говорится о поставке в Смоленск провизии – муки и сухарей. Как отмечает Е.Ю. Гончаров, в этом указе «конкурса как такового еще нет, но уже появляются его основные составляющие – публичный заказ, поиск исполнителей, условия» [8].

Особую значимость государственный заказ приобретает во времена правления Петра I. В XVIII веке в Российской Империи были приняты важнейшие нормативные акты, в их числе:

- 1) Устав и Регламент Камер-Коллегии 1719 г.;
- 2) Адмиралтейств Регламент 1723 г.;
- 3) Инструкция Генерал Кригс-Комиссару 1731 г.;

- 4) Регулы Провиантского Правления 1758 г.;
- 5) Регламент Адмиралтейской Коллегии 1765 г.;
- 6) Указ о подрядах 1784 г.;
- 7) Указ о залогах 1790 г. и т.д [9].

Если обобщить вышеперечисленные нормативные акты, можно сформулировать их основные задачи:

- 1) стандартизация государственных заказов;
- 2) защита государственных финансов от убытков и злоупотреблений органами местного управления и/или поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- 3) привлечение предпринимательства к государственным заказам;
- 4) обеспечение подрядчиков льготами и пособиями и, в конечном итоге, стимулирование развития предпринимательства в Российской Империи;
- 5) обеспечение честной конкуренции между малым предпринимательством и крупными капиталистами.

Следует отметить некоторые особенности государственного заказа в первой половине XVIII века. Во-первых, наибольшую долю в структуре государственных заказов в то время занимали так называемые «провиантские подряды» по поставке продуктов питания, а крупнейшим заказчиком являлась армия. Таким образом, весомая часть государственных заказов осуществлялась с целью снабжения армейских формирований продовольствием. Во-вторых, в систему государственного заказа впервые была внедрена возможность проведения конкурса на заключение договора подряда. В-третьих, согласно Сенатскому указу от 1716 года, в целях пресечения злоупотреблений со стороны заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и разумного использования государственных финансов был предусмотрен верхний потолок прибыли подрядчика. В-четвёртых, в целях пресечения разногласий между сторонами, все договоры подряда стали заключаться в письменной форме. В так называемых «договорных письмах» были указаны все необходимые условия договора: предмет договора (выполнение работ, оказание услуг или поставка товара), цена

договора, сроки выполнения договора и т.д. В-пятых, перед заключением государственного договора поставщик (подрядчик, исполнитель) был обязан предоставить обеспечение исполнения договора, чаще всего в формате поручительства.

К 1830 году вышеперечисленные нормативные акты были переработаны, универсализированы, и на их основе было создано «Положение о казённых подрядах и поставках» - самый масштабный акт законодательства в Российской Империи, регулирующий институт государственного заказа. «Положение о казённых подрядах и поставках» действовало более 80 лет и утратило юридическую силу лишь в 1917 году.

В 1833 году «Положение о казённых подрядах и поставках» было включено в Свод гражданских законов [12]. Данное Положение, как и действующий в наше время закон о контрактной системе в сфере государственных закупок, был основан на тех же конструкциях, которые применяются в области частных контрактов и договоров. Главным отличием между дореволюционным и современным законодательством в сфере государственных закупок было использование в Российской Империи единого договора подряда и поставки вместо двух различных видов договоров, что свидетельствует о двойственной частно-публичной природе государственных контрактов.

Заключение договора с государственным заказчиком в XIX веке осуществлялось тремя основными способами:

- 1) с помощью торгов;
- 2) с помощью запечатанных объявлений;
- 3) с помощью торгов и запечатанных объявлений (смешанный способ).

Торги представляли из себя аналог аукциона на понижение, активно применяемого в современных государственных и муниципальных закупках. Организатор вносил на лист имена или наименования участников торгов, а рядом с каждым из них указывалась цена, за которую участник торгов был готов

исполнить договор. Государственный заказчик объявлял победителем торгов участника, предложившего наименьшую цену.

Определение подрядчика посредством запечатанных объявлений представляло из себя аналог запроса предложений, также активно используемого в современных государственных и муниципальных закупках. Заказчик при помощи публикаций, в которых был прописан предмет договора и некоторые его условия, выявлял желающих заключить договор. Потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) направляли заказчику свои предложения по исполнению договора в запечатанных конвертах. В установленный день конверты одновременно вскрывались, и заказчик на основе полученной информации определял наиболее подходящее для себя предложение.

Третий (смешанный) способ определения поставщика был симбиозом первых двух способов: сначала потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) вели устные торги, после чего заказчик вскрывал запечатанные конверты с предложениями и выбирал подрядчика, с которым будет заключен договор.

Как было сказано выше, «Положение о казённых подрядах и поставках» утратило юридическую силу лишь в 1917 году. На период активных боевых действий Гражданской войны и политики «военного коммунизма» институт государственного заказа временно перестал функционировать. Он возобновил работу лишь к концу Гражданской войны, когда боевые действия преимущественно происходили на Дальнем Востоке, в Южной Сибири, Северном Китае и Монголии. Провал концепции «военного коммунизма» вылился в пятикратное падение производства в стране, массовый голод, жертвами которого стали, по оценкам историков, до 5 миллионов человек, и крестьянские восстания против большевиков. В марте 1921 года на X съезде РКП(б) задачи политики «военного коммунизма» были признаны руководством страны «успешно выполненными».

Переход к Новой экономической политике в 1921 году потребовал принятия новых правовых актов в сфере государственных закупок. Данная потребность

вылилась в Декрет СНК РСФСР от 30 сентября 1921 года «О государственных подрядах и поставках», определивший новый регламент организации торгов в области государственных закупок. Новый нормативный акт хоть и был основан на дореволюционном «Положении о казённых подрядах и поставках», имел несколько серьёзных отличий от него. В частности, впервые законодательно были разделены договоры поставки и подряда: предметом первого является передача предмета договора от поставщика заказчику, предметом второго – выполнение работ, согласно договору. Участниками государственного договора теперь стали только поставщик (подрядчик, исполнитель) и государственный заказчик, само государство от их отношений формально дистанцировалось. Выбор поставщика (подрядчика, исполнителя) теперь осуществлялся при помощи публичных торгов, а на недобросовестного поставщика возлагалась гражданско-правовая и/или уголовная ответственность.

7 августа 1923 года Совнаркомом СССР была опубликована Инструкция о производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки. Данная Инструкция во многом повторяла законодательные акты, использовавшиеся в Российской Империи. Как и прежде, оглашение условий торгов осуществлялось тремя способами: устно, в запечатанных конвертах и по телеграфу (смешанные торги). В случае если по результатам торгов, специальная комиссия давала заключение об отсутствии выгоды для государства в данных торгах, объявлялась так называемая переторжка. До переторжки также допускались участники, не участвовавшие в первоначальных торгах. По итогам первоначальных торгов либо переторжки комиссия определяла победителя, с которым заключался договор поставки или подряда (в зависимости от предмета договора), в спорных ситуациях приоритет отдавался государственным организациям и, в меньшей степени, - кооперативным организациям. В то же время Декрет СНК РСФСР «О государственных подрядах и поставках» от 1921 г. трансформировался в одноименный Закон «О государственных подрядах и поставках» от 1923 г.

В дальнейшем, по мере формирования и развития административно-плановой системы экономики, необходимость в регулировании государственного заказа в СССР отпала, а удовлетворение потребностей государства в данной сфере осуществлялось при помощи плановых актов: фондовых извещений, планов прикрепления, нарядов. Состав и объёмы государственных заказов формировались и утверждались в соответствии с Госпланом СССР, а в дальнейшем доводились до местных органов управления и предприятий. Таким образом, элементы частноправового регулирования в сфере государственных закупок были вытеснены публично-правовыми элементами.

Частноправовые начала вновь стали применяться в области государственных закупок только во времена «перестройки». В 1980-е годы модель планирования закупок «сверху» окончательно потерпела крах, и обнажились «перекосы» в планировании некоторых отраслей экономики. Так, по мнению Е.П. Губина, Госплан СССР не учитывал потребностей населения в том или ином виде продукции или работ и был заточен лишь на ежегодный рост плановых показателей в количественном выражении [10].

В том числе, по этой причине началось разрушение экономических связей между властями СССР, органами местного управления и предприятиями: Госплан не всегда учитывал потребностей вторых в том или ином виде заказов и, самое главное, не учитывал возможностей третьих. Государство всё чаще и чаще не обеспечивало подрядчиков/поставщиков финансовой и материально-технической базой, необходимой для выполнения заказов, однако выполнение плана по-прежнему было обязательным, что ставило поставщиков и подрядчиков в затруднительное положение.

25 июля 1988 года Совет Министров СССР утвердил Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы, а также ряд других нормативных актов, связанных с механизмом государственного заказа. Согласно этому положению, частноправовые нормы стали применяться в данной области наряду с плановыми показателями.

Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 №143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» провозгласил формирование государственного заказа на договорной основе непосредственно между поставщиком и заказчиком. Тем не менее, сохранялась «централизованно регулируемая продукция для государственных нужд РСФСР», поставки которой осуществлялись в объёме и порядке, определяемом Советом Министров РСФСР. В частности, к «централизованно регулируемой продукции» относились нефтепродукты и угольная продукция для удовлетворения потребностей агропромышленного, топливно-энергетического комплекса, комплекса транспорта и связи и т.д. [11].

Впрочем, вышеперечисленные нормативные акты в своём большинстве носили декларативный характер и не всегда работали на практике. Например, в них не были установлены права и обязанности поставщиков при получении государственного заказа, они не решали проблему финансового и материально-технического обеспечения заказов со стороны государства. Фактически, не смотря на ряд новых идей, государственный заказ в период с 1987 по 1992 гг. остался в том же состоянии, в котором находился при административно-плановой экономике.

В Российской Федерации формирование института государственного и муниципального заказа начинается с Указа Президента РФ от 7 августа 1992 года №826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы». Официально данный Указ не отменён до сих пор. При формировании института уже не использовались элементы плановой экономики, и он был полностью построен на частноправовых механизмах. Согласно Указу Президента РФ №826, были созданы АО «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт», данные организации функционировали в качестве полноценных участников гражданского оборота с публичными функциями [13].

Данный Указ не обеспечивал конкурентной борьбы в контрактной системе и прозрачного, эффективного использования государственных и муниципальных финансов, и, соответственно, изначально задумывался как временный механизм. Дальнейшее развитие законодательства о государственных закупках, в том числе включение в ГК РФ положений о поставках для государственных и муниципальных нужд, говорит о том, что государственные закупки с точки зрения правовой природы представляют собой публичный механизм вступления в правоотношения, внедренный в гражданско-правовой базис.

Следующий важный этап в формировании системы государственного заказа в России – Федеральный закон №60-ФЗ от 13 декабря 1994 года «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Помимо него, в тот же период были приняты Федеральный закон № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и Федеральный закон 79-ФЗ «О государственном материальном резерве». 27 декабря 1995 г. был принят Федеральный закон № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Вышеперечисленные законы также несли преимущественно декларативный характер и никак не регламентировали механизм государственного заказа, в связи с чем их реализация в практических условиях представлялась невозможной.

Конкурсное размещение государственных заказов появилось в российском законодательстве лишь в 1997 году. 8 апреля 1997 г. Президент РФ утвердил Положение об организации закупки продукции для государственных нужд, также известное как Положение-305. Данное положение предусматривало процедуру размещения государственного заказа и содержало типовую документацию для проведения конкурса. Согласно Положению-305, приоритетным способом проведения закупки являлся открытый конкурс, однако в некоторых случаях допускались и другие формы проведения торгов: закрытый конкурс, запрос котировок, закупка у единственного поставщика и т.д. Поставщики должны были соответствовать квалификационным требованиям, прописанным в Положении.

Дальнейшее развитие института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации связано с Федеральным законом от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который был воспринят специалистами в целом скептически.

Под действие данного закона попадали только федеральные закупки, проводимые за счет финансов Российской Федерации. Закупки субъектов РФ и муниципальные закупки, в свою очередь, попадали под юрисдикцию законодательства того субъекта РФ, в котором проводилась закупка, что привело к формированию многочисленных региональных систем заказа. Закон предусматривал исключительно проведение конкурсов на размещение заказов, прочие способы определения поставщика (запрос котировок, аукцион и т.д.) не были в него включены. Также 97-ФЗ ограничивал в правах иностранных поставщиков: согласно ст. 6 данного Закона, иностранные поставщики допускались до конкурса только в случае отсутствия российских поставщиков, способных исполнить данный заказ. Помимо прочего, закон не содержал процедуру определения победителя конкурса и предусматривал исключительно судебное обжалование решений, принятых организатором конкурса.

На смену данному закону впоследствии пришёл Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данный закон был призван обобщить ранее принятые нормативные акты в сфере государственных закупок, однако также содержал немало нововведений. Среди них аукцион как приоритетный способ размещения закупки, введение т.н. «начальной максимальной цены контракта» (НМЦК) и стандартизация процесса размещения заказа.

Наконец, с 01.01.2014 вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В настоящий момент

государственные и муниципальные закупки в Российской Федерации преимущественно регулируются именно этим законом.

Выводы по разделу два

Таким образом, институт государственного заказа в нашей стране существует свыше тысячи лет. Большинство документов, связанных с государственным заказом в Киевской и Московской Руси, не сохранились до наших дней; самым старым документом, дошедшим до нас в полном объёме, является указ царя Алексея Михайловича о поставке провизии (муки и сухарей) в Смоленск.

Первые нормативные акты, связанные с институтом государственного заказа, датируются первой половиной XVIII века. Их основными задачами были стандартизация государственного заказа, обеспечение прозрачности процесса закупки и защита государственных финансов от злоупотреблений «на местах», а также привлечение малого и крупного предпринимательства к обеспечению потребностей государства.

К 1830 году ранее принятые ранее нормативные акты были переработаны, универсализированы, и на их основе было издано «Положение о казённых подрядах и поставках» - самый масштабный акт законотворчества в Российской Империи, регулирующий государственные закупки. Главным отличием между дореволюционным и современным законодательством в сфере государственных закупок было использование в Российской Империи единого договора подряда и поставки вместо двух различных видов договоров, что свидетельствует о двойственной частно-публичной природе государственных контрактов. Основными способами определения поставщика являлись торги, запечатанные объявления и смешанный способ (торги и запечатанные объявления). Обеспечением выполнения государственного договора чаще всего являлось поручительство.

«Положение о казённых подрядах и поставках» действовало более 80 лет и утратило юридическую силу лишь в 1917 году. На период активных боевых действий Гражданской войны и политики «военного коммунизма» институт государственного заказа временно перестал функционировать. Переход к Новой экономической политике в 1921 году вылился в Декрет СНК РСФСР от 30 сентября 1921 года «О государственных подрядах и поставках», определивший новый регламент организации торгов в области государственных закупок. Впервые в российской истории были разделены договоры поставки и подряда, выбор поставщика осуществлялся при помощи публичных торгов, а на недобросовестного поставщика возлагалась гражданско-правовая и/или уголовная ответственность.

В дальнейшем, по мере формирования и развития административно-плановой модели экономики, необходимость в регулировании государственного заказа в СССР отпала, а удовлетворение потребностей государства в данной сфере осуществлялось при помощи плановых актов: фондовых извещений, планов прикрепления, нарядов. Состав и объёмы государственных заказов формировались и утверждались в соответствии с Госпланом СССР, а в дальнейшем доводились до местных органов управления и предприятий. Таким образом, элементы частноправового регулирования в сфере государственных закупок были вытеснены публично-правовыми элементами.

В 1980-е гг. началось разрушение экономических связей между властями СССР, органами местного управления и предприятиями: Госплан не всегда учитывал потребности вторых в том или ином виде заказов и, самое главное, не учитывал возможностей третьих. 25 июля 1988 года Совет Министров СССР утвердил Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы, а также ряд других нормативных актов, связанных с механизмом государственного заказа. Согласно этому положению, частноправовые нормы стали применяться в данной области наряду с плановыми показателями. Впоследствии Совет Министров СССР (а позже – и РСФСР)

принял ряд других нормативных актов, большинство из которых носили чисто декларативный характер, а их применение на практике представлялось невозможным.

В Российской Федерации формирование института государственных и муниципальных закупок начинается с Указа Президента РФ от 7 августа 1992 года №826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы». При формировании института уже не использовались элементы плановой экономики, и он был полностью построен на частноправовых механизмах. Однако он, как и ряд принятых после него нормативных актов, также носил преимущественно декларативный характер и не содержал никаких конкретных инструкций согласно проведению государственных закупок.

Конкурсное размещение государственных заказов появилось в российском законодательстве лишь 8 апреля 1997 г. вместе с Положением об организации закупки продукции для государственных нужд. Данное положение предусматривало процедуру размещения государственного заказа и типовую документацию для проведения конкурса.

На смену ему пришёл Федеральный закон от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который большинством специалистов был признан неудачным. Впоследствии его заменил Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а позже - Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который действует и по сей день.

3 КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ, ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Понятие, цели, задачи и принципы контрактной системы

Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» впервые ввел в отечественное законодательство такое понятие, как «контрактная система». Данный термин был заимствован, в том числе, из законодательства США, где Федеральная контрактная система действует с 1 октября 1984 года [18].

В ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ приведено объемное определение контрактной системы, суть которого можно свести к следующему: контрактная система – совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. В то же время, Федеральная контрактная система США определена как совокупность федеральных правил приобретения продукции и ведомственных правил, которые дополняют федеральные правила, и в этом заключается одно из самых существенных её отличий от российской системы.

Принято выделять три вида процессов, связанных с осуществлением государственных и муниципальных закупок: центральные, управляющие и обеспечивающие процессы.

К центральным процессам относятся:

- 1) формирование закупок (планирование и обоснование);
- 2) осуществление закупок (определение поставщика или подрядчика);
- 3) исполнение контрактов, заключенных по результатам закупок.

К управляющим процессам относятся:

- 1) регулирование закупочной деятельности;
- 2) проведение мониторинга, аудита и контроля закупок.

К обеспечивающим процессам относятся:

- 1) информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок (создание и ведение ЕИС);
- 2) обеспечение организационными и кадровыми ресурсами;
- 3) функционирование электронных торговых площадок и аккредитация участников контрактной системы на электронных площадках;
- 4) банковское сопровождение контрактов (договоров) и т.д.

Совокупность вышеперечисленных процессов и составляет контрактную систему в Российской Федерации.

Также стоит отметить, что вступление в силу Федерального закона № 44-ФЗ впервые в России синхронизировало систему государственных (муниципальных) закупок с бюджетной системой, что стало возможным, в том числе, при помощи государственных информационных систем. В частности, взаимосвязь осуществляется посредством идентификационного кода закупки, который содержит указание на код вида расходов по бюджетной классификации Российской Федерации, в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ [19].

В 2017 году контрактная система Российской Федерации – это:

- 1) свыше 288 тыс. зарегистрированных государственных (муниципальных) заказчиков;
- 2) свыше 3,4 млн. заключенных контрактов (договоров) общим объемом более 6 трлн. рублей;
- 3) среднее значение снижения начальной максимальной цены контракта в ходе закупки составляет 8,2%, что позволяет сэкономить свыше 400 млрд. рублей.

Как видно из рисунка 1, в 2017 году свыше 46% всех контрактов (в денежном выражении) по Федеральному закону № 44-ФЗ было заключено на уровне субъектов РФ. Более трети контрактов (в денежном выражении) было заключено с заказчиками федерального уровня, и только 19% - с муниципальными заказчиками. Это обусловлено тем, что муниципальные заказчики в своем

большинстве проводят мелкие закупки относительно региональных заказчиков и, особенно, федеральных.

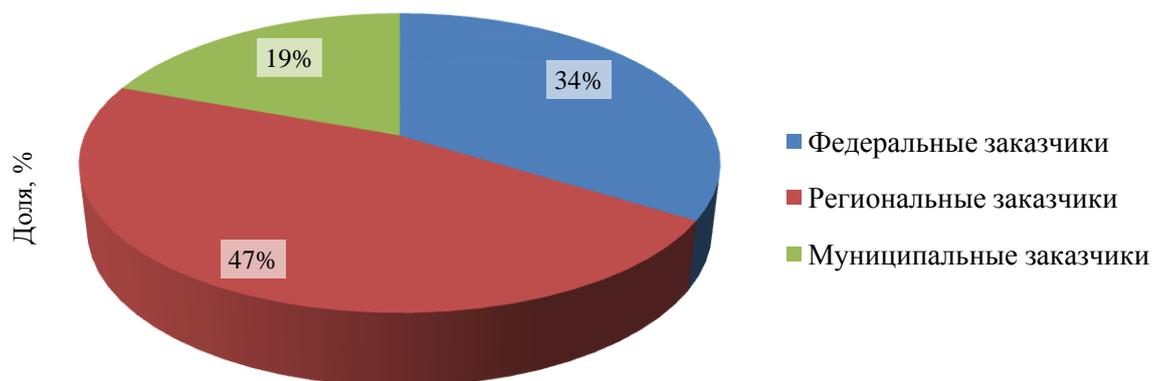


Рисунок 1 – Доля заключенных контрактов в зависимости от уровня заказчиков в 2017 г., %

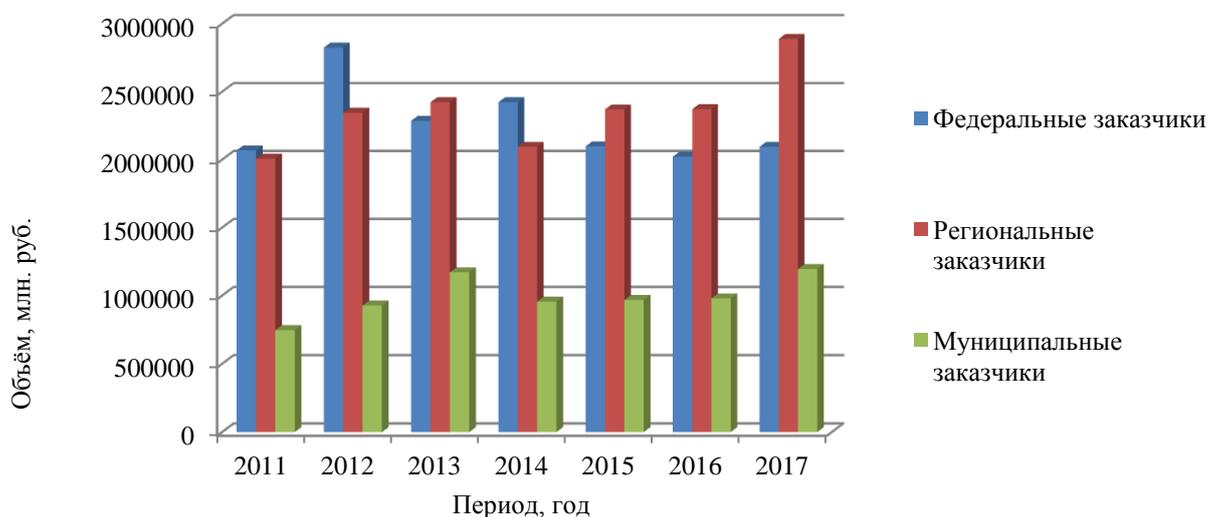


Рисунок 2 – Объём заключенных контрактов в зависимости от уровня заказчиков в 2011 – 2017 гг., млн. руб.

На рисунке 2 мы видим динамику изменения объёма заключенных контрактов в разрезе заказчиков за период с 2011 по 2017 год. Как видно из рисунка 2, за рассматриваемый период объём контрактов, заключенных федеральными заказчиками, не претерпел серьезных изменений, в то время как объём региональных и муниципальных контрактов существенно вырос. На основании этого можно сделать вывод о том, что имеет место тенденция к

перераспределению бюджетных средств в пользу региональных и муниципальных заказчиков и в ущерб федеральным.

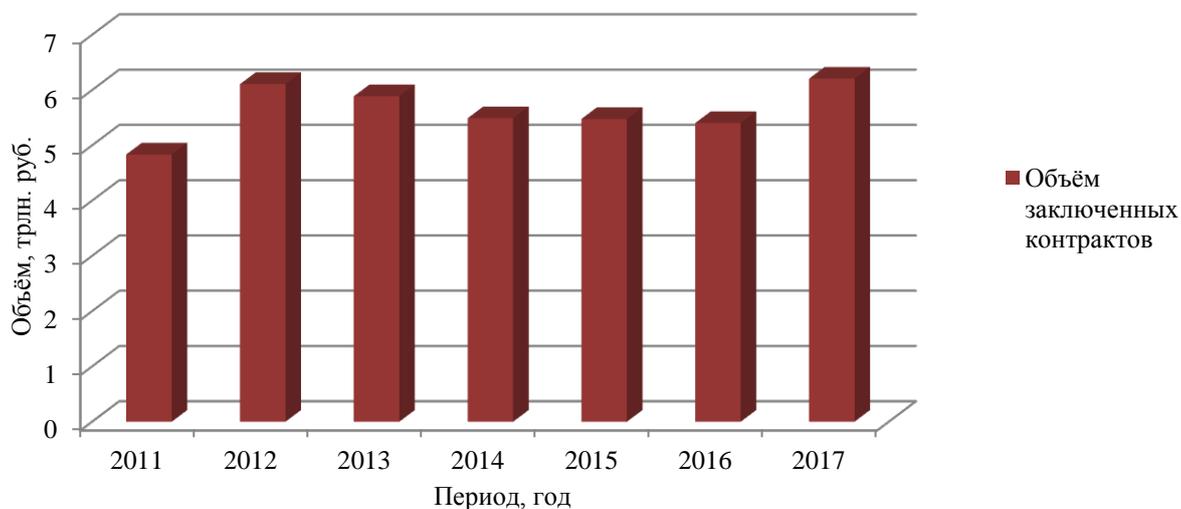


Рисунок 3 – Объём заключенных контрактов в 2011 – 2017 гг., трлн. руб.

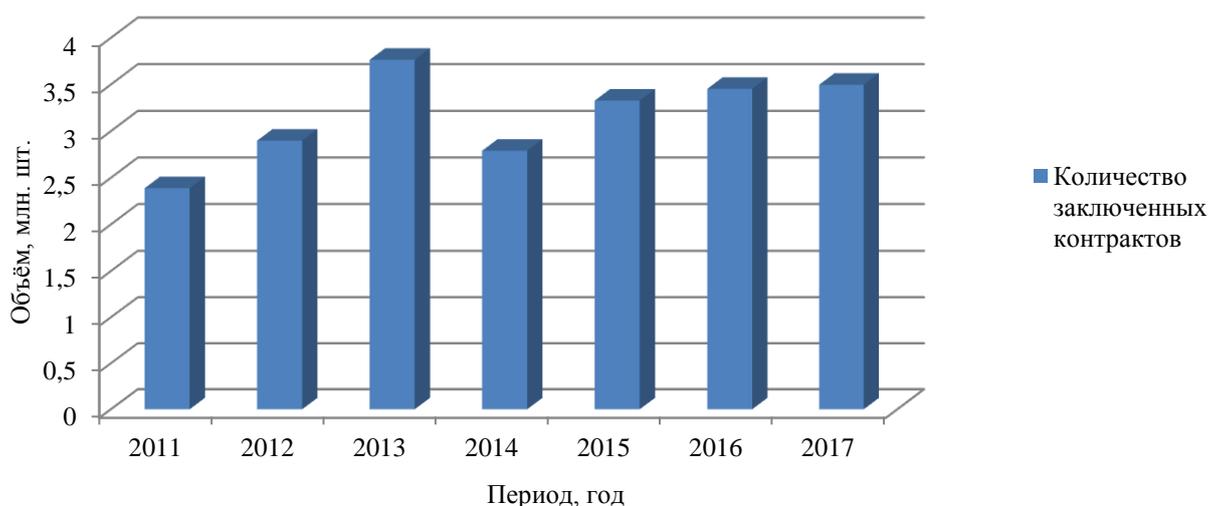


Рисунок 4 – Количество заключенных контрактов в 2011 – 2017 гг., млн. шт.

На рисунках 3 и 4 мы видим динамику изменения объёма и количества заключенных контрактов за период с 2011 по 2017 год. В 2017 году суммарный объём заключенных контрактов вырос на 12,5% относительно 2016 года и составил рекордные 6,1 трлн. рублей. Что характерно, рост обусловлен увеличением среднего размера контракта: в 2017 году число заключенных контрактов снизилось на 0,6%, зато средний их размер возрос на 13,2%. Тем не

менее, за последние 7 лет мы можем наблюдать обратную тенденцию к снижению размера заключаемого контракта. Это может быть связано с уменьшением среднего размера осуществляемых закупок, а также с ростом конкуренции среди потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и, следовательно, большему снижению цены контрактов в ходе закупок. Отразим изменение размера среднестатистического контракта на рисунке 5.

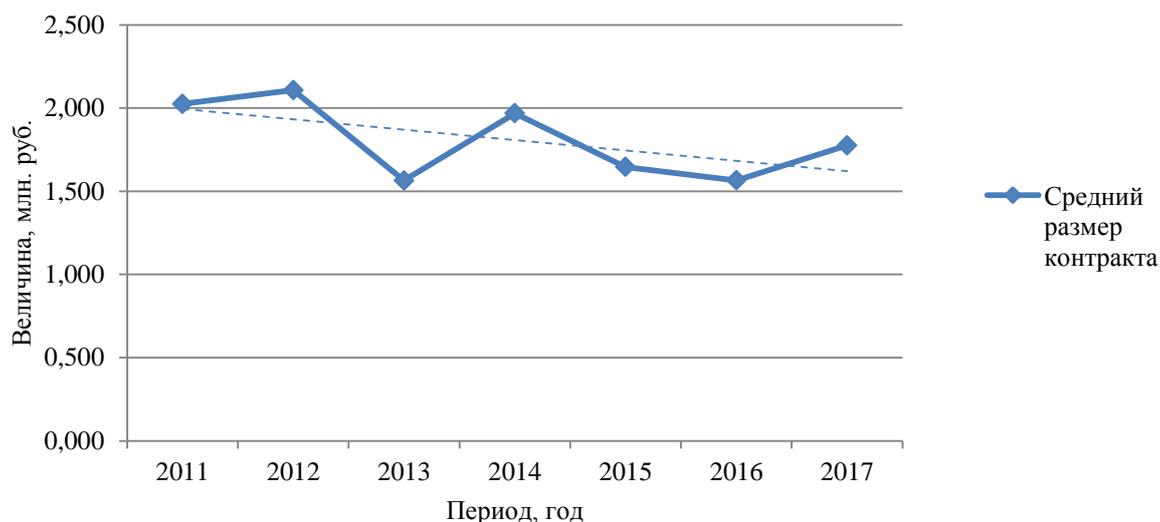


Рисунок 5 – Средний размер контракта в 2011 – 2017 гг., млн. руб.

Из ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ следует, что целью контрактной системы является обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством осуществления эффективных и результативных закупок на условиях гласности, прозрачности и недопущения коррупции и иных злоупотреблений.

Согласно ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ, целями осуществления государственных (муниципальных) закупок являются:

- 1) достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;
- 2) исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;

3) выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов [6].

Основополагающая задача контрактной системы в Российской Федерации – обеспечение приобретения товаров, работ, услуг, удовлетворяющих государственные и муниципальные нужды при оптимальном расходовании бюджетных средств.

Также у отечественной контрактной системы есть дополнительные задачи, к ним можно отнести:

- 1) стимуляция отдельных сегментов экономики посредством формирования спроса;
- 2) поддержка отдельно взятых организаций;
- 3) стимуляция малого и среднего бизнеса через осуществление закупок, до которых допускаются исключительно организации, относящиеся к субъектам МСП;
- 4) защита окружающей среды (посредством концепции экологически чистых закупок);
- 5) поддержка и внедрение инноваций;
- 6) обеспечение национальных интересов и т.д. [20].

Исполнение дополнительных функций контрактной системы связано с тем, что государство является крупнейшим покупателем товаров, работ и услуг на внутреннем рынке. Это особенно актуально в Российской Федерации, где объем государственных (муниципальных) закупок достигает 25% от ВВП, а число работников, занятых в данной сфере, превышает 1 млн. человек. Более того, для некоторых секторов экономики государство является единственным покупателем, и, тем самым, контрактная система выполняет социальную функцию. К примеру, в США стимулируется участие в государственных закупках организаций, находящихся в местах с уровнем безработицы выше среднего по стране, для них

предусмотрены упрощенные способы участия в контрактной системе [15]. Также стоит отметить, что до 15% всей рабочей силы в США занято в производстве продукции для её дальнейшей поставки по федеральным контрактам.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 44-ФЗ, принципами контрактной системы в сфере закупок являются:

- 1) открытость;
- 2) прозрачность информации о контрактной системе;
- 3) обеспечение конкуренции;
- 4) обеспечение профессионализма участников контрактной системы;
- 5) стимулирование инноваций;
- 6) единство контрактной системы в сфере закупок;
- 7) ответственность за эффективность осуществления закупок [6].

Одним из главнейших принципов контрактной системы является её открытость: в Российской Федерации обеспечивается свободный доступ к полной и достоверной информации о контрактной системе, в т.ч. посредством её размещения в ЕИС. Федеральный закон № 44-ФЗ обеспечивает раскрытие полной информации, связанной с осуществлением каждой отдельно взятой закупки, за исключением закупок, связанных с государственной тайной, а именно:

- 1) планы закупок и планы-графики;
- 2) извещения об осуществлении закупок и извещения об осуществлении закупок у единственного поставщика;
- 3) документация о закупке;
- 4) протоколы процедур осуществления закупок (протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, протокол проведения электронного аукциона и т.д.);
- 5) жалобы на действия (бездействие) участников контрактной системы;
- 6) решения по жалобам на действия (бездействие) участников контрактной системы;

7) заключенные государственные (муниципальные) контракты и информация об изменении, расторжении, исполнении таких контрактов [21].

Как было упомянуто выше, в открытом доступе не размещается информация о закупках, если информация о таких закупках относится к сведениям, представляющим из себя государственную тайну. Однако если информация о конкретных нуждах заказчика не является тайной, а секретные сведения содержатся только в документации к закупке, то извещения о таких закупках всё равно размещаются в сети Интернет. Стать участником такой закупки могут лишь те организации, которые полностью соответствуют установленным требованиям и у которых имеется право доступа к сведениям, составляющим государственную тайну.

Принцип обеспечения конкуренции заключается в создании равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет право стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Данный принцип реализуется на практике через следующие механизмы:

1) закрепление единых требований к участникам закупки, которые, согласно ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, предъявляются всем участникам в равной мере;

2) возможность установления требований к наличию опыта и квалификации участников закупки только в строго определенных Федеральным законом № 44-ФЗ случаях;

3) установление четких правил описания объекта закупки в целях предупреждения случаев злоупотребления, ограничения конкуренции и формулирования условий закупки под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Принцип профессионализма заказчиков предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением

квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Согласно ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчик должен определить специальных сотрудников, отвечающих за сопровождение процесса закупок. Если суммарный годовой объём закупок превышает 100 млн. рублей, заказчик обязан создать специальную контрактную службу внутри своей организации. Если суммарный годовой объём закупок не превышает 100 млн. рублей, то заказчик обязан назначить контрактного управляющего. Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик должен создать комиссию по осуществлению закупок. Также, согласно ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчики должны принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации сотрудников, занятых в сфере закупок.

Принцип стимулирования инноваций заключается в том, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны отдавать приоритет инновационной и высокотехнологичной продукции. Федеральный закон № 223-ФЗ содержит перечень конкретных заказчиков, которые обязаны закупать высокотехнологичную продукцию, а также содержит порядок определения годового объёма закупок данной продукции. Однако для всех остальных заказчиков не предусмотрены конкретные инструкции и механизмы касательно внедрения инновационной продукции, а потому данный принцип можно расценивать преимущественно как рекомендацию [22].

Принцип единства контрактной системы означает, что контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, и заказчики всех уровней придерживаются одних и тех же правил осуществления закупок.

Следующий принцип – принцип ответственности за результативность закупок – в Российской Федерации носит декларативный характер и на практике не реализуется [22]. Формально заказчики должны нести ответственность за достижение заданных результатов закупок, однако на практике этого не наблюдается. Должностные лица заказчиков несут ответственность за нарушения

процедуры закупки, но ответственность конкретно за результативность закупки они не несут. Ответственность может наступить лишь в отдельно взятых случаях, например, при обнаружении признаков преступления в действиях должностных лиц может наступить административная или даже уголовная ответственность [23].

Принцип эффективности закупок в Федеральном законе № 44-ФЗ не раскрыт, и при его толковании приходится опираться на Бюджетный кодекс РФ. Данный документ предусматривает достижение эффективности закупки двумя способами:

1) достижением наилучшего результата с учетом имеющихся в распоряжении субъекта средств (результативность);

2) достижением заданного результата с использованием минимально возможного объёма средств (экономность).

В области государственных (муниципальных) закупок преобладает последнее понимание эффективности: достижение заданного результата с использованием минимально возможного объёма средств [24]. При размещении закупки заказчик выдвигает определенные требования к результату закупки, а затем при выборе поставщика опирается исключительно на ценовой фактор. Таким образом, мы можем наблюдать противоречие касательно эффективности закупок: на стадии планирования заказчик стремится «освоить» весь объём предоставленных ему бюджетных средств с целью достижения максимально возможного результата, однако при осуществлении закупок ему приходится соблюдать максимально возможную экономию бюджетных средств, зачастую в ущерб результату закупок.

Данный принцип определения поставщика (подрядчика, исполнителя) имеет как плюсы, так и минусы. С одной стороны, он помогает ежегодно сэкономить порядка 400 млрд. бюджетных средств, с другой стороны – не всегда позволяет закупить продукцию (работы, услуги) наивысшего качества, в результате чего на следующий финансовый год заказчику зачастую приходится осуществлять аналогичную закупку. Достоверно подсчитать ущерб от такого подхода не представляется возможным.

3.2 Участники контрактной системы, их права и обязанности

Ранее мы выделили три вида процессов, связанных с осуществлением государственных и муниципальных закупок: центральные, управляющие и обеспечивающие процессы. На основании этих процессов можно структурировать всех участников контрактной системы:

1. Участники центральных закупочных процессов:

- 1) заказчики (как государственные, так и муниципальные);
- 2) участники закупок (как просто участники, так и участники, признанные исполнителями контракта в результате закупки);
- 3) уполномоченные органы и учреждения.

2. Участники управляющих закупочных процессов:

- 1) федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы (до 24 апреля 2017 года – Минэкономразвития России, с 25 апреля 2017 года - Министерство Финансов РФ);
- 2) контрольные органы в сфере закупок (Федеральная антимонопольная служба РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и т.д.);
- 3) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, а также органы, уполномоченные на осуществление финансового контроля (Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы внутреннего финансового контроля).

3. Участники обеспечивающих процессов:

- 1) специализированные организации;
- 2) операторы электронных площадок.

В Федеральном законе № 44-ФЗ приведены понятия государственного заказчика, муниципального заказчика, заказчика. В широком смысле, заказчик –

это покупатель товаров, работ или услуг, чья деятельность регулируется Федеральным законом № 44-ФЗ.

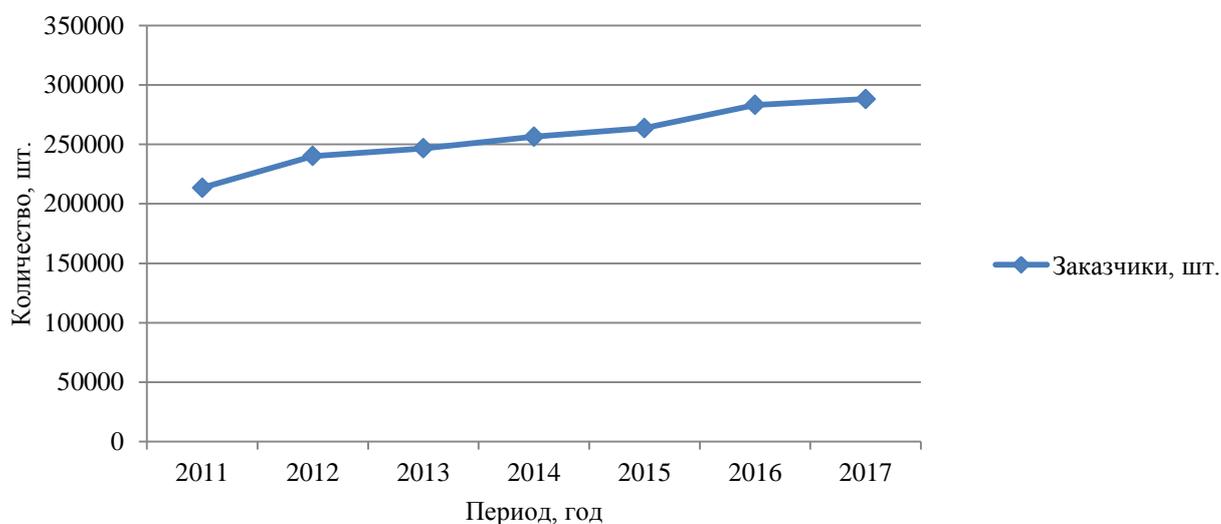


Рисунок 6 – Количество заказчиков в контрактной системе РФ, шт.

На рисунке 6 отражен рост количества зарегистрированных заказчиков за период с 2011 по 2017 год.

Существенные признаки государственного (муниципального) заказчика:

- 1) действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований);
- 2) уполномочены принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;
- 3) закупки заказчиков осуществляются за счет бюджетных средств бюджетной системы Российской Федерации.

Помимо 44-ФЗ, бюджетные учреждения вправе осуществлять закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, в случаях, если:

- 1) в ЕИС до начала года размещено положение о закупке бюджетного учреждения, разработанное в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ;
- 2) закупки осуществляются за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно;

3) закупки осуществляются за счет средств, полученных при осуществлении иной приносящей заказчику доход деятельности от физических и/или юридических лиц [25].

В таблице 1 приведем крупнейших заказчиков в российской контрактной системе в 2017 году, согласно данным ЕИС.

Таблица 1 – Крупнейшие заказчики РФ по итогам 2017 года

Заказчик	Заклученные контракты в 2017 г., млн. руб.
Служба автомобильных дорог Республики Крым	152 150,1
Минпромторг РФ	102 656,2
Минздрав РФ	82 738,5
Министерство обороны РФ	76 047,8
ГК «Роскосмос»	70 986,4
Центральное ЖКУ Министерства обороны РФ	58 206,7
Департамент строительства г. Москвы	49 874,1
ГБУ «Автомобильные дороги» г. Москвы	47 109,5
МВД РФ	43 801,8
Департамент ИТ г. Москвы	42 792,0

Десять крупнейших заказчиков, приведенных в таблице 1, заключили контракты по 44-ФЗ на сумму свыше 726 млрд. руб., что составляет около 11,7% от общего объема заключенных контрактов в 2017 году. Стоит отметить, что самым активным заказчиком по итогам 2016 года стала Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», которая в 2017 году опустилась на пятую строчку данного рейтинга. По итогам 2017 года лидерство досталось Службе автомобильных дорог Республики Крым, которая заключила контрактов на сумму свыше 152 млрд. руб. Именно в Крыму будет исполняться крупнейший контракт, заключенный в 2017 году; его предметом стало выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь – Феодосия – Белогорск – Симферополь – Бахчисарай – Севастополь. В роли подрядчика по контракту выступит Акционерное общество «ВАД», а итоговая цена контракта превысит 137 млрд. руб.

В Челябинской области наблюдаются те же тенденции, что и на федеральном уровне: в роли крупнейших заказчиков в 2017 году выступили учреждения, связанные с постройкой и эксплуатацией автомобильных дорог и учреждения, связанные со здравоохранением. Данные по пяти заказчикам, заключившим наибольший объём контрактов в 2017 году, приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Крупнейшие заказчики Челябинской области по итогам 2017 года

Заказчик	Объем заключенных контрактов, млн. руб.
Федеральное казённое учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог «Южный Урал» федерального дорожного агентства»	5 341,1
Министерство здравоохранения Челябинской области	4 195,7
Министерство дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области	3 607,6
Управление дорожного хозяйства Администрации города Челябинска	2 421,6
Федеральное государственное бюджетное учреждение по эксплуатации водохранилищ Челябинской области	1 622,8

Участники закупок – это поставщики (подрядчики, исполнители) товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также лица, имеющие намерение стать таковыми.

Участниками закупок могут стать:

1) любые юридические лица независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала (кроме офшорных компаний);

2) индивидуальные предприниматели;

3) физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

В зависимости от предмета конкретной закупки, круг лиц, имеющих право на участие в закупке, может варьироваться. В частности, если предмет закупки подразумевает ведение исполнителем предпринимательской деятельности, то физические лица без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя до участия в данной закупке не допускаются. Также, в соответствии с отраслевым

законодательством, до некоторых видов деятельности могут допускаться только юридические лица и/или лица, имеющие специальное разрешение (лицензию) на ведение данной деятельности. В зависимости от способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в каждой конкретной закупке участники также могут именоваться: участниками конкурса, участниками (электронного) аукциона, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений и т.д. [26] .

Последними участниками центральных закупочных процессов являются уполномоченные органы и учреждения, которые могут быть созданы в целях централизации закупок. На них могут быть возложены функции определения поставщиков, а в некоторых случаях – и стандартные функции заказчика.

В соответствии со ст. 40 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако все юридически значимые решения принимает заказчик или уполномоченный орган. На специализированную организацию возлагают следующие функции:

- 1) разработка конкурсной документации, документации об аукционе (утверждает документацию всё равно заказчик);
- 2) подготовка проектов протоколов, составляемых при проведении закупки;
- 3) работа с ЕИС (размещение извещения, протоколов, разъяснений);
- 4) направление приглашений принять участие в закрытых закупках;
- 5) выполнение функций контактного лица при проведении закупки (заказ пропусков для участников закупки, приём заявок).

В соответствии со ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ оператором электронной площадки является российское юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для её функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает проведение электронных аукционов в

соответствии с действующим законодательством. В настоящее время операторами электронных площадок являются:

- 1) ЗАО «Сбербанк-АСТ»;
- 2) РТС-Тендер;
- 3) АО «Единая электронная торговая площадка» (ЕЭТП);
- 4) ЭТП НЭП (ММВБ);
- 5) Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан (АГЗ РТ);
- 6) АО «Российский аукционный дом» (АО РАД).

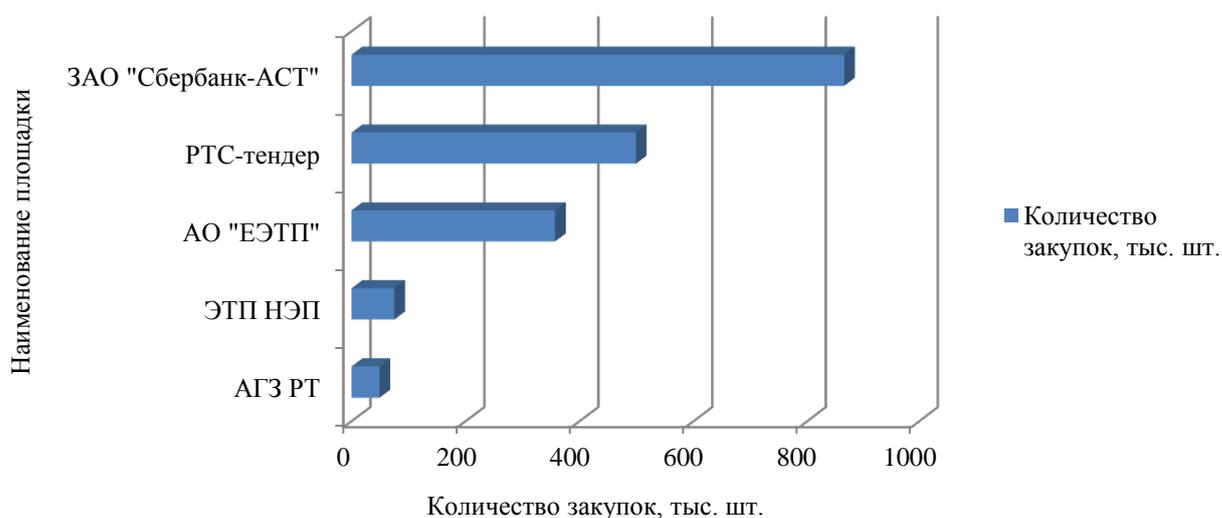


Рисунок 7 – Количество закупок в разрезе электронных площадок в 2017 г., тыс. шт.

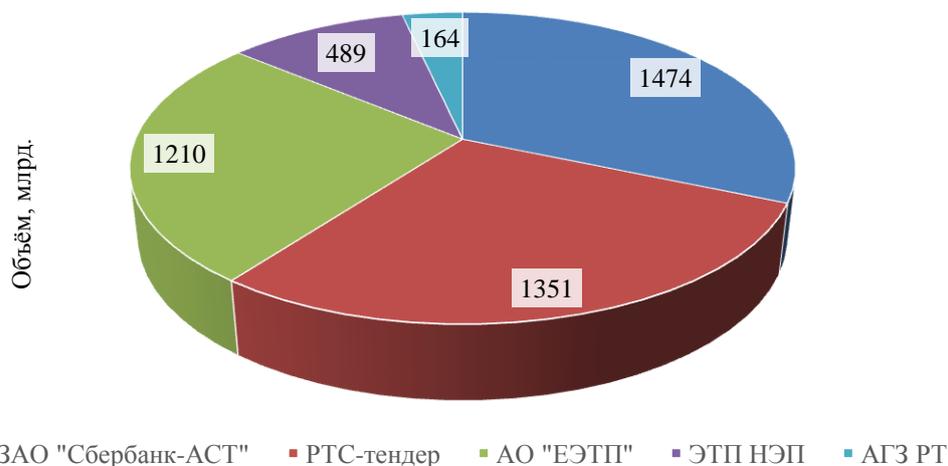


Рисунок 8 – Объём проведенных закупок по НМЦК в 2017 г., млрд. руб.

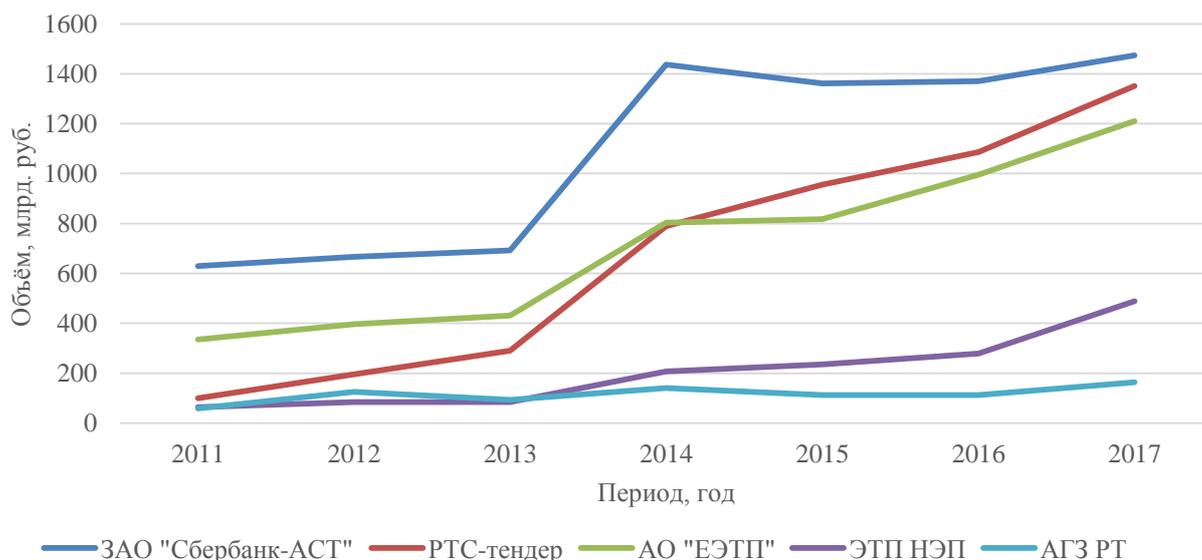


Рисунок 9 – Объём проведенных закупок по НМЦК в 2011 – 2017 г., млрд. руб.

Заказчики вправе проводить электронные аукционы на любой площадке на своё усмотрение. Суммарный объем закупок, проведенных посредством электронных площадок, в 2017 году составил 4,7 трлн. рублей. Самыми востребованными электронными площадками в 2017 году стали ЗАО «Сбербанк-АСТ», РТС-тендер и АО «ЕЭТП», а наибольшее количество контрактов было заключено по итогам аукционов, проводившихся посредством площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ», что отражено на рисунках 7 и 8.

С 2011 года объём закупок, проводимых посредством электронных площадок, вырос в разы; особенно этот рост заметен в 2014 году, когда вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ. Самой динамично развивающейся электронной площадкой стал РТС-тендер, прирост объёма закупок (по НМЦК) с 2011 по 2017 год составил 1251%. Медленнее всех увеличивается объём торгов на площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ»; прирост объёма закупок (по НМЦК) с 2011 по 2017 год составил всего лишь 134%, что не мешает данной площадке до сих пор оставаться крупнейшей в стране. В целом, объём закупок, проводимых посредством электронных площадок, за период с 2011 по 2017 год увеличился на 295%. Отразим эти данные в разрезе электронных площадок в таблице 3.

Таблица 3 – Прирост объёма закупок с 2011 по 2017 гг. в разрезе электронных площадок, %

Электронная площадка	Объём закупок в 2011г., млрд. руб.	Объём закупок в 2017г., млрд. руб.	Прирост объёма закупок, %
ЗАО «Сбербанк-АСТ»	630	1474	134%
РТС-тендер	100	1351	1251%
АО «ЕЭТП»	335	1210	261%
ЭТП НЭП	64	489	664%
АГЗ РТ	59	164	178%
Всего	1188	4688	295%

Также можно отметить, что объём среднестатистической закупки, проводившейся посредством площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ», ниже, чем у закупок, проводившихся посредством остальных площадок, что отражено на рисунке 10. Напротив, средний объём закупок, проводившихся посредством площадки ЭТП НЭП, в 2017 был значительно больше, чем на остальных площадках. Стоит отметить, что эти же тенденции прослеживались и в 2016 году.

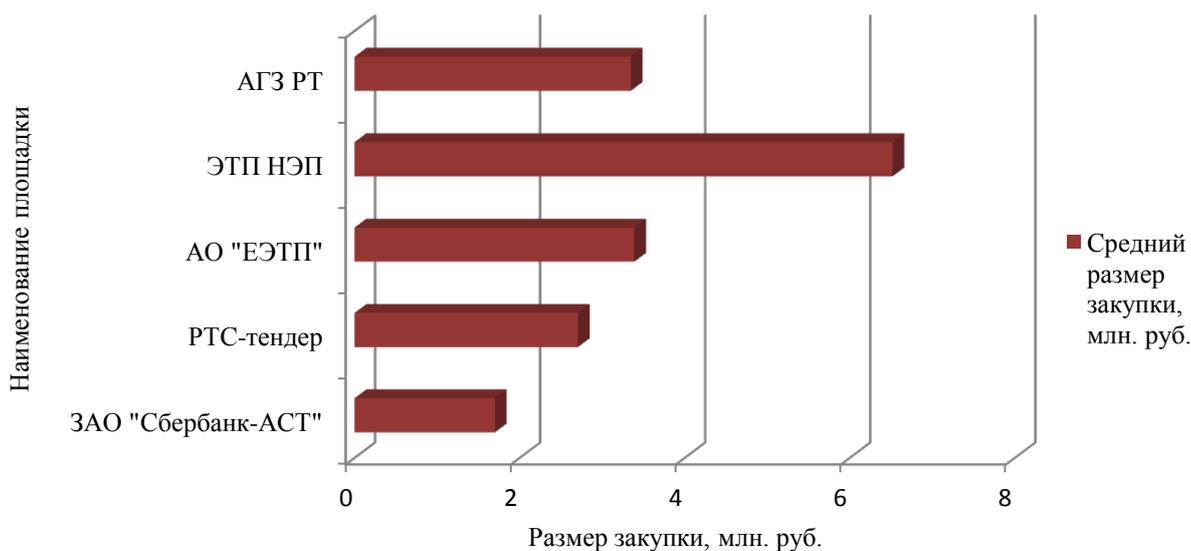


Рисунок 10 – Средний размер НМЦК закупок в разрезе электронных площадок, млн. руб.

К иным субъектам, участвующим в процессах контрактной системы, можно отнести:

1) уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обслуживанию и ведению единой информационной системы в сфере закупок (Федеральное казначейство РФ);

2) экспертов и экспертные организации, которые могут привлекаться заказчиками при осуществлении закупок, а также на стадии исполнения государственных и муниципальных контрактов;

3) банки, осуществляющие банковское сопровождение контрактов.

Федеральный закон № 44-ФЗ не относит данных лиц к участникам контрактной системы, однако они выступают в качестве самостоятельных субъектов в тех или иных отношениях в рамках контрактной системы.

3.3 Информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок

Основная цель единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) - полное информационное обеспечение контрактной системы. Весь объем информации ЕИС и весь её функционал доступен на официальном сайте.

Следует выделить четыре основные группы задач ЕИС:

1) формирование, обработка, хранение и предоставление данных, образующихся в процессе закупок;

2) обеспечение юридически значимого электронного документооборота;

3) автоматические форматно-логические проверки информации о закупках, размещаемой в ЕИС в структурированном виде;

4) подача заявок на участие в закупке при помощи электронного документооборота, проведение онлайн-вскрытия.

В рамках первой задачи в ЕИС размещаются в открытом доступе следующие документы: планы закупок, планы-графики, информация о реализации планов закупок и планов-графиков, информация о закупках, предусмотренная Федеральными законами № 44-ФЗ, № 223-ФЗ и Постановлением Правительства № 615-ПП. Также в ЕИС размещаются: реестр контрактов, заключенных

заказчиками, реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний, реестр банковских гарантий, реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории РФ. Кроме того, предусмотрено, что в ЕИС должен содержаться значительный объём методической информации о закупках, что на практике на данный момент реализовано лишь отчасти [27].

ЕИС должна обеспечивать информационное взаимодействие со следующими участниками контрактной системы:

- 1) информационная система Казначейства России «Электронный бюджет»;
- 2) электронные площадки, перечисленные в главе 3.2 данной работы (ЗАО Сбербанк-АСТ, РТС-тендер, ЕЭТП, ЭТП НЭП, АГЗ РТ, АО РАД);
- 3) региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок;
- 4) информационная система ФАС России, обеспечивающая ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информационные системы контрольных органов в сфере закупок, информационные системы органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- 5) портал государственных программ.

Функционал ЕИС для обеспечения полного соответствия вышеперечисленным требованиям продолжает дорабатываться.

Для решения задач ЕИС каждая закупка должна снабжаться специальным идентификационным кодом. Идентификационный код закупки указывается в плане закупок, плане-графике, извещении об осуществлении закупки, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом, документации о закупке, в контракте и т.д. Идентификационный код обеспечивает взаимосвязь вышеперечисленных документов в целях автоматизированной их обработки.

Идентификационный код состоит из 36 знаков, в нём закодирована информация:

- 1) о годе размещения извещения об осуществлении закупки;
- 2) об идентификационном коде заказчика;
- 3) о номере закупки по плану закупок;
- 4) о номере закупки по плану-графику закупок;
- 5) о коде объекта закупки по каталогу товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (класс, подкласс, группа);
- б) о коде вида расходов по бюджетной классификации РФ.

Порядок формирования идентификационного кода закупки позволяет в некоторых случаях для двух последних групп не задавать никаких значений, заполняя данные разделы нулями. На рисунке 11 приведён пример формирования идентификационного кода закупки.

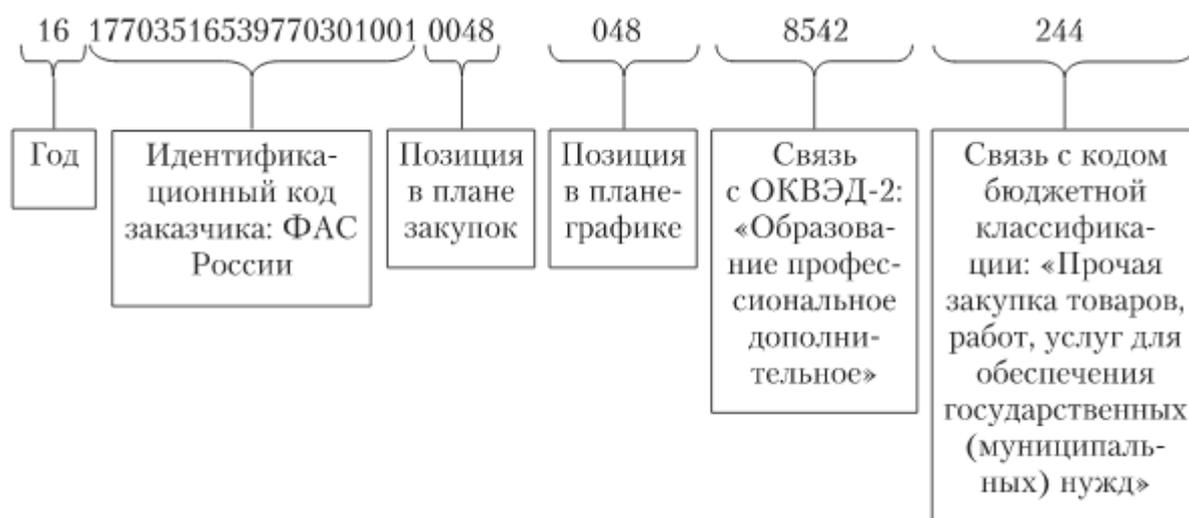


Рисунок 11 – Пример формирования идентификационного кода закупки

Несмотря на ряд серьезных недоработок, в целом система информационного обеспечения закупок достаточно развита по мировым меркам. Согласно результатам исследования системы государственных закупок 77 стран мира, проведенного Всемирным банком в 2016 году, отечественная ЕИС получила 100 баллов из 100 возможных [16].

3.4 Организация, планирование, обоснование и нормирование закупок

Ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ допускает осуществлять закупки не только теми заказчиками, в интересах которых они проводятся. За заказчиков закупки могут производить специально определенные органы и учреждения. Такие закупки называются централизованными. Около 23% всех извещений и 32% израсходованных средств на закупки товаров, работ и услуг размещаются в рамках централизованных закупок.

На уполномоченные органы и учреждения могут быть возложены следующие функции:

1) только определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – частичная централизация;

2) планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение контрактов, их исполнение, в т.ч. приёмка поставленных товаров, работ и услуг, обеспечение их оплаты – полная централизация.

Концепция централизации закупок заимствована отечественной контрактной системой из зарубежного опыта и теории закупок. В частности, Министерство государственной торговли Соединенного Королевства обеспечивает госорганы более чем 50 тыс. видов товаров и услуг посредством рамочных соглашений, а также профессиональной поддержкой в закупке услуг телекоммуникаций, электроэнергии, услуг связи и издательских услуг [17].

В России на федеральном уровне отсутствует аналогичный орган, который в таком масштабе обеспечивал бы государственных заказчиков необходимой продукцией. Единственным примером была деятельность Рособоронпоставки (в настоящее время ликвидирована), в задачи которой входило централизованное снабжение вооружением, военной, специальной техникой и материальными средствами отдельных «силовых» органов.

От централизованных закупок перейдем к децентрализованным. К нормативным правовым актам, регулирующим планирование закупок, кроме Федерального закона № 44-ФЗ, относится целый ряд постановлений Правительства РФ. Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков.

Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия утвержденного бюджета на очередной финансовый год и плановый период соответствующего публично-правового образования или государственного внебюджетного фонда. План закупок формируется заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В план закупок включается следующая информация:

- 1) идентификационный код закупки;
- 2) цель осуществления закупки;
- 3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки;
- 4) планируемый год размещения извещения, направления приглашения, заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 5) объём финансового обеспечения (отдельно на текущий финансовый год, на плановый, на последующие годы);
- 6) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- 7) информация о применении при осуществлении закупок дополнительных квалификационных требований к участникам закупки;
- 8) информация о проведении общественного обсуждения закупки.

Планы-графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. В план-график включается следующая информация в отношении каждой закупки:

- 1) идентификационный код закупки;

2) наименование и описание объекта закупки с указанием характеристик такого объекта, количество поставляемого товара, объём выполняемой работы, оказываемой услуги, планируемые сроки, периодичность поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, начальная максимальная цена контракта (НМЦК), цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), размер аванса (если предусмотрена выплата аванса), этапы оплаты (если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно);

3) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;

4) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование этого выбора;

5) дата начала закупки;

6) информация о размере предоставляемого обеспечения заявки участника и обеспечения исполнения контракта;

7) информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта при определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

8) информация о банковском сопровождении контракта;

9) информация о предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы в закупках или организациям инвалидов в закупках;

10) осуществление закупки только среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций;

11) применение национального режима при осуществлении закупки;

12) информация о проведении общественного обсуждения закупки.

План закупок и план-график подлежат утверждению заказчиком в один и тот же срок – в течение 10 рабочих дней после получения им объема прав в денежном

выражении на принятие и (или) исполнение обязательств (лимитов бюджетных хозяйств) или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности. Утвержденные план закупок и план-график подлежат размещению в ЕИС в течение трех рабочих дней со дня утверждения или изменения такого плана.

Приведём основные отличия плана закупок от плана-графика в таблице 4.

Таблица 4 – Основные отличия плана закупок от плана-графика

Параметры сравнения	План закупок	План-график
Горизонт планирования	Срок действия бюджета	Один финансовый год
Единица планирования	Объекты закупок без обязательной привязки к конкретному лоту	Конкретная закупка (лот)
Основание планирования	Бюджет	План закупок
Способ планирования финансового обеспечения	Определяется предельный объём финансового обеспечения	Определяется начальная (максимальная) цена контракта
Планирование конкретных характеристик закупки (способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), размер обеспечения заявки и т.д.)	Нет	Да

Таким образом, план закупок по своему характеру в большей степени является документом стратегического планирования закупок, а план-график – документом тактического планирования закупочной деятельности.

Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок и плана-графика. При формировании плана закупок обоснованию подлежит предмет (предметы) закупки, при формировании плана-графика – начальная (максимальная) цена контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и дополнительные требования, предъявляемые к участникам закупки. По результатам аудита в сфере закупок (осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и (или)

муниципальных образований) и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. Формы обоснования закупок товаров, работ, услуг должны размещаться в единой информационной системе в виде приложений к плану-графику [28].

В соответствии со ст. 20 Федерального закона № 44-ФЗ Правительством РФ устанавливаются случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок. Обязательное общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта свыше 1 млрд. руб., с использованием конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением закупок:

1) с применением закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

2) в рамках государственного оборонного заказа;

3) путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона в отдельных случаях;

4) путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Начальная (максимальная) цена контракта – определённый заказчиком предельный объем денежных средств, в рамках которого может быть заключен государственный (муниципальный) контракт по результатам осуществления закупки. Порядок определения начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) регламентирован Федеральным законом № 44-ФЗ. По результатам осуществления закупки итоговая цена контракта может снизиться по сравнению с НМЦК, но не может превышать её.

В Российской Федерации сведения о НМЦК по каждой закупке размещены в открытом доступе и доступны каждому участнику закупки. Однако такой подход распространён не во всех зарубежных системах закупок. В ряде стран имеется практика отказа от публикации сведений об определенной НМЦК. Участникам

закупки предлагается делать их предложения «вслепую» с риском для них быть отстраненными от участия в закупке в случае, если их ценовое предложение превышает НМЦК. Данный подход позволяет нивелировать некорректное (завышенное) определение заказчиком НМЦК и тем самым сэкономить бюджетные средства, т.к. при подаче заявок участники закупки будут опираться исключительно на собственные расходы и ожидаемую прибыль по итогам выполнения контракта.

Как было сказано выше, в России данные о НМЦК находятся в открытом доступе и размещены в плане-графике, извещении и документации о закупке. НМЦК определяется в процессе формирования плана-графика, и в дальнейшем может корректироваться путём внесения правок в план-график.

Приоритетным методом определения НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Согласно данному методу, НМЦК должна соответствовать рыночным ценам на идентичные (при их отсутствии – на однородные) товары, работы, услуги. Идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. Однородными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики и (или) являются коммерчески взаимозаменяемыми.

К общедоступной информации о ценах товаров, работ, услуг, которая может использоваться в целях определения НМЦК, относятся:

1) информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащаяся в контрактах, которые исполнены, по которым отсутствует информация об их неисполнении или ненадлежащем исполнении контрактных обязательств;

2) информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащаяся в рекламе, каталогах, описаниях товаров и в других предложениях, обращенных к неопределенному кругу лиц;

3) информация о котировках на российских и иностранных биржах;

4) информация о котировках на электронных площадках;

5) данные государственной статистической отчетности о ценах товаров, работ, услуг;

6) информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащаяся в официальных источниках информации иностранных государств, международных организаций или иных общедоступных изданиях;

7) информация о рыночной стоимости товаров, работ, услуг, определенной на основании отчета об оценке;

8) информация информационно-ценовых агентств, общедоступные результаты изучения рынка, а также результаты изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика, в т.ч. на основании контракта, при условии раскрытия методологии расчета цен, иные источники информации.

В целях определения НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) рекомендуется использовать не менее трех цен товара, работы, услуги, предлагаемых различными поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Также рекомендуется рассчитывать коэффициент вариации; если коэффициент вариации в рамках выявленных цен превышает 33%, целесообразно провести дополнительные исследования рынка.

Планирование и осуществление закупок должно осуществляться с учетом требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Институт установления таких требований именуется нормированием в сфере закупок. Нормированию подлежат:

1) нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов;

2) требования к количеству, потребительским свойствам и иным характеристикам отдельных видов товаров, работ, услуг.

Последние должны позволять обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не должны приводить к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши.

3.5 Осуществление закупок

Закон о закупках не содержит легального определения способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Чаще всего специалисты под способом определения поставщика понимают формализованную совокупность административных процедур, посредством которых определяется контрагент заказчика, с которым может быть легально заключен государственный (муниципальный) контракт для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Выбор способа закупок обусловлен различными нормативными ограничениями. Общим принципом выбора способа закупок является то, что менее конкурентные способы закупок применяются только в том случае, если возможность их использования прямо установлена Федеральным законом № 44-ФЗ или использование более конкурентных способов не предписано законом. На рисунке 12 представлены все способы определения поставщика, применяемые в контрактной системе Российской Федерации.

Федеральный закон № 44-ФЗ предлагает ограниченный перечень способов закупок, из которых заказчик на своё усмотрение может выбрать оптимальный. Кроме того, Правительство РФ вправе определить особенности осуществления конкретной закупки, в том числе установить способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно докладу о результатах мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ за 2016 год, в 2016 году с особенностями (в т.ч. к способу закупки) было проведено 9595 закупок, что составляет 0,3% от общего количества закупок.

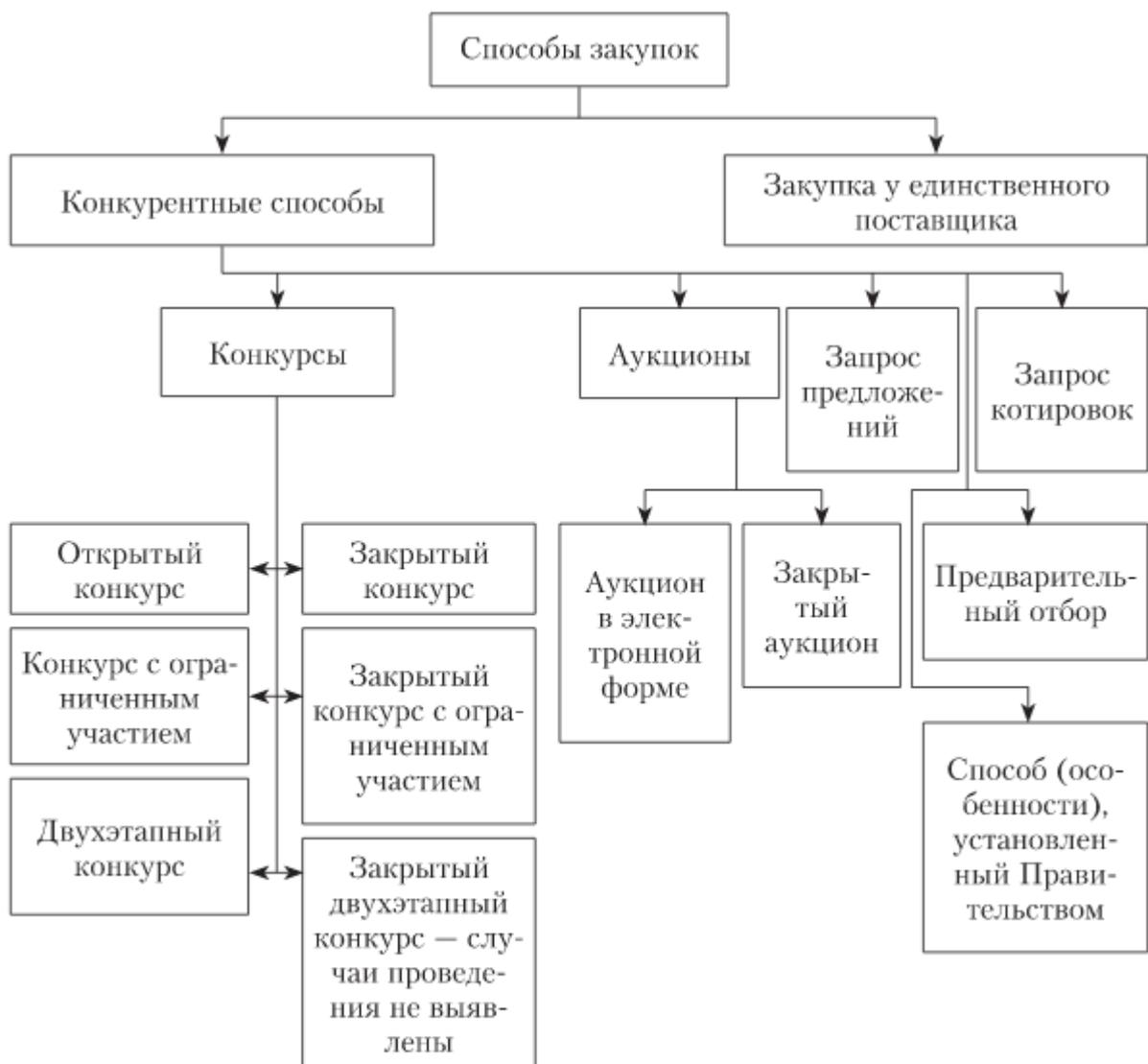


Рисунок 12 – Способы определения поставщика в контрактной системе РФ

В таблице 4 представлена статистика по размещенным в 2017 году в ЕИС извещениям в разрезе по способам закупки. Из таблицы следует, что свыше 60% от суммарного объёма закупок (в денежном выражении) было осуществлено посредством электронных аукционов, а четверть – посредством закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Стоит отметить, что 58% закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) было осуществлено после признания электронных аукционов по этим же закупкам несостоявшимися.

Таблица 4 – Сведения о размещенных в 2017 году извещениях

Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя)	Общий объем извещений, млрд. руб.	Общий объем извещений, %
Электронный аукцион	3760	60,48%
Запрос котировок	50	0,80%
Закупка у ед. поставщика	1 566	25,19%
Открытый конкурс	445	7,16%
Иные способы	396	6,37%
Общий итог	6 217	100,00%

Для удобства представим данные из таблицы 4 в формате круговых диаграмм на рисунке 13.

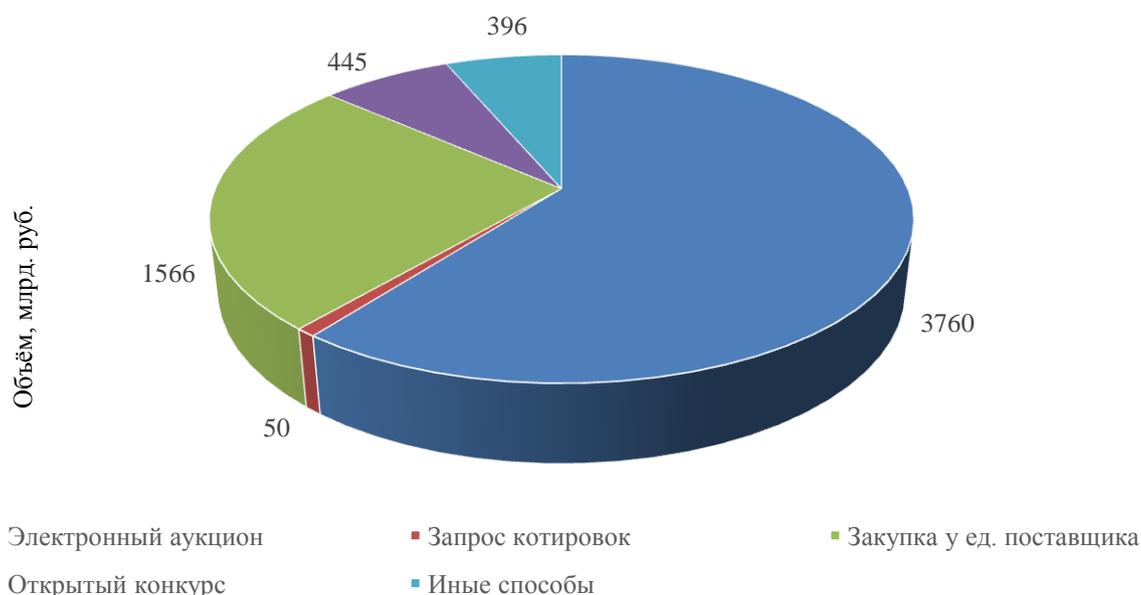


Рисунок 13 – Объем извещений, размещенных в ЕИС в 2017 году в разрезе способов определения поставщика, млрд. руб.

В таблице 6 проведем сравнительный анализ различных способов определения поставщика.

Таблица 6 – Краткая характеристика различных способов закупки

Способы закупок	Критерии выбора победителя закупки	Минимальный срок подачи заявок после размещения извещения	Наличие документации закупки	Наименование протоколов закупки
Открытый конкурс	Цена контракта; расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ; качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки	Не менее чем за 20 дней до даты вскрытия конвертов	Конкурсная документация	Протокол вскрытия, протокол рассмотрения и оценки заявок
Конкурс с ограниченным участием				Протокол вскрытия, протокол предквалификационного отбора, протокол рассмотрения и оценки заявок
Двухэтапный конкурс				Протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в первом этапе двухэтапного конкурса, протокол первого этапа двухэтапного конкурса, протокол вскрытия конвертов с заявками на участие во втором этапе двухэтапного конкурса, протокол рассмотрения и оценки заявок
Аукцион в электронной форме	Цена контракта	При НМЦК ≤ 3 млн. руб. – не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок; при НМЦК > 3 млн. руб. – не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок	Да, документация об аукционе	Протокол рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе, протокол проведения электронного аукциона, протокол подведения итогов электронного аукциона
Запрос котировок	Цена контракта	При НМЦК ≤ 250 тыс. руб. – не менее чем за 4 рабочих дня до даты окончания срока подачи заявок; при НМЦК > 250 тыс. руб. – не менее чем за 7 рабочих дней	Нет, только извещение	Протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок
Запрос предложений	Критерии, установленные по усмотрению заказчика	Не позднее чем за 5 дней до даты запроса предложений	Нет, только извещение	Протокол проведения запроса предложений, итоговый протокол
Закупка у единственного поставщика	Дискреционное определение поставщика, подрядчика, исполнителя	-	Нет, в отдельных случаях оформляется извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	Нет

На основе анализа таблицы 6 можно сделать вывод о степени конкурентоспособности того или иного метода закупки и, соответственно, о его предпочтительности с точки зрения законодательства. Наиболее предпочтительным способом проведения закупки является электронный аукцион, и в 2017 году закупки, проведенные при помощи электронного аукциона, составили 60,48% от общего объема закупок. Таким образом, становится очевидно, что заказчики прислушиваются к рекомендациям и чаще предпочитают пользоваться наиболее конкурентными способами закупки, такими как электронный аукцион и запрос котировок. В то же время относительно крупной остается доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – на неё приходится почти треть от общего объема закупок.

Заявка участника закупки – это совокупность документов, которые готовят участники закупки и подают заказчикам в целях принятия ими участия в закупке. Состав заявки регламентируется для каждого отдельного способа закупки в ст. 51, 66, 73, 88 Федерального закона № 44-ФЗ. Наиболее полный состав заявки предусматривается для случаев проведения конкурса, поэтому рассмотрим именно его:

1) письмо-заявка (обращение участника закупки в адрес заказчика, в котором он сообщает заказчику о принятии им участия в закупке на оговоренных заказчиком условиях и с учетом всех известных участнику закупки юридических последствий подачи им заявки);

2) анкета участника закупки или иной документ, содержащий информацию о контактных данных участника закупки;

3) заполненные формы заявки, предусмотренные заказчиком в извещении (документации);

4) выписка из ЕГРЮЛ, ЕГРИП или иностранного реестра организаций;

5) копии учредительных документов участника закупки;

6) документы, подтверждающие полномочия лица на подачу заявки;

7) декларация о соответствии участника закупки единым требованиям, установленным в соответствии с п. 3-9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ;

8) копии документов, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ (копии лицензий, допусков СРО, иных разрешений);

9) решение об одобрении или о совершении крупной сделки либо копия такого решения;

10) документы, подтверждающие соответствие участника закупки и (или) предлагаемых им товаров, работ, услуг условиям, запретам и ограничениям в случае, если такие условия, запреты и ограничения установлены заказчиком;

11) декларация о принадлежности участника закупки к субъектам МСП или социально ориентированным некоммерческим организациям в случае проведения закупки среди таких лиц;

12) в случае, если ценовое предложение участника закупки на 25% и более ниже НМЦК, в составе заявки представляется информация и документы, подтверждающие добросовестность участника.

Институт обеспечения заявок, применяемый в контрактной системе, а также во многих закупочных корпоративных системах, является мерой обеспечения исполнения обязательств, возникающих у участников закупок перед заказчиком в связи с подачей ими заявки на участие в закупке.

Выбор способа обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе осуществляется участником закупок. В настоящее время обеспечение заявки предоставляется участником закупки в двух альтернативных формах, по выбору участника:

1) внесение денежных средств;

2) банковская гарантия (не применяется при проведении электронного аукциона).

Обеспечение заявок обеспечивает соблюдение участником закупки следующих обязательств перед заказчиком:

1) заключить контракт (в случае признания участника закупки победителем закупки);

2) перед заключением контракта предоставить обеспечение исполнения контракта.

При нарушении данных обязательств обеспечительный платеж удерживается в пользу заказчика, а если обеспечение заявки было предоставлено путём банковской гарантии – по ней производится взыскание.

Установление требования об обеспечении заявок является обязанностью заказчика, если закупка осуществляется путём проведения конкурса или аукциона. Если закупка проводится посредством иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) требования о необходимости обеспечения заявок не может быть установлено. Обеспечение заявок в общем случае устанавливается в размере от 0,5 до 5% НМЦК (на усмотрение заказчика). Фиксированный размер обеспечения заявки в размере 1% устанавливается при проведении электронных аукционов, где НМЦК не превышает 3 млн. руб. Конкретный размер обеспечения заявки и условия банковской гарантии устанавливаются в документации закупки. Срок действия банковской гарантии, предоставленной в качестве обеспечения заявки, должен составлять не менее двух месяцев с даты окончания срока подачи заявок. Банковская гарантия должна соответствовать требованиям ст. 45 Федерального закона № 44-ФЗ.

Демпинговой ценой контрактная система признает такое предложение участника закупки о цене контракта, которое на 25% и больше ниже НМЦК. При достижении данного порога снижения начинают применять антидемпинговые меры (только при осуществлении закупки посредством конкурса или аукциона).

В 2016 г. с применением антидемпинговых мер было заключено 674,4 тыс. контрактов общим объёмом 241,3 млрд. руб. (соответственно, 20,1 и 4,6% от общего количества и объёма всех контрактов в 2016 году). Среднее снижение НМЦК в рамках таких закупок составило около 52,8%. Приведем статистику по закупкам с применением антидемпинговых мер на рисунках 14 и 15.



Рисунок 14 – Доля контрактов, заключенных по результатам процедур с антидемпингом в 2016 году, %



Рисунок 15 – Доля контрактов, заключенных по результатам процедур с антидемпингом в 2016 году, %

Контрактная система относит к антидемпинговым следующие меры:

- 1) предоставление обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее размера аванса;
- 2) предоставление информации, подтверждающей добросовестность участника закупки;

3) установление в конкурсной документации различных величин значимости критериев оценки заявок для участников конкурса, сделавших демпинговое ценовое предложение, и для других участников конкурса;

4) предоставление участником закупки обоснования предлагаемой цены контракта, являющейся демпинговой.

Стоит отметить, что при НМЦК более 15 млн. руб. применяется только первая мера из перечисленных выше. При НМЦК, не превышающей 15 млн. руб., применяется либо первая, либо вторая мера на усмотрение участника закупки. Третья и четвёртая меры применяются исключительно в случаях закупки специфической продукции.

3.6 Определение исполнителя посредством электронного аукциона

Как было сказано выше, электронные аукционы являются приоритетным (с точки зрения законодательства) и самым распространенным способом закупок. Поэтому рассмотрим данный способ чуть подробнее.

Заказчик обязательно должен прибегать к проведению закупки посредством электронного аукциона, если закупаемая им продукция входит в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 №471-р. В случае нарушения данной обязанности на ответственное должностное лицо может быть наложен административный штраф в размере 50 тыс. руб. (ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ). В то же время заказчик имеет право провести закупку «простыми» способами (запрос котировок, запрос предложений, осуществление закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя), даже если закупаемая им продукция включена в обозначенный выше Перечень. Например, если ценовой порог ниже установленных лимитов, которые обязывают заказчика провести закупку посредством конкурса или аукциона.

Сроки проведения электронного аукциона зависят от НМЦК. Если НМЦК не превышает 3 млн. руб., заказчик размещает извещение в ЕИС не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе. В случае, если НМЦК превышает 3 млн. руб., заказчик размещает извещение в ЕИС не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе. На прочие процедуры электронного аукциона до момента заключения контракта может понадобиться от 16 до 37 дней.

Выделим особенности формы, состава и порядка подачи заявок на участие в электронном аукционе:

- 1) заявки подаются в виде двух отдельных частей заявки;
- 2) заказчик не вправе устанавливать требования к форме заявки (только к составу и содержанию);
- 3) заявки подаются в электронной форме через оператора электронной площадки;
- 4) первая часть заявки обезличена для заказчика;
- 5) заказчик получает доступ к заявкам участников постепенно, сначала к первым частям, а уже после проведения аукциона – ко вторым.

Ценовые предложения при проведении электронного аукциона делаются участниками обезличенно, в соответствии с присвоенными при подаче заявок порядковыми номерами.

Первая часть заявки содержит информацию, касающуюся технического описания предлагаемой к поставке участников электронного аукциона продукции. Если осуществляется закупка товаров, то участник электронного аукциона указывает:

- 1) информацию о конкретных показателях предлагаемой к поставке продукции;
- 2) товарный знак, знак обслуживания, фирменное наименование, патенты, наименование страны происхождения товара.

Если осуществляется закупка работ или услуг, в первой части заявки указывается:

1) согласие участника аукциона на выполнение работы или оказание услуги на условиях, предусмотренных документацией;

2) если при выполнении работ или оказании услуг будет использоваться товар, то дополнительно указывается информация о данном товаре, приведённая абзацем выше.

Вторая часть заявки должна содержать следующую информацию:

1) анкетные данные участника аукциона;

2) документы или их копии, подтверждающие соответствие участника такого аукциона требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки (копии лицензий, допусков СРО);

3) документы или их копии, подтверждающие соответствие участника такого аукциона дополнительным квалификационным требованиям квалификационного характера, установленным Правительством РФ (при их наличии);

4) декларация о соответствии участника такого аукциона единым требованиям;

5) копии документов, подтверждающих соответствие товара, работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ;

6) решение об одобрении или о совершении крупной сделки либо копия данного решения;

7) документы, подтверждающие, что участник закупки является учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы или организацией инвалидов, если участник закупки претендует на получение преимуществ в соответствии со ст. 28 и 29 Федерального закона № 44-ФЗ;

8) декларация о принадлежности участника закупки к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям в случае проведения закупки среди таких лиц;

9) сертификат формы СТ-1 о стране происхождения товаров, если по отношению к закупаемым товарам установлены ограничения в соответствии со ст. 14 Федерального закона № 44-ФЗ.

Как было сказано ранее, вторые части заявок рассматриваются аукционной комиссией уже после проведения процедуры электронного аукциона. То есть участник, предложивший лучшую цену контракта, может не стать победителем аукциона, если по итогам рассмотрения вторых частей заявок его заявка будет признана несоответствующей установленным требованиям.

Непосредственно процедура самого электронного аукциона проводится после рассмотрения первых частей заявок и до рассмотрения вторых. Аукцион проводится на сайте электронной площадки. Участникам, допущенным до аукциона в ходе рассмотрения первых частей заявок, предлагается в назначенное время в режиме онлайн делать ценовые предложения о цене контракта. Аукцион проводится путем снижения НМЦК на шаг аукциона, каждый шаг составляет от 0,5 до 5% от НМЦК. При проведении электронного аукциона время приема предложений участников такого аукциона составляет 10 минут:

- 1) с момента начала аукциона;
- 2) с момента поступления последнего предложения о цене контракта.

Если в течение 10 минут с момента старта аукциона заказчиком не было получено ни одного предложения о цене контракта, контракт может быть заключен в бесконкурентном порядке.

Далее сформулируем основные правила формирования итоговой цены контракта:

- 1) участник не может предложить цену контракта, равную нулю;
- 2) один и тот же участник не может сделать такое же предложение о цене контракта, которое он уже делал ранее;

3) участник аукциона не может предложить цену контракта, которая больше его предыдущего предложения;

4) участник аукциона не может делать предложения о цене контракта, которое меньше текущего минимального предложения, если такое текущее минимальное предложение подано этим же участником.

Как было сказано ранее, с участником, сделавшим наименьшее предложение цены контракта, после рассмотрения второй части его заявки заключается контракт.

3.7 Порядок заключения контракта

Согласно ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ, контракт – это гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ.

Закон о закупках предусматривает положения, регулирующие содержание контракта и порядок его заключения. Контрактная система предъявляет ряд требований к содержанию контракта, обозначим их в таблице 7.

Таблица 7 – Обязательные условия контрактов

Условие контракта	Обязательные случаи включения в контракт
Условия, предусмотренные извещением (документацией) о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт	Во всех случаях, кроме заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), когда такие документы отсутствуют
Твердая цена, определенная на весь срок исполнения контракта	Во всех случаях, кроме указанных в постановлении Правительства РФ от 13.01.2014 № 19: контракты на предоставление услуг обязательного страхования, на предоставление агентских услуг, на предоставление услуг по оценке недвижимого имущества

Окончание таблицы 7

Условие контракта	Обязательные случаи включения в контракт
Условия об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом	Во всех случаях
Условия, указанные в утвержденных типовых контрактах, типовых условиях контрактов	В случаях, если в отношении закупаемой продукции утверждены типовые контракты, типовые условия контрактов
График исполнения контракта	Если контракт заключается на срок более чем 3 года и цена контракта составляет более чем 100 млн. руб.
Условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги	Во всех случаях
Условие о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги	Во всех случаях
Условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта	Если контракт заключается с физическим лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя
Обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять информацию о всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого составляет более 10% от цены контракта	Если НМЦК превышает 1 млрд. руб. (при осуществлении закупки для обеспечения федеральных нужд) или 100 млн. руб. (при осуществлении закупки для обеспечения муниципальных нужд или нужд субъектов РФ)
Условие о банковском сопровождении контракта	В случаях, определенных Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрации
Условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта	Если такая форма обеспечения контракта применяется поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

Кроме содержания контракта, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет также требования к порядку заключения контрактов. Порядок заключения контрактов отличается в зависимости от того, каким способом закупок был определён поставщик (подрядчик, исполнитель), с которым заключается контракт. Общими для всех способов закупок являются следующие правила заключения контракта:

1) контракт заключается в письменной форме или в форме электронного документа, подписанного усиленной электронной подписью уполномоченных лиц сторон контракта, в виде единого документа, подписанного сторонами;

2) контракт заключается на условиях, определенных в документации о закупке (извещении о закупке) и в соответствии с предложениями заявки участника закупки, с которым заключается контракт;

3) при заключении контракта строго запрещено произвольное изменение условий закупки;

4) контракт не может быть заключен по цене, превышающей НМЦК;

5) контракт заключается при условии предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта, если такое условие было прописано в документации (извещении) о закупке;

б) в рамках всех конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) предусмотрен период после подведения итогов закупки, в течение которого контракт не может быть заключен.

Обеспечение исполнения контракта в контрактной системе – это способ обеспечения обязательств поставщика (подрядчика, исполнителя) перед заказчиком, возникающих в связи с заключением контракта. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает обязательные случаи установления обеспечения исполнения контракта. Обязательными являются все случаи, кроме тех, когда заказчик имеет право, но не обязан установить обеспечения исполнения контракта. К таким случаям относятся:

1) все случаи определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса котировок, если НМЦК не превышает 500 тыс. руб.;

2) все случаи определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса предложений, кроме тех случаев, когда запрос предложений проводится в связи с сорванными закупками на предыдущих стадиях закупочного процесса;

3) в отдельных случаях осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

4) в контексте антикризисных мер Правительство РФ наделено полномочиями по определению иных дополнительных случаев, когда установление обеспечения исполнения контракта является не обязанностью заказчика, а его правом.

Как и обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта может быть представлено двумя способами:

1) предоставлением банковской гарантии, соответствующей требованиям ст. 45 Федерального закона № 44-ФЗ;

2) внесением денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором в соответствии с законодательством РФ учитываются операции со средствами, поступающими заказчику.

В 2016 г. обеспечения исполнения контрактов было предоставлено поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в отношении 41% (1,37 млн. контрактов) от общего количества заключенных за год контрактов. Общий объем предоставленного в 2016 г. обеспечения составил около 446,5 млрд. руб. Доля контрактов, по которым предоставлено обеспечение исполнения контракта в виде банковской гарантии, составила в 2016 г. 16,3%, а суммарный объем этих гарантий составил 345,5 млрд. руб., или 77,4% от общего объема обеспечения исполнения контрактов [16]. Таким образом, можно сделать вывод, что поставщики (подрядчики, исполнители) выбирают внесение денежных средств в тех случаях, когда необходимо внести относительно небольшое обеспечение исполнения контракта. Напротив, в случаях, когда необходимо внести относительно крупное обеспечение исполнения контракта, поставщики (подрядчики, исполнители) предпочитают приобрести банковскую гарантию.

Размер обеспечения исполнения контракта устанавливается заказчиком в пределах минимальных и максимальных значений, определенных Федеральным законом № 44-ФЗ. В общем случае размер обеспечения исполнения контракта должен составлять от 5 до 30% от размера НМЦК, но не менее размера аванса. В

случае, если аванс превышает 30% от суммы НМЦК, размер обеспечения исполнения контракта устанавливается в размере аванса. Участники закупки, сделавшие демпинговое предложение по цене контракта (снижение от НМЦК не менее, чем на 25%), подтверждают свою добросовестность (механизм описывался выше) или предоставляют обеспечение исполнения контракта в 1,5-кратном размере.

Далее приведём закреплённые в Законе о закупках требования к банковской гарантии на исполнение контракта:

1) банковская гарантия должна быть выдана банками, включёнными в предусмотренный ст. 74.1 НК РФ перечень банков;

2) сведения о гарантии должны быть размещены в реестре банковских гарантий ЕИС или в закрытом реестре банковских гарантий;

3) гарантия должна быть безотзывной;

4) в гарантии должны быть указаны сумма гарантии, срок её действия, обязательства принципала (поставщика, подрядчика, исполнителя), бенефициара (заказчика) и гаранта (банка) и ещё ряд условий, прописанных в Федеральном законе № 44-ФЗ.

После внесения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения исполнения контракта заказчик проводит проверку на его соответствие всем требованиям, и, в случае его соответствия этим требованиям, стороны переходят к непосредственно стадии исполнения контракта.

На рисунке 16 отображена статистика по заключённым в 2017 году контрактам в разрезе номенклатуры. Из круговой диаграммы видно, что 21,05% заключённых контрактов (в денежном выражении) связаны со строительством и эксплуатацией автомобильных и железнодорожных дорог. С данным предметом закупки связан и крупнейший контракт 2017 года – на выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь – Феодосия – Белогорск – Симферополь – Бахчисарай – Севастополь, его цена превысила 137 млрд. руб.



Рисунок 16 – Заключенные в 2017 году контракты в разрезе номенклатуры

Также наибольшие денежные средства в 2017 году были израсходованы на строительство зданий и сооружений (8,43%), закупку лекарственных препаратов (5,63%) и услуги по производству, передаче и распределению электроэнергии (4,24%). Любопытно, что на услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками, пришлось лишь 2,2% от объёма заключенных контрактов, в то время как в 2016 году эта доля равнялась 7,7%.

Выводы по разделу три

Таким образом, Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» впервые ввел в отечественное законодательство такое понятие, как «контрактная система». В ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ приведено объёмное определение контрактной системы, суть которого можно

свести к следующему: контрактная система – совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Из ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ следует, что целью контрактной системы является обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством осуществления эффективных и результативных закупок на условиях гласности, прозрачности и недопущения коррупции и иных злоупотреблений.

В 2017 году свыше 46% всех контрактов (в денежном выражении) по Федеральному закону № 44-ФЗ было заключено на уровне субъектов РФ. Более трети контрактов (в денежном выражении) было заключено с заказчиками федерального уровня, и только 19% - с муниципальными заказчиками. Это обусловлено тем, что муниципальные заказчики в своем большинстве проводят мелкие закупки относительно региональных заказчиков и, особенно, федеральных. Что касается общей картины, то в 2017 году суммарный объем заключенных контрактов вырос на 12,5% относительно 2016 года и составил рекордные 6,1 трлн. рублей. Что характерно, рост обусловлен увеличением среднего размера контракта: в 2017 году число заключенных контрактов снизилось на 0,6%, зато средний их размер возрос на 13,2%.

Самым активным заказчиком по итогам 2016 года стала Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», которая в 2017 году опустилась на пятую строчку по объему заключенных контрактов. По итогам 2017 года лидерство досталось Службе автомобильных дорог Республики Крым, которая заключила контракты на сумму свыше 152 млрд. руб. Именно в Крыму будет исполняться крупнейший контракт, заключенный в 2017 году; его предметом стало выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь - Феодосия - Белогорск - Симферополь - Бахчисарай – Севастополь. В роли подрядчика по контракту выступит Акционерное общество «ВАД», а итоговая цена контракта превысит 137 млрд. руб. В Челябинской области наблюдаются те же тенденции, что и на федеральном уровне: в роли

крупнейших заказчиков в 2017 году выступили учреждения, связанные с постройкой и эксплуатацией автомобильных дорог и учреждения, связанные со здравоохранением.

Принято выделять три вида процессов, связанных с осуществлением государственных и муниципальных закупок: центральные, управляющие и обеспечивающие процессы. Их совокупность составляет контрактную систему в Российской Федерации. Одним из главнейших принципов контрактной системы является её открытость: в Российской Федерации обеспечивается свободный доступ к полной и достоверной информации о контрактной системе, в т.ч. посредством её размещения в Единой информационной системе (ЕИС). Основная цель ЕИС - полное информационное обеспечение контрактной системы. Весь объем информации ЕИС и весь её функционал доступен на официальном сайте. По результатам исследования систем государственных закупок 77 стран, проведенного Всемирным банком в 2016 году, система информационного обеспечения закупок в Российской Федерации получила 100 баллов из 100 возможных.

В соответствии со ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ оператором электронной площадки является российское юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для её функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает проведение электронных аукционов в соответствии с действующим законодательством. В настоящее время операторами электронных площадок являются: ЗАО «Сбербанк-АСТ», РТС-Тендер, АО «Единая электронная торговая площадка» (ЕЭТП), ЭТП НЭП (ММВБ), Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан (АГЗ РТ) и Акционерное общество «РАД» (АО РАД). Суммарный объем закупок в форме электронного аукциона в 2017 году составил почти 1,5 трлн. рублей. Самыми востребованными электронными площадками в 2017 году стали ЗАО «Сбербанк-АСТ», РТС-тендер и АО «ЕЭТП»,

а наибольший объем контрактов был заключен по итогам аукционов, проводившихся посредством площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ». Объем среднестатистической закупки, проводившейся посредством площадки ЗАО Сбербанк-АСТ, ниже, чем у закупок, проводившихся посредством остальных площадок. Напротив, средний объем аукционов, проводившихся посредством электронных площадок АО ЕЭТП и ЭТП НЭП, в 2017 был больше, чем на остальных площадках. Стоит отметить, что эти же тенденции прослеживались и в 2016 году.

Выбор способа закупок обусловлен различными нормативными ограничениями. Общим принципом выбора способа закупок является то, что менее конкурентные способы закупок применяются только в том случае, если возможность их использования прямо установлена Федеральным законом № 44-ФЗ или использование более конкурентных способов не предписано законом. Наиболее предпочтительным способом проведения закупки является электронный аукцион, и в 2017 году закупки, проведенные при помощи электронного аукциона, составили 60,65% от общего объема закупок. Таким образом, становится очевидно, что заказчики прислушиваются к рекомендациям и чаще предпочитают пользоваться наиболее конкурентными способами закупки, такими как электронный аукцион и запрос котировок. В то же время относительно крупной остается доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – на неё приходится почти треть от общего объема закупок.

Согласно ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ, контракт – это гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ. Кроме содержания контракта, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет также требования к порядку заключения контрактов. Порядок заключения контрактов отличается в

зависимости от того, каким способом закупок был определён поставщик (подрядчик, исполнитель), с которым заключается контракт.

Обеспечение исполнения контракта в контрактной системе – это способ обеспечения обязательств поставщика (подрядчика, исполнителя) перед заказчиком, возникающих в связи с заключением контракта. Обеспечение исполнения контракта может быть представлено двумя способами: предоставлением банковской гарантии, соответствующей требованиям ст. 45 Федерального закона № 44-ФЗ, или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором в соответствии с законодательством РФ учитываются операции со средствами, поступающими заказчику.

В 2016 г. обеспечения исполнения контрактов было предоставлено поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в отношении 41% (1,37 млн. контрактов) от общего количества заключенных за год контрактов. Общий объём предоставленного в 2016 г. обеспечения составил около 446,5 млрд. руб. Доля контрактов, по которым предоставлено обеспечение исполнения контракта в виде банковской гарантии, составила в 2016 г. 16,3%, а суммарный объём этих гарантий составил 345,5 млрд. руб., или 77,4% от общего объёма обеспечения исполнения контрактов. Таким образом, можно сделать вывод, что поставщики (подрядчики, исполнители) выбирают внесение денежных средств в тех случаях, когда необходимо внести относительно небольшое обеспечение исполнения контракта. Напротив, в случаях, когда необходимо внести относительно крупное обеспечение исполнения контракта, поставщики (подрядчики, исполнители) предпочитают приобрести банковскую гарантию.

После внесения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения исполнения контракта заказчик проводит проверку на его соответствие всем требованиям, и, в случае его соответствия этим требованиям, стороны переходят к непосредственно стадии исполнения контракта. 21,05% заключенных в 2017 году контрактов (в денежном выражении) связаны со строительством и эксплуатацией автомобильных и железнодорожных дорог. С данным предметом закупки связан и

крупнейший контракт 2017 года – на выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь - Феодосия - Белогорск - Симферополь - Бахчисарай – Севастополь, его цена превысила 137 млрд. руб. Также наибольшие денежные средства в 2017 году были израсходованы на строительство зданий и сооружений (8,43%), закупку лекарственных препаратов (5,63%) и услуги по производству, передаче и распределению электроэнергии (4,24%). Любопытно, что на услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками, пришлось лишь 2,2% от объёма заключенных контрактов, в то время как в 2016 году эта доля равнялась 7,7%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Первые отечественные нормативные акты в сфере государственного заказа были приняты около трёхсот лет назад, однако уже в те годы институт государственного заказа имел много общих черт с нынешней системой: участники закупочных отношений, принципы, цели и задачи данного института, методы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и т.д. Поэтому было бы неосторожностью считать, что Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в корне изменил институт государственных закупок в России.

Главной новеллой Федерального закона № 44-ФЗ стало закрепление в законодательстве такого понятия как «контрактная система», по аналогии с Федеральной контрактной системой США, созданной в 1984 году. Контрактная система – совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Контрактная система в Российской Федерации в 2017 году – это свыше 280 тыс. федеральных, региональных и муниципальных заказчиков, 3,4 млн. заключенных контрактов на общую сумму свыше 6 трлн. руб. и более 400 млрд. руб. сэкономленных бюджетных средств. 21,05% заключенных в 2017 году контрактов (в денежном выражении) связаны со строительством и эксплуатацией автомобильных и железнодорожных дорог. Также наибольшие денежные средства в 2017 году были израсходованы на строительство зданий и сооружений (8,43%), закупку лекарственных препаратов (5,63%) и услуги по производству, передаче и распределению электроэнергии (4,24%).

В целом, специалисты положительно оценивают контрактную систему Российской Федерации. Согласно докладу Всемирного Банка о публичных закупках в различных странах мира, отечественная контрактная система занимает

11 место, опережая системы государственных закупок таких стран как Япония, Великобритания, Франция и Норвегия. Вопреки сложившимся стереотипам, по некоторым показателям контрактная система Российской Федерации находится на лидирующих позициях, в частности, по обеспечению прозрачности и открытости закупок, что обусловлено созданием Единой информационной системы (ЕИС).

Заказчики прислушиваются к рекомендациям законодательства касательно обеспечения конкурентности закупок и предпочитают пользоваться наиболее конкурентными способами закупки, в частности, речь об электронном аукционе – на долю данного способа определения поставщика пришлось 60,65% от общего объёма закупок. Суммарный объем закупок в форме электронного аукциона в 2017 году составил почти 1,5 трлн. рублей. Самыми востребованными электронными площадками в 2017 году стали ЗАО «Сбербанк-АСТ», РТС-тендер и АО «ЕЭТП», а наибольший объём контрактов был заключен по итогам аукционов, проводившихся посредством площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ». В то же время относительно крупной остается доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – на неё приходится почти треть от общего объёма закупок, и в ближайшие годы предстоит проделать серьёзную работу по снижению этой доли.

Также отечественная контрактная система столкнулась с общемировой проблемой публичного заказа – двойственным пониманием «эффективности». Парадокс в том, что на этапе планирования закупок заказчики руководствуются принципом результативности, с целью достижения наилучшего результата с учётом имеющихся в их распоряжении бюджетных средств, а на этапе определения поставщика – принципом экономности, с целью максимально возможной экономии бюджетных средств. Данный подход помогает ежегодно сэкономить порядка 400 млрд. бюджетных средств, но, с другой стороны – не всегда позволяет заказчикам закупить продукцию (работы, услуги) наилучшего качества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

2 «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 14.11.2017) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

3 Уилсон, Т. Международный прокьюремент / Т. Уилсон. – М.: Международный учебный центр МОТ, 2003. – 458 с.

4 Федеральный закон 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» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/

5 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011 год) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

6 Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

7 Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. канд. юрид. наук / В.И. Кузнецов. – М., 2009. – 161 с.

8 Смирнов, В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров. – Казань: НПО БизнесИнфоСервис, 2000. – 320 с.

9 Победоносцев, К.П. Курс гражданского права. Договоры и обязательства / К.П. Победоносцев. – М.: Статут, 2003. – 629 с.

10 Губин, Е.П. Правовое регулирование хозяйственного механизма АПК / Е.П. Губин. – М.: МГУ, 1988. – 453 с.

11 Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 N 558 (ред. от 29.10.1992) «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132/

12 Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 319 с.

13 Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_710/

14 Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5205/

15 Федеральное регулирование закупок [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.acquisition.gov/browsefar>

16 Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=16128>

17 Димитри, Н. Руководство по закупкам / Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М.М. Форже, Е.В. Хилинский. – М.: ВШЭ, 2013. – 695 с.

18 Федорович, В.А. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. – М.: Наука, 2010. – 1055 с.

19 Белов, В.Е. Федеральная контрактная система как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов / В.Е. Белов // Право и экономика. – 2011. – № 8. – С. 77 – 82.

20 Борисова, Е.Р. Контрактная система государственных закупок как фактор развития российской экономики / Е.Р. Борисова // Вестник Российского университета кооперации. – 2013. – № 2 (12). – С. 12 – 17.

21 Борисов, А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Деловой двор, 2015. – 764 с.

22 Васильев, М.И. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд / М.И. Васильев // Налоговый вестник. – 2013. – № 6. – С. 14 – 19.

23 Игониная, Н.А. Актуальные вопросы противодействия преступности в сфере публичных закупок / Н.А. Игониная // Практика муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 80 – 88.

24 Илюшин, Д.М. Ошибки планов-графиков / Д.М. Илюшин, В.В. Джужома // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. – 2014. – №35. – С. 45 – 52.

25 Андреева, Л.В. Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения / Л.В. Андреева // Право и экономика. – 2013. – № 8. – С. 16 – 20.

26 Волков, В.В. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / В.В. Волков // Практика муниципального управления. – 2013. – № 9. – С. 57 – 62.

27 Гусева, Т.А. Совершенствование процедуры размещения заказов на поставки товаров автономными учреждениями / Т.А. Гусева // Хозяйство и право. – 2017. – № 2. – С. 104 – 115.

28 Голубцов, В.Г. Система оснований и характеристика особенностей участия Российской Федерации в обязательственных правоотношениях / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 3. – С. 45 – 49.