

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский институт)»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ЗАКУПОК

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.03.01. 2017. 440. ВКР

Руководитель работы,
канд. юрид. наук, доцент кафедры,
Ливончик Влада Анатольевна
_____ 2021 г.

Автор работы,
студент группы Ю-440
Пухкало Артём Дмитриевич
_____ 2021 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук, доцент кафедры,
Спиридонова Алена Вячеславовна
_____ 2021 г.

Челябинск
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
1.1 Развитие закупочных процедур.....	6
1.2 Способы проведения государственных закупок	13
1.3 Формы контроля закупочных процедур	23
2 ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР	
2.1 Правовые основы контрактной системы	38
2.2 Правовое регулирование электронного аукциона.....	46
2.3 Совершенствование электронных закупок	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	77

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации система государственных закупок была создана при переходе ее к системе рыночной экономики, а раньше, в СССР, в котором использовалась плановая экономика, действовала так называемая «система Госнаба». При этом, несмотря на то, что рыночная экономика провозглашена в России уже достаточно давно, на практике система закупок все еще не организована должным образом. В законодательстве существуют некоторые недоработки положений, которые касаются процесса закупок. Также неэффективность данного процесса негативно сказывается практически на всех сферах жизни и деятельности как государства, так и общества, так как многие органы власти и управления, а также бюджетные структуры в процессе своей деятельности периодически или постоянно испытывают необходимость в различных материально-технических или прочих видах ресурсов.

С 1 января 2019 года все виды закупочных процедур были переведены в электронную форму, тем самым упростив бумажную бюрократию. Помимо этого, расширился доступ к закупкам всех потенциальных участников с одной стороны и увеличились расходы на организацию конкурентных процедур с другой, что в свою очередь увеличило себестоимость каждого контракта.

В настоящее время тематика регулирования процесса электронных закупок является очень актуальной т.к.. на сегодняшний день одной из важнейших проблем остается необходимость развития рыночных механизмов выполнения государственных закупок, так как в стране с рыночной экономикой, которой является Россия, это повысит действенность данного процесса и позволит ему достичь всех намеченных целей и задач.

Также исследования, которые опираются не только на российский, но и на зарубежный опыт свидетельствуют, что повышает эффективность процесса электронных закупок использование в них принципов

добросовестной конкуренции, применение антикоррупционных мер, а также повышение ответственности их участников.

Помимо всего прочего, немаловажным является тот факт, что эффективно действующая система закупок позволит предприятиям и организациям, которые задействованы в ней, более эффективно функционировать, не опасаясь простоев из-за недостатка необходимых ресурсов, то есть приносить прибыль, что очень важно в условиях экономического кризиса.

Все это определило актуальность данного исследования, призванного изучить и проанализировать основные требования к участникам государственных закупок на сегодняшний день.

Предметом исследования выступают правовые нормы и параметры современного российского законодательства, касающиеся сферы государственных закупок.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу выполнения закупочных процедур, а также основные требования к их участникам.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение требований к способам и формам государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации на современном этапе.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть общие положения об участниках государственных закупок;
- изучить основных субъектов контрактной системы;
- проанализировать общие и дополнительные, в том числе специальные требования к участникам государственных закупок, сформулированные в современном законодательстве.

Основные методы научного познания, используемые в выпускной квалификационной работе: метод сравнительно-правового анализа, исторический и формально-юридический метод.

Нормативно-правовую основу исследования составляют нормативные правовые акты и иные официальные акты Российской Федерации, в которых отражена данная тематика.

Научная новизна данного исследования заключается в обобщении теоретических исследований, посвященных механизмам осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, а также требований к их участникам.

Практическая значимость данного исследования заключается в поиске наиболее эффективного механизма, позволяющего процессу государственных закупок быть более действенным.

Структура работы соответствует ее целям и задачам и состоит из введения, основной части, заключения и библиографического списка.

1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

1.1 Развитие закупочных процедур

Государственные закупки в условиях формирования рыночных отношений выступают приоритетным механизмом регулирования в удовлетворении государственных потребностей. Российское государство обладает существенными финансовыми ресурсами и является наиболее значимым субъектом рыночных отношений. Государственные закупки являются предметом длительных научных дискуссий как среди зарубежных и отечественных специалистов. Это обусловлено высоким уровнем коррупции, сложностью проведения процедуры закупок, их важности для обеспечения общественных потребностей. Для того, чтобы развить добросовестную конкуренцию, обеспечить гласность, а также прозрачность закупки, предотвратить коррупцию и иные нарушения Закона о контрактной системе существуют особые изменения, заключения, а также расторжения муниципальных «государственных» контрактов, их реализации, ответственности за ненадлежащее исполнение и за неисполнение, но при этом отсутствует регулирование гражданско-правовых отношений, которые возникают совместно с возникновением государственного «муниципального» контракта.

Россия входит в состав «Всемирной Торговой Организации». Находясь в данной организации Российская Федерация обязана осуществлять правотворчество в соответствии с международными принципами и основами государственных закупок. Российская Федерация также состоит в иной международной организации – ЕАЭС (Евразийский экономический союз). В рамках договора о Евразийском экономическом сотрудничестве¹ имеется отдельная глава, посвященная принципам и целям регулирования в сфере

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.) // Текст Договора опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.05.2021).

государственных (муниципальных) закупок. В рамках указанного соглашения также принят Протокол «О порядке регулирования закупок» (Приложение № 25 к Договору о Евразийском экономическом сотрудничестве).

Также можно отметить, что в качестве особенностей системы законодательного регулирования сферы государственных закупок выступают огромное количество нормативных источников, обилие актов подзаконного регулирования, а также писем и разъяснений органов исполнительной власти. Совершенно очевидно, что чем больше издается нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу отношений, тем сложнее становится правоприменение.

Достаточно важным этапом в развитии системы государственных и муниципальных закупок в нашей стране было принятие в 2005 г. Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнению работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹. Он стал первым законодательным актом, в котором закреплялся единый порядок размещения государственных заказов, выполнения работ, а также сформировал базу, необходимую для создания в нашей стране единого экономического пространства, так как предусматривал одинаковые принципы и процедуры проведения закупок независимо от того на каком уровне (государственном или муниципальном) они проводятся. Задачами данного правового акта являлись борьба с коррупцией и эффективное расходование государственных финансов².

Однако закон был недоработан и критиковался как теоретиками и практиками, так и общественностью, свидетельством чего был тот факт, что данный закон изменялся более тридцати раз за время его существования.

¹ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105.

² Калинин С.В. Исторические предпосылки и современное состояние правового регулирования института государственных и муниципальных закупок в России // Юридическая наука и практика. 2019. № 1. С. 349-353.

В ФЗ № 44 определены состав и структура законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предусмотрено и регламентировано издание иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ и состоит из ФЗ № 44 и других федеральных законов, регулирующих соответствующие отношения.

Современная ситуация с регулированием системы государственных и муниципальных закупок во многом определяется законом «О контрактной системе» № 44-ФЗ¹. Данный закон, по сути, является базовым для правового регулирования государственных закупок, ведь именно он устанавливает основные цели осуществления закупок, принципы контрактной системы в сфере закупок, а также содержит все иные основные положения, касающиеся осуществления закупок. Кроме того, созданная в рамках данного закона контрактная система в сфере закупок может рассматриваться, как инструмент финансовой безопасности государства².

С учетом того, что институт контрактной системы в сфере закупок включен в антимонопольное регулирование, специальным источником также выступает и Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³, который определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции и оказывает значительное влияние на правовое регулирование государственных закупок в силу того, что содержит нормы, определяющие раскрывающие понятия добросовестной конкуренции, в целях

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Матевосян С.С. Принципы эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. 2013. № 8. С. 9-14.

³ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

недопущения ее ограничения, в том числе в сфере государственных закупок¹. В статье 9 Закона «О контрактной системе» принцип профессионализма отнесен только к заказчику, должностным лицам, работающим в подразделениях заказчика, специализированной организации и контрольного органа. Целевая функция повышения эффективности осуществления закупок предполагает привлечение квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками во всех предприятиях и организациях, занятых закупочной деятельностью². Государственный (муниципальный) контракт, заключенный с нарушением требований Закона о контрактной системе и влекущий, в частности, нарушение принципов открытости, прозрачности, ограничение конкуренции, необоснованное ограничение числа участников закупки, а следовательно, посягающий на публичные интересы и (или) права и законные интересы третьих лиц, является ничтожным.

Также к источникам правового регулирования государственных закупок можно отнести и федеральные конституционные законы. Они не регулируют государственные закупки напрямую, но так или иначе влияют на реализацию законодательства о государственных закупках.

Особенности проведения государственных закупок связаны с двумя аспектами: сам процесс закупочной деятельности, организация взаимодействия продавца и покупателя, а также размещение закупочной документации и непосредственное заключения контракта; осуществление таких процедур полностью основано на информационно-коммуникационных системах и технологиях, которые являются инновационной составляющей процесса закупочной деятельности.

¹ Сидоренко А. И. Правовая неопределенность как средство ограничения конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4 (32). С. 79-85.

² Калачева Т.Л. Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд: принцип стимулирования инноваций // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2013. № 8. С. 198-203.

«Проще и выгоднее работать на крупных электронных торговых площадках, потому что там больше потенциальных клиентов и заказов»¹. По словам заместителя председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, «исходя из новых требований, межведомственной комиссией были проведены технологические аудиты площадок, проверки интеграции с Единой информационной системой, Единой системой идентификации и аутентификации и системой «Независимый регистратор». Сенатор добавил, что, «согласно указанному Постановлению, оператор электронной площадки обязан обеспечивать не менее 5 процентов общего числа закупок, которое рассчитывается как общее количество состоявшихся процедур».

Если говорить о нормотворчестве, нельзя не упомянуть о том, что законодатель заявляет о необходимости электронных процедур для всех конкурентных процедур, то есть все виды закупок, за исключением относящихся к государственной тайне. Предполагается введение электронного конкурса, электронного конкурса с ограниченным участием, электронного двухэтапного конкурса (в том числе с ограниченным участием), электронного запроса котировок, электронного запроса предложений².

«Несмотря на систематическое реформирование законодательства в сфере государственных закупок, правовое регулирование финансового и административного контроля все еще нуждается в модернизации». Одним из путей минимизации нарушений в сфере закупок, по нашему мнению, является ужесточение административной и уголовной ответственности

¹ И. Абрамов провел «круглый стол» на тему «Совершенствование правового регулирования электронных торгов в сфере закупок и продаж имущества» [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/126702> (дата обращения 10.05.2021).

² Асал А.Н. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе. СПб.: Гуманистика, 2005. С. 150.

должностных лиц, действия которых направлены на проведение процедуры закупки в личных интересах¹.

С 1 января 2019 года заказчики используют только форму электронных закупок для определения поставщика. По решению правительства РФ закрытые процедуры также могут проводиться в электронной форме.

Особенности закупочных процедур в электронной форме потребовали разработки и утверждения единых требований к организации работы электронных торговых площадок. Эти требования включают единый порядок обмена информацией, документооборота, порядка использования усиленной электронной подписи, возмещения убытков участникам торгов операторами площадок, связанных с неправомерными действиями по разглашению информации.

Процедуры проведения электронных закупок будут осуществляться на основании функционала уже отобранных электронных площадок – там, где проводились электронные аукционы. Возможности действующих электронных площадок должны обеспечить переход на электронные закупки без дополнительных бюджетных ассигнований².

К тому же, использование имеющихся ресурсов позволило в короткие сроки внедрить электронные процедуры за счет применения отработанных механизмов аккредитации и заключения контрактов³.

Но для того, чтобы механизм электронных закупок заработал, необходимо в первую очередь внести изменения в регламенты этих электронных площадок, чтобы данные операторы обеспечивали функционал

¹ Кудрявцева Т.Ю. Проблемы реформирования российской системы государственных закупок // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. 2013. № 1-2 (163). С. 20-26.

² Городнова Н.В. Совершенствование процедуры проведения электронного аукциона как инструмент обеспечения конкурентоспособности российских компаний // Экономика, финансы и управление производством. 2017. № 1. С. 51-58.

³ Антропова Т.Ю. Электронные процедуры в контрактной системе: что? как? когда? // Руководитель бюджетной организации. № 10. 2014. С. 21-27.

для реализации всех электронных процедур, указанных в законопроекте. В данном направлении ведется работа¹.

Единая информационная система – это главный портал для заказчиков и поставщиков. Все чаще создаются региональные сайты, на которых размещаются извещения о процедурах. Это нужно для удобства участников, работающих в конкретном субъекте РФ, и повышения прозрачности закупок. Важное условие: такие порталы должны быть интегрированы с основной ЕИС. Например, с 1 июля 2018 года заказчики по Закону о контрактной системе могут проводить малые и некоторые другие закупки через специальный ресурс – единый агрегатор торговли (agregatoreat.ru). ЕИС – встроенные функции мониторинга и управления контентом, нормативно-справочной информации и учетными записями, сводящие к минимуму ошибки и человеческий фактор, автоматизированная поддержка бизнес-процессов регистрации, обработки запросов, внутренний контроль и протоколирование действий пользователя.

Правовые аспекты юридической природы электронной системы закупок заключаются в ряде правовых факторов: база данных электронной системы закупок является системой информационно телекоммуникационной ресурсов и определяется, и поддерживается уполномоченным органом. С апреля 2017 года за ЕИС отвечает только Федеральное казначейство; все процедуры закупочного процесса носят публичный характер; функционирование электронной системы закупок обеспечивается рядом электронных площадок, ограниченных восемью операторами (АГЗ РТ, АО «ЕЭТП», ЗАО «Сбербанк – АСТ», РТС – тендер, ЭТП НЭП, АО «РАД»); порядок процедур закупочного процесса устанавливается и определяется законодательством, осуществляется под контролем органов власти и общественности.

¹ Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире / под ред. И.А. Соколова; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Дело, 2012. С. 208.

1.2 Способы проведения государственных закупок

Способы закупок, применяемые в рамках контрактной системы, определяются статьей 24 Закона № 44-ФЗ.

Они делятся на две группы: конкурентные и неконкурентные.

Не конкурентными закупками называются закупки у единственного поставщика. Они могут осуществляться на различных основаниях, определенных статьей 93 Закона № 44-ФЗ.

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются:

1) конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);

2) аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион);

3) запрос котировок;

4) запрос предложений.

Заказчик самостоятельно выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки, а также, закон № 44-ФЗ предельно четко регламентирует случаи, при которых закупка товаров, работ, услуг осуществляется закрытым способом¹.

В соответствии со статьей 84 Закона № 44-ФЗ под закрытыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются:

- закрытый двухэтапный конкурс;
- закрытый аукцион;
- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием.

¹ Все о государственных закупках [Электронный ресурс]. URL: <http://goszakupkirf.ru/poleznye-stati/35-sposoby-zakupok-po-44> (дата обращения: 16.05.2021).

В соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ информация о закрытых закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным Законом № 44-ФЗ.

Основными критериями оценки для способов определения поставщиков являются:

- 1) цена контракта;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации¹.

Для электронного аукциона критерием является цена контракта.

Для запроса котировок критерием так же является цена контракта.

Конкурс с ограниченным участием проводится в случаях:

- 1) выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, выполнения работ, оказания услуг,

¹ Общественный портал госзакупок. Нормативно–правовые акты в сфере размещения заказа. [Электронный ресурс] URL: <http://www.govzakupki.ru/zakon> (дата обращения: 14.05.2021).

связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда;

2) если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

Двухэтапный конкурс проводится при одновременном выполнении условий, таких как конкретный ниже приведенный перечень объектов закупки и для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки:

1) контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно–строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции;

2) энергосервисного контракта;

3) контракта на создание произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности).

Закрытые способы применяются только в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких

и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

В среднем можно рассчитать ориентировочные сроки проведения конкурентных процедур, они рассчитываются исходя из даты размещения извещения в единой информационной системе (со дня направления принять участие в закрытых процедурах участников) и до момента или дня заключения контракта.

Показателем электронного аукциона является то, что заявка на участие подается в электронной форме на электронной площадке. Участнику закупки нужен ключ ЭЦП, регистрация на площадке, денежные средства для обеспечения заявки – на счете оператора¹.

Очевидно, что самым востребованным и чаще проводимым является электронный аукцион.

Из более чем 9 000 000 процедур на долю электронного аукциона приходится почти 59% всех закупок, проведенных в Российской Федерации за 2018 – 2021 годы по состоянию на 03.06.2021 и популярность данной процедуры с каждым годом только набирает обороты.

Электронный аукцион (аукцион в электронной форме) – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором торги проводятся на специальном сайте (электронной площадке), а победителем становится тот, кто предложит наименьшую цену контракта (часть 4 статьи

¹ Информация в сфере электронного аукциона. Электронный аукцион [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/rubric/9656-elektronnyyauktsion> (дата обращения: 11.05.2021)

24, часть 1 статьи 59 Закона № 44-ФЗ). Заказчик обязан проводить электронный аукцион при закупке товаров (работ, услуг), которые включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Указанный перечень утвержден Распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р. Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные перечни товаров (работ, услуг), закупка которых для нужд соответствующих субъектов должна осуществляться с помощью электронного аукциона¹.

Заказчик вправе по своему желанию проводить электронные аукционы для закупки товаров (работ, услуг), которые не включены в указанные перечни. При соблюдении требований Закона № 44-ФЗ товары (работы, услуги), включенные в перечни, можно закупить путем проведения запроса котировок, запроса предложений или закупить у единственного поставщика. Электронный аукцион не проводится, если заказчик обязан применять закрытые способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя; далее – поставщик). Других ограничений на использование электронного аукциона для определения поставщика законом не предусмотрено. Для проведения аукциона заказчик должен предусмотреть некоторые особенности процедуры. В качестве примера используем извещение и документацию, которые были размещены в ЕИС. Основанием для проведения электронного аукциона является включение такого аукциона в план закупок и план-график закупок. У заказчика обязательно должна быть создана комиссия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Комиссия должна быть сформирована до начала проведения закупки². Заказчик издает приказ о проведении электронного аукциона. Формируется и утверждается заказчиком извещение и документация о проведении электронного аукциона и

¹ Электронный аукцион по 44-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://open-torg.ru/44-fz/elektronnyj-aukcjon-po-44-fz> (дата обращения: 25.05.2021).

² Информация в сфере закупок. Информация по закупкам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

размещается в ЕИС, откуда сведения об электронном аукционе передаются в автоматическом порядке на электронную торговую площадку, которая представляет собой программно-аппаратный комплекс организационных, информационных и технических решений, обеспечивающих взаимодействие продавца и покупателя через электронные каналы связи¹. Перечень электронных торговых площадок определен Распоряжением Правительства от 12 июля 2018 года²:

- Единая электронная торговая площадка – www.roseltorg.ru;
- Сбербанк-АСТ – www.sberbank-ast.ru;
- РТС-тендер – www.rts-tender.ru;
- Заказ-РФ (республика Татарстан) – www.zakazrf.ru;
- Госзакупки ММВБ – www.etp-micex.ru;
- Российский аукционный дом – <http://www.auction-house.ru>.

Прежде, чем желающий сможет участвовать в электронных аукционах, нужно получить электронную подпись и пройти процедуру аккредитации на электронной торговой площадке. Стоит учесть, что регистрация на одной из перечисленных выше площадок не означает, что данные окажутся сразу на всех. Аккредитоваться нужно отдельно на каждой из пяти. Процесс этот занимает, как правило, 3–5 рабочих дней³. Однако если оператор будет рассматривать заявку на регистрацию больше пяти дней, он нарушает закон. В этом случае можно обратиться в Федеральную Антимонопольную службу. После того, как процедура перерегистрации завершена, можно приступать к

¹ Барабанов О.А. Порядок подготовки и размещения в единой информационной системе отчета об исполнении контракта // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 4. С. 17–19.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Перечня операторов электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, частью 11 статьи 3.4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Перечня операторов специализированных электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок, предусмотренный частью 4 статьи 3.5 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ» от 12 июля 2018 г. № 1447-р // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4767.

³ Информация о государственном заказе [Электронный ресурс]. URL: <https://biznesprost.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

поиску аукциона и принимать в нем участие. Для участников выделяется несколько этапов¹:

1) Поиск информации. Делать это лучше всего в ЕИС на сайте www.zakupki.gov.ru. На этом портале представлены сведения обо всех государственных и негосударственных закупках. Здесь же можно узнать, на какой из площадок будет проводиться тот или иной аукцион. Если поставщика (подрядчика, исполнителя) интересуют только аукционы, проводящиеся на какой-то определенной электронной площадке, то информацию лучше искать непосредственно на ней.

2) Изучение документации. После того, как заманчивое на первый взгляд предложение найдено, поставщику (подрядчику, исполнителю) нужно тщательно изучить аукционную документацию. В случае, если техническое задание или какие-то другие пункты вызывают вопросы, можно направить в адрес заказчика запрос на разъяснение аукционной документации.

3) Внесение на счет суммы, необходимой для обеспечения заявки. Прежде чем подать заявку, будущий участник должен доказать добросовестность своих намерений.

4) Подача заявки.

5) Непосредственное участие в аукционе.

6) Определение победителя.

7) Заключение контракта. После того, как победитель определен, заказчик направляет ему проект контракта для подписи. Участник может внести свои коррективы, направив протокол разногласий, или подписать его в том виде, который предлагает заказчик. Одновременно с контрактом направляются документы, подтверждающие перечисление в адрес заказчика суммы, необходимой для обеспечения исполнения контракта (или информация по банковской гарантии). С момента подписания контракт считается заключенным и можно приступать к его. Любой участник закупки

¹ Информационная система государственных и коммерческих закупок в России. Система бизнес коммуникаций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.is-zakupki.ru> (дата обращения: 14.05.2021).

вправе защитить свои права – подать жалобу на действие или бездействие заказчика. Закон предусматривает внесудебный порядок обжалования. Его регламентируют статьи 105 и 106 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Жалоба, которую подали по факсу или в форме электронного документа без электронной подписи, не отвечает требованиям закона. К таким выводам пришло Минэкономразвития России в письмах от 6 мая 2014 г. № 10073-ЕЕ/Д28и¹ и от 18 июня 2015 г. № Д28 и-1638². Информацию в электронной форме, которую участник заверил квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным письменному документу на бумажном носителе с подписью. Исключения составляют только случаи, когда закон прямо указывает, что необходимо составить документ исключительно на бумаге (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»; далее – Закон об электронной подписи). Если же лицо, подающее жалобу, направит факс или электронное письмо без электронной подписи, то контрольный орган вправе не рассматривать обращение. Чтобы подать жалобу в электронном виде, нужно оформить квалифицированную электронную подпись, которая отличается от неквалифицированной электронной подписи. Подтвердить подлинность электронной подписи можно с помощью сертификата ключа проверки электронной подписи. Это электронный документ или документ на бумаге, который выдает удостоверяющий центр либо доверенное им лицо. Сертификат подтверждает, что ключ проверки электронной подписи

¹ Письмо Министерства экономического развития РФ «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 6 мая 2014 г. № 10073-ЕЕ/Д28и [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 14.05.2021).

² Письмо Министерства экономического развития РФ «О применении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 18 июня 2015 года № Д28и-1638 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.glavbukh.ru> (дата обращения 14.05.2021).

принадлежит владельцу сертификата ключа проверки электронной подписи¹. Об этом говорит часть 2 статьи 2 Закона об электронной подписи. Удостоверяющие центры делятся на аккредитованные и неаккредитованные Минкомсвязью России. Лучше обратиться в удостоверяющий центр, который имеет госаккредитацию. Чтобы удостоверяющий центр изготовил ключ электронной подписи, надо представить комплект документов, указанный в статье 18 Закона об электронной подписи. УЦ осуществляет создание и выдачу СКПЭП на основании соглашения между УЦ и заявителем. В первоначальном варианте проекта комментируемого Закона предусматривалось, что сертификат ключа подписи может быть выдан УЦ либо создан владельцем ключа подписи. Однако, положение о возможности создания сертификата ключа подписи самим владельцем ключа подписи не вошло в окончательную редакцию Закона.

Если сотрудников с правом подписи несколько, на каждого из них надо получить персональный ключ электронной подписи. Как правило, к таким сотрудникам относятся руководитель, заместитель руководителя, финансовый директор, главбух организации. Если подпись получил не руководитель организации (например, главбух, начальник договорного отдела), то необходимо представить доверенность на подписание документов. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности². Конкретный удостоверяющий центр в своем регламенте устанавливает срок и порядок изготовления сертификата ключа электронной подписи.

В итоге владелец электронной подписи получает:

¹ Шуина А.А. Теоретико-методические аспекты механизма финансирования закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд: российский опыт // Экономика. Предпринимательство и право. 2019. № 4. С. 579-594.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.

1) ключ для создания подписи, записанный на носитель информации (например, на usb-носитель);

2) квалифицированный сертификат, в котором указан ключ для проверки электронной подписи.

Сертификат подтверждает, что у его владельца есть ключ для создания подписи, и это можно проверить с помощью сертификата (ст. 17 «Закона об электронной подписи»). Образец сертификата можно найти, например, на сайте ФСС России. В законе есть основания, по которым жалобу могут возратить Контрольный орган вернет жалобу без рассмотрения, если она: 1) не отвечает требованиям закона;

2) подписана лицом, полномочия которого не подтверждены документально;

3) поступила по истечении срока;

4) указывает на действия и бездействие, которые уже были обжалованы, и суд или контрольный орган уже приняли решение по этому факту. Решение о возвращении жалобы орган принимает в течение двух рабочих дней. Его можно обжаловать в суде (ч. 11 и 12 ст. 105 Закона № 44-ФЗ)¹.

Статья 18 ФЗ регламентирует выдачу квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, понятие которого определено в п. 3 ст. 2 Закона (там же в юридико-технических целях введено обозначение «квалифицированный сертификат» как сертификат ключа проверки ЭП, соответствующий требованиям, установленным данным Законом и иными принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, созданный аккредитованным УЦ либо уполномоченным федеральным органом, и являющийся в связи с этим официальным документом.

Закон 2002 г. об ЭЦП подобной подробной регламентации не содержал. Лишь в пункте 2 его ст. 9 устанавливалось, что: изготовление

¹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (постатейный; издание третье, перераб. и доп.). Деловой двор, 2021. С. 219.

сертификатов ключей подписей осуществляется на основании заявления участника информационной системы, которое содержит сведения, указанные в ст. 6 названного Закона и необходимые для идентификации владельца сертификата ключа подписи и передачи ему сообщений; заявление подписывается собственноручно владельцем сертификата ключа подписи; содержащиеся в заявлении сведения подтверждаются предъявлением соответствующих документов.

1.3 Формы контроля закупочных процедур

Как было упомянуто ранее в работе, сфера государственных закупок, регулирование которой осуществляется Законом о контрактной системе, представляет собой комплексную многоуровневую систему, которую необходимо контролировать на каждом этапе от планирования и проведения процедур до заключения и исполнения обязанностей сторон по контрактам. Действующим законодательством предусмотрены четыре формы контроля в контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: контроль осуществляемый государственными и муниципальными органами, уполномоченные производить контроль в сфере закупок на основании ст. 99 Закона «О контрактной системе», при этом он подразделяется по субъектному составу и особенностям исполнения на:

- контроль в сфере закупок, осуществляемый следующими органами: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- контроль в сфере закупок, осуществляемый федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов

- бюджетной системы Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами;
- контроль в сфере закупок, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации . ведомственный контроль в соответствии со ст. 100 Закона о контрактной системе; общественный контроль в соответствии со ст. 102 Закона о контрактной системе;
 - контроль, осуществляемый самими участниками закупок на основании ст. 101 Закона о контрактной системе.

Первую форму контроля в сфере закупок, ее особенности и виды мы рассмотрим детально далее в нашей работе. Для того чтобы понять каким образом осуществляется контроль помимо основного, исследуем иные его формы более подробно. Ведомственный контроль в сфере госзакупок. В соответствии со ст. 100 Закона «О контрактной системе», за происходящим в сфере закупок предусмотрена необходимость контроль со стороны целого ряда государственных ведомств. Так, официальный надзор в данной сфере осуществляют, согласно закону, госорганы, госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос», а также управляющие органы государственных внебюджетных фондов. На муниципальные органы возложена обязанность осуществлять ведомственный контроль за тем, чтобы участниками и заказчиками соблюдалось законодательство РФ в целом, законы о закупочной деятельности, а также все соответствующие НПА. Субъектами данного контроля являются подведомственные заказчики в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией¹. Согласно п. 6 Постановления Правительства РФ от

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ// СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»¹ ведомственный контроль осуществляется путем проведения выездных или документарных мероприятий ведомственного контроля. В этом случае, при выявлении по результатам проверок действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения, материалы проверки подлежат направлению в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а в случае выявления действий (бездействия), содержащих признаки состава уголовного преступления, – в правоохранительные органы. На практике данный вид контроля является достаточно эффективным². Так, в соответствии с актом №1 Министерства здравоохранения Республики Бурятия от 15.08.2014 года плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ были выявлены нарушения, при осуществлении закупок в соответствии с Законом о контрактной системе.

Функция контроля закупочной сферы со стороны общественности является инновацией, впервые появившейся в Законе «О контрактной

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89 // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.

² Кузьмина Т.В. Государственные закупки // Вестник науки и образования. 2017. № 11. С. 15-22.

³ Акт плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 15 августа 2014 г. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://egov-buryatia.ru> (дата обращения 15.05.2021).

системе». Однако вопрос общественного контроля закупок на практике неоднозначен, так как полномочиями контроля, как госорганы, общественность этот закон не наделяет. Как же общественный контроль в соответствии с Законом «О контрактной системе» осуществляется на практике? Закон № 212-ФЗ, целиком посвященный вопросу общественного контроля, формулирует следующие возможные его типы: мониторинг, проверка, экспертиза, обсуждение, слушания, а также «другие формы взаимодействия». Согласно части 4 статьи 3 Закона № 212-ФЗ общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с данным федеральным законом и другими федеральными законами. Так, частью 1 статьи 102 Закона «О контрактной системе» предусмотрено, что граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. В свою очередь органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля¹.

Общественный контроль является разновидностью контроля в сфере госзакупок, характерной особенностью которого является привлечение к такому контролю независимых и незаинтересованных в госзакупке лиц - граждан и общественных организаций. Целью осуществления общественного контроля является:

- реализация принципов контрактной системы в сфере закупок;
- содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок;

¹ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

- предупреждение, выявление нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;
- информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 102 Закона «О контрактной системе» в целях осуществления общественного контроля законодатель наделил общественные объединения и объединения юридических лиц следующими полномочиями и правами::

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации «О контрактной системе» в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона «О контрактной системе»;
- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом «О контрактной системе»;
- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Статьей 23.83 КоАП РФ² установлено, что рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере закупок отдельными видами юридических лиц осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Долгое время такой орган не был определен. Однако Постановлением Правительства РФ от 24.10.2015 № 1139 были внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы», согласно которым ФАС была наделена контрольными полномочиями в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Кроме этого, ФАС получила право приостанавливать реализацию планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств (за исключением реализации таких планов в силу отдельных решений Президента РФ, Правительства РФ) в порядке и на условиях, которые определяются Правительством РФ в соответствии с п. 2 ч. 8.2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

Таким образом, в настоящее время законодательством «О контрактной системе» в сфере закупок в достаточном объеме обеспечена возможность осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Кроме того, согласно пункту 3.49 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по

¹ Кравченко В.В. Совершенствование методики оценки эффективности системы государственных закупок на региональном уровне // Бизнес, образование, право. 2020. № 2 (51). С. 165-171.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339¹, основанием для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства помимо заявления юридического или физического лица, указывающего на признаки нарушения антимонопольного законодательства, являются самостоятельное обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, а также сообщение средства массовой информации, указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства. Таким образом, гражданские активисты, имея должный уровень поддержки общественности, помимо прямого обращения с жалобой имеют возможность обратиться к контрольному органу через средства массовой информации. Считаем, что наделение неограниченного круга лиц правом обжалования процедуры торгов содержит с одной стороны инструменты борьбы с коррупцией значительные риски, в том числе злоупотребления предоставленным правом, и может сказаться на результативности всей системы торгов, привести к перегрузке контрольных органов, срыву закупочного процесса. С 1 января 2017 года также вступили в силу нормы об обязательном общественном обсуждении закупок. Правительство в своем постановлении от 11 декабря 2019 г. № 1635² определило порядок и случаи обязательного общественного обсуждения, а также круг лиц, которые могут в нем участвовать. Согласно п. 13 данного акта по результатам обязательного общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики,

¹ Приказ ФАС России «Об утверждении административного регламента федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» от 25 мая 2012 г. № 339 [Электронный ресурс]. URL: <http://fas.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 11 декабря 2019 г. № 1635 // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7413.

документацию о закупках или закупки могут быть отменен. В соответствии с п. 2 данного постановления обязательное общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд рублей, с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случаев осуществления закупок:

а) с применением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

б) в рамках государственного оборонного заказа;

в) путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона (в случае его проведения на основании части 4 статьи 71 Закона «О контрактной системе» без изменения объекта закупки), запроса предложений;

г) путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера в соответствии со статьей 82 Федерального закона. При этом необходимо отметить, что данная процедура не распространяется на закупки у единственного поставщика, так как они не являются закупками, осуществляемыми конкурентным способом (ч. 1 ст. 24 Закона «О контрактной системе»), следовательно, требования об обязательном общественном обсуждении к таким закупкам, независимо от цены контракта, не применяются. Согласно п. 8 Постановления Правительства № 1635 в обязательном общественном обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические лица вне зависимости от организационно-правовой формы, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, государственные органы и органы местного самоуправления. «Подобные нововведения в законодательство о госзакупках позволили значительно

повлиять на некоторые статьи расходов бюджетных средств»¹. Считаем, что положения, указанные в ст. 20 Закона «О контрактной системе» являются инструментом общественного контроля и одним из эффективных методов антикоррупционной деятельности в сфере закупок. Это подтверждается практикой, которая уже сложилась с момента вступления рассматриваемой нормы в силу. «Всего в первом квартале 2017 г. проводились процедуры обязательного общественного обсуждения 315 закупок общим объемом более 1 трлн. рублей, в том числе: 58% - заказчиками федерального уровня; 40% - заказчиками регионального уровня; 2% - заказчиками муниципального уровня. По результатам проведения обязательного общественного обсуждения крупных закупок в I квартале 2017 г. в 18 случаях заказчиками внесены изменения в планы-графики закупок»². Итак, заказчик обязан осуществлять контроль над привлечением субподрядчика поставщиком. В самом Законе «О контрактной системе» не прописано, каким образом заказчик должен контролировать привлечение субподрядчиков. Однако заказчик может в вопросе контроля над субподрядом ориентироваться на разъяснения Минэкономразвития РФ, которое утверждает, что достаточным подтверждением факта привлечения субподрядчика для заказчика будут любые документы, относящиеся к конкретному выполнению работ, то есть, договора, акты и платежные поручения. Также в положениях ч. 15 комментируемой статьи определен перечень случаев, в которых заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. N 365-ФЗ с 1 сентября 2016 г. данная часть изложена полностью в новой редакции. В прежней редакции данной части (т.е. в ред. Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 140-ФЗ) устанавливалось лишь то, что заказчик обязан принять решение об

¹ Храшкин А.А. Перспективы развития контрактной системы закупок // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. № 12. С. 23-29.

² Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга проведения общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).

одностороннем отказе от исполнения контракта, если в ходе исполнения контракта установлено, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленным извещением о проведении запроса котировок, документацией о закупке требованиям к участникам закупки или предоставил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям, что позволило ему стать победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Заказчик обязан в одностороннем порядке расторгнуть контракт, если поставщик нарушил обязательное условие о привлечении в качестве субподрядчиков субъектов СМП и СОНО. Такое нарушение фактически приравнивается к несоответствию требованиям документации или предоставлению ложных сведений¹.

Итак, мы выяснили, что контроль осуществляемый государственными и муниципальными органами, уполномоченные производить контроль в сфере закупок на основании ст. 99 Закона «О контрактной системе» подразделяется по субъектному составу и особенностям исполнения. В-первых, следует отметить, что субъектами данной формы контроля являются:

- заказчики;
- контрактные службы и контрактные управляющие;
- комиссии по осуществлению закупок и их члены, – уполномоченные органы;
- уполномоченные учреждения и специализированные организации;
- операторы электронных площадок. Данную форму контроля осуществляют следующие государственные и муниципальные органы.
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок и государственного оборонного заказа;
- органы исполнительной власти субъекта РФ;

¹ Согласно протоколам обязательных общественных обсуждений № 201700004300 и № 201700004400 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).

- органы местного самоуправления муниципального района;
- органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок в соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹.

Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»² (далее – Положение) ФАС России осуществляет непосредственный контроль и проверки над закупочными процедурами, в том числе:

- контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе;
- совершенствование законодательства;
- проведение плановых и внеплановых проверок процедуры размещения заказа;
- методическое обеспечение и координация деятельности структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов ФАС России по вопросам, отнесенным к компетенции управления;

¹ Постановление Правительства РФ «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 26 августа 2013 г. № 728 // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

- рассмотрение жалоб участников конкурсов на действия (бездействие) заказчика. «Антимонопольный орган имеет право при выявлении каких-либо нарушений выдать предписания об их устранении и приостановить процедуру исполнения контракта. Помимо этого, ФАС обладает полномочиями и вовсе отменить процедуру и внести поставщика в реестр недобросовестных исполнителей в случае уклонения от исполнения контракта».

ФАС России осуществляет контроль в сфере закупок путем проведения:

- плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с Законом о контрактной системе отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок;
- внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок.

Согласно п. 5.3.2.3 в процессе осуществления контроля ФАС России имеет право выдавать предписания, обязательные для исполнения государственными заказчиками, федеральными органами исполнительной власти, головными исполнителями и исполнителями гособоронзаказа в случаях, предусмотренных законодательством о государственном оборонном заказе. На основании пункта 5.3.6 Положения «ФАС России проводит проверку соблюдения законодательства о государственном оборонном заказе государственными заказчиками, федеральными органами исполнительной власти, головными исполнителями и исполнителями, получает от них

необходимые документы и информацию, объяснения в письменной или устной форме. Кроме того, антимонопольная служба имеет права обращаться в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, с просьбой о проведении оперативно розыскных мероприятий».

Также контроль за исполнением заказов осуществляет департамент Министерства обороны РФ по обеспечению государственного оборонного заказа, как и раньше. В его полномочия входит:

- осуществление планирования закупок товаров (работ, услуг) по государственному оборонному заказу и для обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации;
- организация и проведение конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров (работ, услуг) по государственному оборонному заказу и для обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации;
- организация подготовки предложений Министерства обороны Российской Федерации по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в части государственного оборонного заказа и для обеспечения нужд Вооруженных сил Российской Федерации.

Далее рассмотрим вторую форму контроля в сфере закупок, который осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренный п. 2 ч. 1 ст. 99 Закона «О контрактной системе». Положения ч. 5 ст. 99 указанного Закона вступили в силу аналогично с 01.01.2017 г., поэтому данная форма контроля является относительно новой. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 августа 2020 г. № 1193¹ Федеральным органом исполнительной власти,

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5¹ статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является Федеральное казначейство. На уровне субъектов РФ и МСУ соответственно финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами. Также вышеуказанным постановлением регламентируется порядок осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Закона о контрактной системе, в том числе порядок действий органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации¹. Так, в соответствии с нормами предусмотренными Законом «О контрактной системе» и Постановлением Правительства РФ № 1193 уполномоченные органы осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

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

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

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 6 августа 2020 г. № 1193 // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

¹ Шешукова, Т.Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 2. С. 149-158.

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

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Необходимо отметить, что на основании соглашений с органами управления государственными внебюджетными фондами, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями полномочия в сфере контроля размещения заказов могут быть переданы Федеральному казначейству.

2 ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

2.1 Правовые основы контрактной системы

Контрактная система в сфере закупок представляет собой определенный механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд была принята Федеральным законом № 44-ФЗ и начала функционировать с 1 января 2014 года, заменив практику закупочной деятельности на основе Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг». Основная задача нововведения заключалась в совершенствовании управления и осуществления государственных закупок с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и снижение коррупции¹. Вышеизложенные положения занимают центральное место в механизме формирования муниципальных закупок. Принятие нового закона существенно изменило терминологию муниципальных закупок. Контрактная система представляет собой совокупность участников контрактной системы в закупках и реализовывает их взаимодействие с помощью единой информационной системы, направленной на обеспечение государственных и муниципальных нужд².

¹ Шибанова А. А. Обеспечение экономической безопасности системы государственных закупок в РФ. Спб.: Российская государственная библиотека, 2020. С. 9.

² Лепетикова И.Ю., Микаелян Д.С. Совершенствование системы государственного управления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд //Ростовский научный журнал. 2016. №.11. С. 75-83.

При рассмотрении понятия контрактной системы в сфере закупок, подчеркнем, что данная система является продолжением системы государственного заказа, поэтому считаем необходимым в первую очередь обозначить понятие и определить сущность именно государственного заказа¹.

По нашему мнению, законодательно закрепленное понятие «контрактная система в сфере закупок» на сегодняшний день в полной мере не соответствует сущности данного механизма, поскольку оно не определяет направления деятельности субъектов, а также элементы системы, что весьма нелогично, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство»².

Кроме того, приведенное в Законе определение является очень сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы. В связи с этим видится необходимым внести следующие изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе:

1. Пункт 1 изложить в следующей редакции: «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ,

¹ Перов К. А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 7. С. 77-82.

² Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 19-21.

услуг, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд».

2. Дополнить п. 1.2 следующего содержания: «Участники контрактной системы в сфере закупок — федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно правового регулирования и контроля в сфере закупок¹».

Проведя анализ современного законодательства, а также правоприменительной практики в данной области, мы можем сказать, что контрактная система в целом, а также соответствующий закон, достаточно эффективно справляются с задачей удовлетворения различных государственных и муниципальных нужд.

Однако законодательство не лишено проблем и недоработок, поэтому продолжает реформироваться и в настоящий момент.

Относительно содержания контрактной системы в сфере закупок необходимо указать, что из определения понятия данной системы, приводимого в п. 1 ст. 3 Закона «О контрактной системе», можно сделать вывод, что данная система включает следующие основные элементы: субъекты контрактной системы в сфере закупок; осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд; единая информационная система (далее — ЕИС) как инструмент реализации контрактной системы в сфере закупок.

¹ Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 1437.

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

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

В процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок поэтапно реализуется каждый из обозначенных элементов, но, кроме того, необходимо отметить, что после проведения планирования публичных нужд и соответственно предстоящих закупок по их удовлетворению возникают общественные отношения по финансированию данных закупок².

В соответствии с Законом «О контрактной системе» цели контрактной системы заключаются в следующем:

¹ Маликова И.С., Дуничева А.И. Закупочная деятельность в РФ: особенности, тренды и перспективы // Сметно-договорная работа в строительстве. 2020. № 6. С. 39-43.

² Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др.; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 119.

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

Необходимо отметить, что в Законе о размещении заказов цели системы государственного заказа были значительно шире и, думается, более справедливы, поскольку включали такие задачи, являющиеся приоритетами в регулировании отношений в данной сфере, как:

- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;
- эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования (одно из главных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований);
- развитие добросовестной конкуренции.

Из ч.ч. 1, 2 ст. 38 Закона № 44-ФЗ следует, что для управления закупками заказчиком в любом случае обязательно либо назначается одно конкретное должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта (контрактный управляющий), или создается контрактная служба. Создание контрактной службы обязательно, если совокупный годовой объем закупок (далее - СГОЗ) заказчика превышает 100 млн руб., в ином случае создание контрактной службы или назначение контрактного управляющего осуществляется по выбору заказчика¹.

В отсутствие указаний закона об ином, СГОЗ определяется по правилам, установленным п. 16 ч. 1 ст. 3 Закона. В ч. 1 ст. 38 Закона отдельно указывается, что контрактная служба не обязательно создается в форме специального структурного подразделения заказчика.

¹ Королева М. А., Дайнеко Л. В., Власова М. Ф.. Контрактная система в сфере закупок: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. С.86.

Однако в силу ч. 3 ст. 38 Закона контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), утвержденного федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Такое Типовое положение (регламент) о контрактной службе утверждено приказом Минфина России от 31.07.2020 № 158н (далее - Типовое положение).

Согласно сноске 3 к п. 2.1 Типового положения контрактная служба создается одним из следующих способов:

- в виде отдельного структурного подразделения заказчика или
- путем утверждения заказчиком постоянного состава работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения.

Возглавляет контрактную службу руководитель, назначаемый на должность приказом руководителя заказчика, уполномоченного лица, исполняющего его обязанности, либо уполномоченного руководителем лица (п. 2.3 Типового положения). Из приведенных выше норм также следует, что работниками контрактной службы, контрактным управляющим могут быть лица только из числа сотрудников заказчика. Структура и штатная численность контрактной службы определяется руководителем заказчика и не может составлять менее 2 человек (п. 2.2 Типового положения).

Отметим, что по мнению Минэкономразвития России, высказанному в ответе на вопрос 2 в приложении к письму от 30.09.2014 № Д28И-1889¹, в случае необходимости заказчик также имеет право (при соблюдении вышеуказанных требований к СГОЗ) назначить нескольких контрактных управляющих с возложением на каждого из них определенных функций и полномочий. Однако, заметим, это можно квалифицировать и как

¹ Письмо Минэкономразвития России «О направлении ответов на поступившие вопросы» от 30 сентября 2014 года № Д28и-1889 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 16.05.2021).

фактическое создание контрактной службы, в связи с чем может возникнуть вопрос о ее соответствии требованиям, установленным Типовым положением, в частности, о ее руководителе.

Согласно ч. 6 ст. 38 Закона работники контрактной службы, контрактный управляющий (далее также - контрактные управляющие) должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Функции и полномочия контрактных управляющих описаны в ч. 4 ст. 38 Закона. Однако данный в ней перечень не является исчерпывающим, причину чего можно увидеть в п. 7 ч. 4 ст. 38 Закона, согласно которому контрактные управляющие «осуществляют иные полномочия, предусмотренные Законом N 44-ФЗ».

Безусловно, речь не идет о том, что контрактные управляющие должны непосредственно выполнять все функции и полномочия, возложенные на заказчика Законом № 44-ФЗ. Это можно увидеть и из уточнения указанных функций и полномочий в разделе III Типового положения. В частности, в п. 3.2.6 Типового положения в эти функции включено организационно-техническое обеспечение деятельности комиссий по осуществлению закупок. Сходные уточнения даны и в отношении других функций и полномочий контрактных управляющих, что позволяет сделать вывод, что в целом речь следует вести об ответственности контрактных управляющих за организацию выполнения функций заказчика в рамках закупки. Вместе с тем, контрактные управляющие могут и непосредственно совершать в рамках закупки юридически значимые действия от имени заказчика, например, подписание контракта, если наделены заказчиком такими полномочиями (путем включения этих функций в должностные обязанности, выдачи доверенности).

Заметим, что из норм ФЗ № 44 и Типового положения следует, что контрактная служба и комиссия по осуществлению закупок являются разными органами. Хотя закон не запрещает совмещение работниками

заказчика участия в обоих этих органах, и фактически они могут состоять из одних и тех же лиц.

Согласно ч. 5 ст. 38 Закона при централизации закупок в соответствии с ч. 1 ст. 26 Закона № 44-ФЗ контрактные управляющие осуществляют полномочия, предусмотренные данным законом и не переданные соответствующим уполномоченному органу, уполномоченному учреждению, которые осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При этом контрактные управляющие несут ответственность в пределах осуществляемых ими полномочий.

Однако эта точка зрения представляется небесспорной, поскольку закон не предусматривает такого основания для освобождения заказчика от обязанности создания контрактной службы или назначения контрактного управляющего. Указание ч. 5 ст. 38 Закона № 44-ФЗ прямо говорит только о разграничении ответственности при централизации закупок в конкретном случае – при передаче уполномоченному заказчику полномочий на определение контрагента. Соответственно, совершенно определенно можно сказать только, что правил разграничения ответственности для случая передачи уполномоченному заказчику большего объема полномочий не установлено. Заметим также, что, поскольку объем полномочий, передаваемых уполномоченному заказчику, определяется решением о его создании или о наделении его соответствующими полномочиями, вопрос о необходимости выполнения контрактной службой, контрактным управляющим любого отдельно взятого заказчика тех или иных полномочий может быть разрешен только для конкретной ситуации. К сожалению, официальных разъяснений или материалов правоприменительной практики, которые бы прямо разрешали данный вопрос, нам найти не удалось.

Анализ процесса развития и становления контрактной системы в сфере закупок позволяет прийти к выводу, что перенасыщение законодательной базы, состоящей из нормативных правовых актов разного рода юридической силы, принятых в различные историко-политические периоды и основанных

на разных правовых концепциях, является основной проблемой в вопросе их систематизации¹. Помимо этого, за период существования и развития контрактной системы в сфере закупок органами исполнительной власти помимо правовых актов подготовлено множество документов, в частности, информационных писем о порядке применения тех или иных норм, регламентирующих порядок осуществления закупок². Тем не менее подобные документы по своей природе и формальным признакам не являются нормативными правовыми актами, следовательно, не имеют юридической силы, а по ряду положений содержат расширенное (недопустимое) толкование норм действующего законодательства.

Исходя из вышесказанного, следует, что на данный момент, для упрощения функционирования контрактной системы необходимо провести реформу с целью преобразования, систематизирования законодательства в сфере регулирования размещения государственных закупок.

2.2 Правовое регулирование электронного аукциона

Правовое регулирование электронного аукциона достаточно обширно и основывается не только на положениях Закона № 44-ФЗ, Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации³, Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и включает в себя правовую базу иных нормативных правовых документов в сфере закупок, обзор которых представлен ниже. Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления

¹ Сорокина Н.П. Становление и развитие системы государственных закупок в России // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 7 [Электронный ресурс]. URL: <https://ekonomika.snauka.ru> (дата обращения: 17.05.2021).

² Богачев П. В. Очерк истории развития государственных закупок в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5 (43). С. 22.

³ Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»¹.

Новый Перечень заменил собой ранее утвержденный Перечень. Принятие документа обусловлено главным образом появлением новой версии ОКПД 034-2014 (КПЕС 2008) «Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (ОКПД 2) и необходимостью использования в перечне новых кодов продукции. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 октября 2009 г. № 428², согласованным с Федеральной антимонопольной службой, утвержден порядок отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме (далее – Порядок).

С 31 декабря 2016 года заказчики вправе проводить электронные аукционы на еще одной площадке³. Новой площадкой для проведения аукционов в электронной форме стал Российский аукционный дом (www.auction-house.ru). По Закону № 44-ФЗ до начала работы операторов электронных площадок, которых должно определить правительство по итогам отбора, заказчики проводят электронные аукционы на ранее отобранных площадках. Правительство Распоряжением № 2933-р⁴ расширило количество электронных площадок в государственных закупках до шести. Фактически теперь применяется тот же перечень, что и применяется при организации продажи государственного и муниципального

¹ Распоряжение Правительства РФ «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» от 21 марта 2016 г. № 471-р // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст.1880.

² Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» от 26 октября 2009 г. № 428 // Российская газета. 2009. № 208.

³ С 31 декабря государственные заказчики вправе проводить электронные аукционы на еще одной площадке [Электронный ресурс]. URL: <http://adminvah.ru> (дата обращения: 23.05.2021).

⁴ Распоряжение Правительства РФ «О проведении электронных аукционов на ранее прошедших отбор электронных площадках, указанных в перечне юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2488-р, до даты начала функционирования операторов электронных площадок» от 31 декабря 2016 г. № 2933-р // СЗ РФ. 2017. № 2 (часть II). Ст. 473.

имущества в электронной форме. Помимо использовавшихся ранее для электронных аукционов пяти площадок в него входит еще одна – Российский аукционный дом (www.auction-house.ru). Список будет актуален, пока правительство все же не определит операторов электронных площадок по итогам отбора.

Согласно ч. 1 ст. 59 Закона № 44-ФЗ под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором:

- информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе (далее - ЕИС) извещения о проведении аукциона (далее - извещение) и документации о нем (далее - документация);
- к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, предусмотренные ст. 31 Закона;
- проведение аукциона обеспечивается оператором электронной площадки (далее - оператор) на электронной площадке.

В закупках, осуществляемых в электронной форме, могут участвовать только лица, зарегистрированные в Единой информационной системе в качестве участников таких закупок, что влечет автоматическую аккредитацию на всех электронных площадках, за исключением специализированных (ч. 4 ст. 24.2 Закона № 44-ФЗ).

Аукцион проводится в порядке, предусмотренном ст.ст. 63-71, 83.2 Закона № 44-ФЗ. Перечислим основные стадии аукциона.

1) Размещение в ЕИС извещения и документации. Заказчик размещает в ЕИС извещение и документацию одновременно, при этом неотъемлемой частью документации является проект контракта.

2) Подача заявок. Лица, зарегистрированные в ЕИС и аккредитованные на электронной площадке, направляют оператору заявку на участие в аукционе (далее - заявка, заявки), которая состоит из двух частей, направляемых в форме двух отдельных электронных документов, но

одновременно, в течение срока подачи заявок, содержащегося в извещении и документации.

Указанные лица вправе подать с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки не более 3 запросов о даче разъяснений положений документации. До окончания срока подачи заявок участник закупки вправе отозвать заявку или изменить ее.

В этот период аукцион может быть отменен не позднее чем за 5 дней до даты окончания срока подачи заявок. При этом оператор возвращает заявки подавшим их участникам в течение часа с момента размещения в ЕИС извещения об отмене аукциона.

3) После окончания срока подачи заявок оператор направляет заказчику те первые части заявок, которые были поданы с соблюдением установленных требований.

На этой стадии аукцион может быть признан несостоявшимся, если по окончании срока подачи заявок подана только 1 заявка или не подано ни одной заявки.

4) Рассмотрение и оценка первых частей заявок. Аукционная комиссия рассматривает первые части заявок на соответствие требованиям документации и по результатам рассмотрения оформляет протокол рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе, который направляется заказчиком оператору и размещается в ЕИС.

На этой стадии аукцион может быть признан несостоявшимся, если по результатам рассмотрения первых частей заявок аукционная комиссия приняла решение об отказе в допуске к участию в аукционе всех участников закупки, подавших заявки, или о признании только 1 участника закупки, подавшего заявку, участником аукциона. Информация об этом вносится в указанный выше протокол.

5) Непосредственно проведение аукциона. Оператор проводит непосредственно аукцион, в ходе которого участники, первые части заявок которых были признаны соответствующими документации, в течение

установленного времени приема предложений о цене, а также в течение 10 минут после завершения аукциона, подают такие предложения, направленные на снижение начальной (максимальной) цены контракта или начальной суммы цен единиц товаров, работ, услуг.

На этой стадии аукцион может быть признан несостоявшимся, если в течение 10 минут после начала его проведения ни 1 из его участников не подал предложение о цене. В этом случае оператор размещает на электронной площадке протокол о признании электронного аукциона несостоявшимся.

По результатам аукциона оператор размещает на электронной площадке протокол проведения электронного аукциона, в котором содержатся, в том числе, все минимальные предложения о цене, сделанные участниками и ранжированные по мере убывания с указанием идентификационных номеров, присвоенных заявкам.

6) Если аукцион не был признан несостоявшимся, оператор направляет заказчику протокол проведения электронного аукциона, а также вторые части заявок, поданных участниками, предложения о цене которых получили первые 10 порядковых номеров (если участников менее 10, то вторые части заявок всех участников, которые сделали ценовые предложения в ходе аукциона), а также информацию и электронные документы этих участников, предусмотренные ч. 11 ст. 24.1 Закона № 44-ФЗ.

7) Рассмотрение и оценка вторых частей заявок. Аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок и документы, направленные оператором, в части соответствия их требованиям, установленным документацией, до принятия решения о соответствии указанным требованиям 5 заявок.

Победителем аукциона признается его участник, заявка которого соответствует установленным документацией требованиям и который предложил наиболее низкую цену (в общем случае), либо (в случае проведения аукциона на право заключения контракта) предложил наиболее высокую цену за право заключения контракта.

На этом этапе аукцион может быть признан несостоявшимся, если аукционной комиссией принято решение о несоответствии требованиям, установленным документацией, всех вторых частей заявок или о соответствии указанным требованиям только 1 второй части заявки.

8) Заключение контракта. Заказчик заключает контракт с победителем аукциона. При уклонении победителя от заключения контракта заказчик вправе заключить контракт с участником, заявке которого присвоен второй номер.

Заказчику следует учитывать, что нарушение сроков размещения в ЕИС информации и документов при проведении аукциона, влечет административную ответственность, установленную ч.ч. 1, 1.1 ст. 7.30 КоАП РФ. За размещение в ЕИС информации и документов с нарушением иных требований Закона № 44-ФЗ административная ответственность предусмотрена ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ, а за неразмещение в ЕИС документов и информации - ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ. За нарушение порядка проведения аукциона оператор несет административную ответственность, предусмотренную ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ.

Последствия признания аукциона несостоявшимся различны. В случае, если аукционной комиссией рассмотрена хотя бы 1 заявка, при этом в результате такого рассмотрения принято решение о соответствии этой заявки требованиям документации, последствием является заключение контракта с подавшим ее участником в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Далее отметим, что непосредственно на основании статьи 3 ФЗ № 44 издано Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств

электронной подписи»¹, которым установлено, что «при организации межведомственного взаимодействия, осуществляемого в электронном виде органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при предоставлении государственных или муниципальных услуг и исполнении государственных или муниципальных функций, применяется усиленная квалифицированная электронная подпись». Этим же Постановлением Правительства РФ утверждены: правила использования усиленной квалифицированной электронной подписи органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, а также требования к обеспечению совместимости средств электронной подписи при организации электронного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления между собой.

Ввиду того, что использование электронной цифровой подписи с каждым годом становилось все более необходимым, как для гражданско-правовых сделок, так и для участия в электронных торгах муниципального или коммерческого уровня, был разработан и принят Федеральный закон № 63 «Об электронной подписи»², официально вступивший в силу 6 апреля 2011 года. Он описывает виды ЭЦП и регламентирует принципы ее использования и отношения, которые попадают под эту область. А также многие другие аспекты, связанные с использованием электронной цифровой подписи.

Согласно закону № 63-ФЗ выпускать ЭЦП имеют право только удостоверяющие центры, а квалифицированную электронную подпись с повышенной защитой и особым квалифицированным ключом, только

¹ Постановление Правительства РФ «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» от 9 февраля 2012 г. № 111 // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 1027.

² Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

аккредитованные государством удостоверяющие центры. Данный ФЗ описывает существующие виды электронных подписей: простую и усиленную. Усиленная в свою очередь может быть неквалифицированной и квалифицированной. Федеральный закон № 63-ФЗ об ЭЦП также контролирует деятельность и обязанности Удостоверяющих центров, которые имеют право на выпуск ЭЦП. «Правительством РФ определяется уполномоченный федеральный орган, который осуществляет функции главенствующей организации среди остальных аккредитованных удостоверяющих центров и отвечает за всю деятельность, связанную с исполнением центрами своих обязанностей». Например, уполномоченный федеральный орган должен проводить аккредитацию удостоверяющих центров, следить за выполнением ими своих обязанностей, публиковать списки и адреса действующих организаций, а также центров, деятельность которых прекращена или приостановлена¹. Удостоверяющий центр Федерального казначейства (далее – УЦ ФК) осуществляет функции по созданию сертификатов ключей проверки электронных подписей (далее – Сертификат) с целью обеспечения юридически значимого электронного документооборота. УЦ ФК образует ведомственную территориально распределенную структуру, функционирующую в соответствии с действующим законодательством в области применения электронной подписи (далее – ЭП). УЦ ФК реализует свои функции в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». Требования к операторам электронных площадок, к электронным площадкам, в том числе технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам, необходимым для проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 5 апреля 2013 г. № 178 и

¹ Бушмин Е. В. Методика казначейского исполнения субфедеральных и местных бюджетов. Порядок проведения оценки при выборе технологии казначейского исполнения бюджета и формирования государственного заказа Москва: Лесарарт, 2002. С. 80.

признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России». Приказом установлены порядок проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве и требования к операторам электронных площадок, к электронным площадкам, в том числе технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам, необходимым для проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве. Положения порядка проведения торгов в электронной форме по продаже имущества или предприятия должников в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, утвержденного приказом, применяются к отношениям по продаже имущества или предприятия должника на торгах в электронной форме, если сообщение о продаже имущества или предприятия должника опубликовано в официальном издании, осуществляющем опубликование сведений, предусмотренных Федеральным законом от 26 октября 2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹. Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» (вместе с «Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок»).

Вышеуказанные Правила устанавливают порядок функционирования единой информационной системы в сфере закупок (далее – единая информационная система), включая требования к технологическим и лингвистическим средствам единой информационной системы, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в единой информационной системе, и порядок информационного взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами.

¹ Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

При осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Для организации и проведения совместного конкурса или аукциона заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, соответствующие полномочия которых определены в соответствии со статьей 26 Закона № 44-ФЗ, заключают между собой соглашение о проведении совместного конкурса или аукциона до утверждения конкурсной документации или документации об аукционе (далее – документация). При этом уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, на которые возложены полномочия только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), могут выступать стороной соглашения только в качестве организатора совместного конкурса или аукциона. После подписания соглашения заказчики вносят в план-график сведения о наименовании организатора совместного конкурса или аукциона (далее – организатор). Организация и проведение совместного конкурса или аукциона осуществляются организатором, которому другие заказчики передали на основании соглашения часть своих полномочий по организации и проведению такого конкурса или аукциона. Совместный конкурс или аукцион проводится в порядке, установленном Законом № 44-ФЗ в отношении конкурсов или аукционов¹.

«Контракт с победителем совместного конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком самостоятельно». При признании совместного конкурса или аукциона несостоявшимся в случаях, установленных Законом № 44-ФЗ, принятие решения о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и согласование такого решения осуществляется заказчиками самостоятельно. В качестве примера из практики о признании аукциона несостоявшимся

¹ Структура нормативно-правового регулирования поставки для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]. URL: <http://studbooks.net> (дата обращения: 15.04.2018).

можно привести следующее: Фабула дела: госзаказчик разместил на сайте www.zakupki.gov.ru извещение о проведении электронного аукциона, который позже признал несостоявшимся. Один из участников аукциона обратился в суд, чтобы оспорить это решение. Позиция заявителя: участник считал, что заявка соответствует аукционной документации. Документация требовала данные о лицах, которые приняли решение о создании общества, а не учредителях на момент подачи заявки. Это разные лица, статус которых отличается. Участник выполнил требование заявки дословно, поэтому решение госзаказчика недействительно. Позиция суда: суд отклонил доводы заявителя. Он указал, что лицо, учредившее общество, после отчуждения доли и внесения изменений в ЕГРЮЛ не сохраняет статус учредителя. В заявке на участие закон требует указывать сведения о действующих учредителях. Заявитель предоставил данные о лицах, которые со временем сменились другими, а значит, нарушил требования к заявке¹.

Порядок проведения электронного аукциона установлен статьей 68 Закона № 44-ФЗ. В электронном аукционе могут участвовать только аккредитованные участники. Электронный аукцион проводится на электронной площадке в указанный в извещении о его проведении день. Время начала проведения такого аукциона устанавливается оператором электронной площадки в соответствии со временем часовой зоны, в которой расположен заказчик. Электронный аукцион проводится после рассмотрения первых частей заявок участников. И соответственно те участники, которых допустили до торгов и принимают участие в таком аукционе. Электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении. А также существует ряд случаев, таких как выполнение работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, оказанию услуг связи, юридических услуг,

¹ Постановление АС Волго-Вятского округа от 23 мая 2016 г. № Ф01-1644/2016 по делу № А31-7682/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 21.05.2021).

медицинских услуг, образовательных услуг, услуг общественного питания, услуг переводчика, услуг по перевозкам грузов, пассажиров и багажа, гостиничных услуг, услуг по проведению оценки, когда заказчику невозможно определить объем таких закупок¹. В этом случае аукцион проводится путем снижения указанных общей начальной (максимальной) цены и начальной (максимальной) цены единицы товара, работы или услуги в порядке, установленном Законом № 44-ФЗ. Величина снижения начальной (максимальной) цены контракта (далее – «шаг аукциона») составляет от 0,5 процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта. При проведении электронного аукциона его участники подают предложения о цене контракта, предусматривающие снижение текущего минимального предложения о цене контракта на величину в пределах «шага аукциона». При проведении электронного аукциона любой его участник также вправе подать предложение о цене контракта независимо от «шага аукциона». При проведении электронного аукциона его участники подают предложения о цене контракта с учетом следующих требований: 1) участник такого аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, равное ранее поданному этим участником предложению о цене контракта или большее чем оно, а также предложение о цене контракта, равное нулю; 2) участник такого аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, которое ниже, чем текущее минимальное предложение о цене контракта, сниженное в пределах «шага аукциона»; 3) участник такого аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, которое ниже, чем текущее минимальное предложение о цене контракта в случае, если оно подано таким участником электронного аукциона. От начала проведения электронного аукциона на электронной площадке до истечения срока подачи предложений о цене контракта должны быть указаны в обязательном порядке все предложения о цене контракта и время их поступления, а также время, оставшееся до

¹ Грицунова С.В, Каргина Ю.И. Система государственных закупок в РФ: актуальные аспекты // Проблемы конкурентоспособности потребительских товаров и продуктов питания. 2020. № 3. С.125-128.

истечения срока подачи предложений о цене контракта. При проведении электронного аукциона устанавливается время приема предложений участников такого аукциона о цене контракта, составляющее десять минут от начала проведения такого аукциона до истечения срока подачи предложений о цене контракта, а также десять минут после поступления последнего предложения о цене контракта. Время, оставшееся до истечения срока подачи предложений о цене контракта, обновляется автоматически, с помощью программных и технических средств, обеспечивающих проведение такого аукциона, после снижения начальной (максимальной) цены контракта или поступления последнего предложения о цене контракта¹. Если в течение указанного времени ни одного предложения о более низкой цене контракта не поступило, такой аукцион автоматически, с помощью программных и технических средств, обеспечивающих его проведение, завершается. В течение десяти минут с момента завершения электронного аукциона любой его участник вправе подать предложение о цене контракта, которое не ниже чем последнее предложение о минимальной цене контракта независимо от «шага аукциона». Оператор электронной площадки обязан обеспечивать при проведении электронного аукциона конфиденциальность информации о его участниках. Во время проведения электронного аукциона оператор электронной площадки обязан отклонить предложения о цене контракта, не соответствующие требованиям. Отклонение оператором электронной площадки предложений о цене контракта по иным основаниям, кроме тех, что предусмотрены Законом 44-ФЗ, не допускается. В случае, если участником электронного аукциона предложена цена контракта, равная цене, предложенной другим участником такого аукциона, лучшим признается предложение о цене контракта, поступившее раньше. В случае проведения электронного аукциона, когда объем не определен, предложившим наиболее

¹ Конкин В. Государственные закупки в 2017 году [Электронный ресурс]. URL: <https://kskgroup.ru> (дата обращения: 20.05.2021).

низкую цену контракта, признается лицо, предложившее наиболее низкую общую цену запасных частей к технике, оборудованию и наиболее низкую цену единицы работы и (или) услуги по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, наиболее низкую цену единицы услуги. Протокол проведения электронного аукциона размещается на электронной площадке ее оператором в течение тридцати минут после окончания такого аукциона. В этом протоколе указываются адрес электронной площадки, дата, время начала и окончания такого аукциона, начальная (максимальная) цена контракта, все минимальные предложения о цене контракта, сделанные участниками такого аукциона и ранжированные по мере убывания с указанием порядковых номеров, присвоенных заявкам на участие в таком аукционе, которые поданы его участниками, сделавшими соответствующие предложения о цене контракта, и с указанием времени поступления данных предложений. В течение одного часа после размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона, оператор электронной площадки обязан направить заказчику указанный протокол и вторые части заявок на участие в таком аукционе, поданных его участниками, предложения о цене контракта которых при ранжировании получили первые десять порядковых номеров, или в случае, если в таком аукционе принимали участие менее чем десять его участников, вторые части заявок на участие в таком аукционе, поданных его участниками, а также документы этих участников и содержащиеся на дату и время окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе в реестре его участников, получивших аккредитацию на электронной площадке. В течение этого срока оператор электронной площадки обязан направить также соответствующие уведомления этим участникам. В случае, если в течение десяти минут после начала проведения электронного аукциона ни один из его участников не подал предложение о цене контракта, такой аукцион признается несостоявшимся. В течение тридцати минут после окончания указанного времени оператор электронной площадки размещает на ней протокол о

признании такого аукциона несостоявшимся, в котором указываются адрес электронной площадки, дата, время начала и окончания такого аукциона, начальная (максимальная) цена контракта¹.

Из ч. 5 ст. 24 Закона № 44-ФЗ следует, что определение поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее - контрагент) путем электронного аукциона может проводиться исключительно в случаях, указанных в ст. 59 Закона № 44-ФЗ. Однако ч. 2 ст. 59 Закона № 44-ФЗ устанавливает только принципы определения случаев, когда проведение электронного аукциона обязательно, а ч. 3 ст. 59 Закона № 44-ФЗ фактически указывает, что заказчик вправе проводить электронные аукционы во всех иных случаях.

Согласно ч. 2 ст. 59 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в:

- перечень, установленный Правительством РФ, либо
- дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъекта РФ.

На федеральном уровне в настоящее время действует Перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (далее - Перечень).

Перечень основан на указании кодов товаров, работ, услуг по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (ОКПД2).

Отметим, что Перечень должен применяться с учетом примечаний к нему, исключающих из него ряд товаров, работ, услуг, определяемых содержащимися в нем кодами ОКДП2 (см. также письмо Минэкономразвития России от 31.12.2013 N Д28и-2435).

¹ Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Российская газета. № 159.

В частности, примечанием к Перечню из него исключаются определяемые содержащимися в нем кодами ОКПД2 товары, работы, услуги, в случае осуществления закупок которых заказчик вправе проводить конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс.

При этом нормы о конкурсе с ограниченным участием допускают проведение в случаях, когда должен быть применен этот способ определения контрагента, электронного аукциона (ч. 2.1 ст. 56 Закона № 44-ФЗ).

Исключение составляют услуги, указанные в п. 3 ч. 2 ст. 56, п. 3 ч. 2 ст. 56.1 ФЗ. Согласно ч. 2.2 ст. 56, ч. 3.1 ст. 56.1 Закона № 44-ФЗ осуществить их закупку путем проведения электронного аукциона невозможно. Нормы о двухэтапном конкурсе не ограничивают возможность проведения электронного аукциона.

Таким образом, в случае, когда торги должны быть проведены в форме конкурса с ограниченным участием, заказчик вправе выбрать также проведение электронного аукциона, кроме закупки услуг, предусмотренных в п. 3 ч. 2 ст. 56, п. 3 ч. 2 ст. 56.1 ФЗ. В случаях, когда может быть проведен двухэтапный конкурс, заказчик вправе выбрать электронный аукцион наряду с иными формами торгов.

Как указано в ч. 2 ст. 59 ФЗ, включение товаров, работ, услуг в указанные перечни осуществляется в случае одновременного выполнения следующих условий:

- 1) существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупки;
- 2) критерии определения победителя электронного аукциона имеют количественную и денежную оценку.

Согласно ч. 3 ст. 59 Закона ФЗ заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в указанные в ч. 2 ст. 59 Закона N 44-ФЗ перечни.

Любой участник электронного аукциона после размещения на электронной площадке и в единой информационной системе протокола

проведения электронного аукциона, вправе направить оператору электронной площадки запрос о даче разъяснений результатов такого аукциона. Оператор электронной площадки в течение двух рабочих дней с даты поступления данного запроса обязан предоставить этому участнику соответствующие разъяснения. Оператор электронной площадки обязан обеспечить непрерывность проведения электронного аукциона, надежность функционирования программных и технических средств, используемых для его проведения, равный доступ его участников к участию в нем, а также выполнение действий, предусмотренных настоящей статьей, независимо от времени окончания такого аукциона. С вступлением в силу новых постановлений 44-ФЗ, Правительство РФ устанавливает право операторам электронных площадок взимать плату за участие в закупках. Постановлением Правительства РФ от 10 мая 2018 г. № 564 установлены условия и сумма взимания такой платы. Оператор электронной площадки вправе взимать плату с участника, с которым заключается контракт. Она составит 1% от НМЦК, но не более 5 000 руб. А если контракт заключает с представителем СМП, СОНКО – 1% от начальной цены контракта, но не более 2 000 руб. Данное постановление вступило в силу 1 июля 2018 года. Наверняка, для многих участников это станет неприятным новшеством. Ранее участие в государственных торгах было бесплатным, требующим минимальных невозвратных вложений¹. В случае, если при проведении электронного аукциона цена контракта снижена до половины процента начальной (максимальной) цены контракта или ниже, такой аукцион проводится на право заключить контракт. При этом такой аукцион проводится путем повышения цены контракта исходя из положений Закона № 44-ФЗ о порядке проведения такого аукциона с учетом следующих особенностей:

1) такой аукцион в соответствии с настоящей частью проводится до достижения цены контракта не более чем сто миллионов рублей;

¹ Изменения в 44 ФЗ для бюджетных организаций и поставщиков [Электронный ресурс]. URL: Источник: <https://111999.ru> (дата обращения 21.05.2021).

2) участник такого аукциона не вправе подавать предложения о цене контракта выше максимальной суммы сделки для этого участника, указанной в решении об одобрении или о совершении по результатам такого аукциона сделок от имени участника закупки, которое содержится в реестре участников такого аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;

3) размер обеспечения исполнения контракта рассчитывается исходя из начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении такого аукциона. Также, для обеспечения принципа открытости системы государственных закупок законом предусмотрено размещение всей информации в сети интернет в Единой информационной системе, где доступ открыт и бесплатен. В конце прошлого года законодательство о закупках претерпело существенные изменения, а именно – с первого января 2019 года все закупки должны будут проводиться в электронной форме.

После 2019 года те лица, которые не прошли регистрацию, не будут иметь права участвовать в закупках. Произошли изменения и в проведении процедур. Порядок и правила проведения электронного аукциона претерпят некоторые изменения: Будет введена необходимость регистрации в ЕИС, порядок заключения контракта по результатам электронного аукциона будет изменён, введут изменения в отношении первых частей заявок. В настоящий момент для разных закупок определены немного отличающиеся сроки заключения контракта. Для электронных процедур эти сроки станут одинаковыми¹. В течение пяти дней после публикации протокола в ЕИС заказчик размещает в системе проект контракта без своей подписи. Если проект не содержит ошибок, то исполнитель подписывает его в течение пяти дней после размещения, предоставив документы об обеспечении исполнения контракта; заказчик должен подписать контракт в течение трёх дней после того как его подписал исполнитель, но не ранее определённого количества

¹ Иванова Е.В. Новации в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. № 3. С.12-16.

дней с даты размещения итогового протокола (при проведении котировок и предложений – не ранее семи дней, а при проведении электронного аукциона и конкурса – не ранее десяти дней). В случае, если исполнитель заметит в контракте ошибки, он должен в течение пяти дней разместить протокол разногласий. Заказчик в течение трёх дней вносит изменения в контракт и размещает, либо публикует документ без изменений. Исполнитель в течение трёх дней подписывает контракт, а заказчик ставит подпись в течение трёх дней после подписи победителем.

Несомненно, что в процессе перехода на электронные формы осуществления закупок неизбежно будут возникать препятствия, но данный способ имеет свои неоспоримые преимущества. Во-первых, процесс проведения закупок и последующих действий будет прозрачен, а также более объективен. Повысится уровень конкуренции, поскольку в процедуре смогут участвовать любые поставщики из всех точек мира. Снизится стоимость участия в закупках, поскольку процесс направления заявок будет быстрее, проще и дешевле. Таким образом, в выигрыше будут все. Поставщикам будет намного проще получить доступ к государственным контрактам, а заказчиками будет получена возможность получить более качественные товары и сэкономить бюджетные средства.

2.3 Совершенствование электронных закупок

В настоящее время рынок государственных закупок Российской Федерации определяется как постоянно развивающийся и способный к конкуренции. Однако, вместе с этим, можно говорить о несовершенности системы государственных закупок, в том числе и из-за отсутствия высокой эффективности расходования бюджетных средств. Такие сложности определили необходимость подробного анализа сложных моментов, а также предложения рекомендаций для дальнейшего усовершенствования механизма государственных и муниципальных закупок вкуче с увеличением

процента эффективного расходования бюджетных средств при размещении таких закупок¹.

Конкурентная система в сфере закупок строится на некоторых условиях и принципах. Некоторые принципы, а именно: эффективность, прозрачность, экономичность, контроль не всегда реализуются в полной мере, что может негативно сказаться на действительной экономии бюджетных средств в разрезе государственных заказов.

Таким образом, существует некоторое количество проблем, которое затормаживает развитие контрактной системы в сфере закупок РФ. Для их решения существует ряд рекомендаций, которые носят как стратегический, так и тактический характер.

Так, может быть предложено:

1. формирование на региональном и муниципальном уровнях условий, необходимых для развития и совершенствование электронной торговли, определение и установление единых условий и принципов требований к документации, в том числе к электронной подписи;

2. поставка товаров (выполнение работ и оказание услуг) крупными партиями в целях увеличения экономии, связанной с объемом закупаемой продукции;

3. осуществление контроля за размещением закупок посредством осуществления мониторинга электронных ресурсов.

Определение контрагентов конкурентными способами по общему правилу должно осуществляться только в электронной форме (п. 2 ч. 43 ст. 112 Закона № 44-ФЗ). Исключения перечислены в ч. 44 ст. 112 Закона № 44-ФЗ, причем из конкурсов под эти исключения фактически подпадают только осуществляемые в соответствии с соответствующим отдельным решением Правительства РФ, проводящиеся на территории иностранного государства для обеспечения деятельности на этой территории и закрытые.

¹ Абрамов В.И. Система государственных закупок и ее структурно-функциональный анализ // Экономика и предпринимательство. № 12. 2016. С. 497-504.

Однако с 1 июля 2021 года в случае, установленном п. 5 ч. 2 ст. 84 ФЗ, закрытые конкурсы должны проводить в электронной форме Минобороны России, ФСБ России, СВР России, а также подведомственные им учреждения и унитарные предприятия (пп.пп. «а» и «б» п. 2 постановления Правительства РФ от 28.02.2019 № 223 (далее - Постановление N 223), принятого в соответствии с ч.ч. 2 и 3 ст. 84.1 ФЗ).

До 1 июля 2021 года в силу пп. «б» п. 2 Постановления № 223 проведение закрытых конкурсов в электронной форме не осуществляется.

Причем исходя из указания ч. 3 ст. 84.1 ФЗ, при проведении закрытых конкурсов в электронной форме следует руководствоваться, с учетом особенностей, установленных ст. 84.1 Закона и Положением об особенностях проведения закрытых электронных процедур и порядке аккредитации на специализированных электронных площадках, утвержденным Постановлением № 223, общих для закрытых конкурсов, проводимых в электронной форме, и закрытого аукциона, проводимого в электронной форме, рассмотренных в отдельных материалах, нормами о проведении открытого конкурса в электронной форме и, при необходимости, особенностей проведения конкурса с ограниченным участием в электронной форме и двухэтапного конкурса в электронной форме.

Хотя в Законе № 44-ФЗ употребляются такие понятия как «электронные процедуры, закрытые электронные процедуры», этот Закон не выделяет такие процедуры в качестве отдельных способов закупки. По буквальному прочтению норм это процедуры, относящиеся к одному из описанных Законом N 44-ФЗ способов закупки, только проводимые в отличной от «обычной» («бумажной») форме. Соответственно, в отношении конкурсов формально следует говорить о проведении в электронной форме двух групп способов закупки, именуемых «конкурсами» и перечисленных в ч. 2 ст. 24 Закона:

1) «открытые» конкурсы (официально так называется только один, «простой»):

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- 2) закрытые конкурсы:
 - закрытый конкурс;
 - закрытый конкурс с ограниченным участием;
 - закрытый двухэтапный конкурс.

Причем порядок проведения, например, открытого конкурса в электронной форме отличается от порядка проведения открытого конкурса в «обычной» форме больше, чем порядок проведения закрытого конкурса.

Поэтому, с нашей точки зрения, закупки, проводимые одним и тем же способом, но в разных формах – в «обычной» («бумажной») и в электронной – логичнее рассматривать как отдельные способы или, допустим, «виды процедур» закупки, противопоставленных по форме проведения.

Отметим, что условия применения конкурсов, проводимых как в «обычной» («бумажной») форме, так и в электронной форме, отнесенных к одному способу закупки, установлены фактически одни и те же.

Главной особенностью любого конкурса в электронной форме состоит в том, что, как и все виды электронных процедур, он проводится на электронной площадке и их проведение обеспечивается оператором такой площадки (далее – оператор) (ч. 1 ст. 24.1 Закона № 44-ФЗ). Общие особенности проведения всех электронных процедур, в том числе связанные с организацией документооборота, рассмотрены в отдельном материале.

В закупках, осуществляемых в электронной форме, могут участвовать только лица, зарегистрированные в единой информационной системе в качестве участников таких закупок, что влечет автоматическую аккредитацию на всех электронных площадках, за исключением специализированных.

Регулирование порядка проведения конкурса любого вида и формы основывается на его принципиальной сущности, отраженной в едином

определении, данном в ч. 3 ст. 24 Закона № 44-ФЗ: конкурс - это способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Более того, системный анализ норм Закона № 44-ФЗ показывает, что для всех видов конкурсов в электронной форме фактически установлен единый порядок проведения, отраженный в нормах, регулирующих проведение «простого» открытого конкурса в электронной форме.

При проведении в электронной форме других видов конкурсов указанный порядок дополняется особенностями, характерными этих видов. Несколько особняком стоят проводимые в электронной форме закрытые конкурсы. Однако исходя из указания ч. 3 ст. 84.1 Закона № 44-ФЗ, при их проведении закрытых также следует руководствоваться нормами о проведении открытого конкурса в электронной форме, с учетом особенностей, установленных ст. 84.1 Закона № 44-ФЗ и Положением об особенностях проведения закрытых электронных процедур и порядке аккредитации на специализированных электронных площадках, утвержденным упомянутым Постановлением № 223, общих для закрытых конкурсов, проводимых в электронной форме, и закрытого аукциона, проводимого в электронной форме, которые рассмотрены в отдельных материалах, а при проведении закрытых конкурсов соответствующего вида - особенности проведения конкурса с ограниченной ответственностью в электронной форме и двухэтапного конкурса в электронной форме. Особенности проведения отдельных видов конкурсов в электронной форме также рассмотрены в отдельных материалах.

При проведении конкурсов, в том числе в электронной форме, в целях обеспечения экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсах, оценки соответствия участников конкурсов дополнительным

требованиям заказчик вправе привлекать экспертов, экспертные организации¹. На данный момент типы размещения заказа различаются на:

1. конкурентные;
2. неконкурентные (осуществление закупок у единственного поставщика).

Для того чтобы повысить эффективность процедуры проведения электронной закупки, которые проводятся органами власти на местах, необходимо осуществлять реализацию единения экономического пространства, а также принимать меры по расширению возможностей участия в процедурах широкого круга разнообразных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в равных прозрачных условиях. Применение мер по повышению эффективности функционирования контрактной системы должно касаться не только переработки нормативно правовой составляющей контрактной системы, но и реальных принципов, которые используются для реализации процедур в электронной форме, создании и подаче заявок и прочее.

Существуют общие сложности контрактной системы². Так, если конкурентные процедуры признаны несостоявшимися, требуется повтор, как правило, безрезультатный. Заказчик попадает в замкнутый круг обязательных действий, и закупить нужные товары в рамках финансового года не удастся либо сроки закупки сильно растягиваются. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта требует новой процедуры определения поставщика, а заключение контракта в последние месяцы финансового года вынуждает брать на себя риск возврата остатков или приемки некачественного результата (чем пользуются недобросовестные контрагенты). Заранее фиксированный существенный размер штрафов при одновременном пристальном внимании органов контроля к соблюдению

¹ Анатольевич И.А. Эволюция государственной контрактной системы в России // Ростовский научный журнал. 2017. № 4. С. 215-240.

² Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Государственные закупки: современные проблемы // Вестник финансового университета. 2016. № 4. С. 16-23.

формальной стороны процедур увеличивает финансовые риски исполнителей, что сказывается на количестве участников закупки. Сверхзарегулированность требует сверх отчетности. Например, практика истолкования контролирующими органами понятия «этап исполнения контракта» как факта приемки отдельных этапов поставки товара, работы, услуги (ТРУ) и их оплаты вынуждает заказчиков составлять объемные отчеты после оплаты каждой партии товара или стадии выполнения работ с приложением подтверждающих документов. А если годовым контрактом предусмотрена еженедельная поставка продуктов питания? Даже закупка «простейших» объектов предполагает обязательное проведение электронных аукционов. Серьезной проблемой является отсутствие единообразия в применении, однозначности и ясности требований контрактной системы. Нет органа, полномочного давать обязательные для исполнения разъяснения законодательства, поэтому ФАС и суды используют различные подходы к оценке аналогичных действий участников закупки. К данной группе проблем относятся и постоянные изменения законодательства, несвоевременное принятие нормативных правовых актов субъектов РФ, противоречия между положениями регулирующих правовых актов¹. Из-за недостатка официальной статистической информации, неоднозначности истолкования положений закона и проблем с использованием методов определения сохраняются сложности при формировании и обосновании начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК). Результат – завышение начальных цен на объекты закупки в коммерческих предложениях участников. Такое завышение объясняется и практикой «закладывания» в начальную цену вероятного процента сокращения НМЦК на торгах, в результате чего участники стремятся предотвратить заключение невыгодного для себя контракта и достигнуть главного показателя эффективности – процента экономии. На стадии планирования обоснование и определение НМЦК в

¹ Паулов П.А., Радица М.Д. Основные проблемы в области правового регулирования государственных закупок, возможные пути их решения // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2020. № 15. С. 112-118.

среднем за год до осуществления закупки приводит к вынужденному уточнению параметров на этапе проведения закупки, а внесение изменений требует времени. Установление на основании предварительных расчетов предельной цены контракта вынуждает заказчиков уменьшать объем закупки, поскольку такие расчеты не всегда совпадают с рыночными предложениями контрагентов по контракту либо вызваны объективными экономическими обстоятельствами (например, сезонным колебанием цен). До сих пор в ряде субъектов РФ отсутствует интеграция региональных информационных систем (ИС) в сфере закупок с ИС планирования бюджета, что не позволяет обеспечить полную взаимосвязь закупочного процесса с бюджетным для эффективного управления бюджетными средствами. Из-за отсутствия перечня инновационных ТРУ отнесение продукции к инновационной и высокотехнологичной носит субъективный характер. Некоторые положения Закона «О контрактной системе» не позволяют закупать такую продукцию по причине необходимости соблюдения общих установленных положений (например, при закупке медоборудования через электронный аукцион, поскольку большая часть этой продукции включена в обязательный для применения аукционный перечень). Здесь критерием отбора является предлагаемая цена контракта, что не позволяет в полной мере учитывать качественные характеристики оборудования. Реальная доля участия субъектов малого предпринимательства (СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) в закупках невелика – из-за сложностей аккредитации на электронной площадке, дороговизны получения банковской гарантии, отсутствия в штате квалифицированных специалистов и т.п. Поэтому добиться выполнения 15% показателя весьма сложно. Необходимость выделения малых (по объему и цене) закупок из общего лота увеличивает количество несостоявшихся процедур по причине незаинтересованности участников и влечет высокие издержки при проведении закупки.

Далее представляется необходимым отметить, что работа над совершенствованием законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок носит непрерывный характер. В ближайшее время планируется введение:

1. системы референтных (усредненных) цен на товары, работы, услуги, закупаемые для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также для нужд отдельных видов юридических лиц;
2. электронного магазина для упрощения закупок «простых» товаров (работ, услуг) в небольшом объеме;
3. обязанности заказчика прилагать фото- и видеоотчет к отчету об исполнении контракта; механизма подачи жалоб в форме электронного документа;
4. обязанности заказчика подать публичное уведомление об осуществлении закупки у единственного поставщика в режиме чрезвычайной ситуации.

Анализ законодательства и правоприменительной практики подтверждает три основные тенденции в развитии контрактной системы Российской Федерации:

1. Усиление роли государства приводит к ужесточению требований к процедурам проведения государственных закупок, что отражается в законодательстве. Как следствие, разрастается нормативная правовая база. Так, 7 июня Президент РФ подписал очередной Закон № 106-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе». На данный момент насчитывается 50 случаев заключения контракта с единственным поставщиком. В этой связи значительно разрастается подзаконная нормативная правовая база. Специалисты полагают, что все вышеуказанное существенно затрудняет правоприменение и порождает на практике нарушения законодательства.

2. Вторая тенденция заключается в усилении правовых мер борьбы с коррупцией, что обуславливает усиление контроля за расходованием

бюджетных средств и повышение прозрачности закупочных процедур. В целом усилия в этом направлении можно оценить положительно.

3. С 1 июля 2021 года будут внесены изменения относительно электронной подписи. Так, например: если ИП или организация участвует в электронных торгах и аукционах, то лица, представляющие исполнителя без доверенности (руководители), обращаются в Налоговую и получают там бесплатную е-подпись. Это правило подразумевает возможность все сделать через личный кабинет налогоплательщика. Понадобится заявление, СНИЛС и паспорт.

4. Помимо этого с 5 июля 2021 года в ЕИС будет реализована возможность подачи жалобы в ФАС России в электронном виде.

Преимуществами подачи жалобы посредством ГИС ЕИС являются:

- 1) Снижение издержек за счет перехода на электронный документооборот;
- 2) Уменьшение трудозатрат участников закупок за счет автозаполнения формы жалобы при указании ИКЗ;
- 3) Минимизация ошибок за счет автопроверки правильности заполнения жалобы, соблюдения сроков подачи и рассмотрения жалобы;
- 4) Автозаполнение сведений в Реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок в том числе принятых по ним решений и выданных предписаний;
- 5) Оповещение участников процесса о всех этапах рассмотрения жалоб в виде автоматических уведомлений;
- 6) Повышение удобства участников закупки за счет реализации возможности отзыва жалобы через личный кабинет ГИС ЕИС;
- 7) Сокращение количества жалоб, возвращенных ФАС России по причине несоответствия формальным требованиям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно отметить, что система правового регулирования сферы закупок характеризуется наличием огромного количества источников правового регулирования, обилием подзаконного регулирования, а также писем и разъяснений органов исполнительной власти. Совершенно очевидно, что чем больше издается нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу отношений, тем сложнее становится правоприменение. А еще надо учитывать факт того, что в нормативные правовые акты регулярно вносятся изменения, то естественно процесс правоприменения становится крайне сложным. Совершенно очевидно, что в настоящий момент назрела необходимость в кодификации законодательства о закупочной деятельности, посредством принятия Единого Кодекса о закупках в Российской Федерации.

Все особенности государственных закупок заложены в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Но для повышения эффективности и успешного функционирования всей системы государственных электронных закупок, все же существует необходимость максимального устранения пробелов и коллизий в законодательстве о закупках, в том числе нормативных правовых актах.

Система государственных закупок является важным механизмом, направленным на эффективное и экономное расходование бюджетных ресурсов. Оптимальное функционирование системы закупок обеспечивается единством нормативной базы, прозрачностью процедур закупок, созданием объективных возможностей для конкуренции между поставщиками (исполнителями, подрядчиками) при закупках, строгим соблюдением процедур закупок, простотой и надежностью учета информации о планируемых и фактически осуществленных закупках. Ключевыми проблемами существующей системы закупок являются регулярные срывы выполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и заказчиками

своих обязательств, в том числе нарушения сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, предусмотренных государственными и муниципальными контрактами, а также исполнения контрактов с превышением заранее определенных ресурсных ограничений на их реализацию, нарушения при исполнении бюджетных планов, дефицит объективной информации о ходе исполнения государственных контрактов.

Электронные торги в России имеют тенденцию к росту, поскольку многие предприятия, используя данный метод закупки, выделяют преимущества по сравнению с традиционным бумажным методом. Происходит экономия финансовых ресурсов, а также меньше трудовых затрат и времени на поиск оптимального поставщика и непосредственно осуществлению закупки.

Мониторинг в сфере государственных закупок, так или иначе, является инструментом выявления недостатков законодательства и правоприменения в данной сфере. Так как орган исполнительной власти, уполномоченный проводить мониторинг, анализирует, в том числе эффективность деятельности контрольных органов и представляет сводный отчет главному исполнительному органу государственной власти, а также на обозрение общественности, что способствует прозрачности и дальнейшему совершенствованию законодательства.

В целом на сегодняшний день сфера размещения государственных закупок имеет положительную практику логических этапов и циклов, предусмотренных контрактной системой. Этапы планирования закупок позволяют потенциальным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) заблаговременно понять необходимость в товаре, работе или услуги у заказчика. Процедуры закупок понятны и прозрачны участникам закупок. Заключенные государственные и муниципальные контракты (договор) с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в приоритете исполняются без рисков для сторон на взаимовыгодных условиях.

Развитие, систематизация и автоматизация закупочных процедур в информационных системах в динамично развивающемся современном государстве, есть результат, который показывает насколько наша страна меняет в положительную сторону направление развития и структуру национальной экономики, переходя на инновационный путь развития.

В настоящее время выделился новый финансово-правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок, имеющий определенные особенности, указывающие на его как самостоятельность; Институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов публично-правовых образований, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд;

В выпускной квалификационной работе были отражены аспекты исторического развития государственных закупок, участие государства в обновлении законодательной базы в сфере контрактной системы, нормативная правовая база, используемая при проведении электронных торгов, особенности проведения электронного аукциона, преимущества и недостатки проведения электронного аукциона.

Несмотря на систематическое реформирование законодательства в сфере государственных закупок, правовое регулирование финансового и административного контроля все еще нуждается в модернизации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.) // Текст Договора опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.05.2021).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.
6. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.
7. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
8. Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.
9. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.
10. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

- муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105.
11. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
 12. Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5¹ статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 6 августа 2020 г. № 1193 // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.
 13. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 11 декабря 2019 г. № 1635 // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7413.
 14. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89 // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.
 15. Постановление Правительства РФ «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 26 августа 2013 г. № 728 // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.
 16. Постановление Правительства РФ «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» от 9 февраля 2012 г. № 111 // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 1027.

17. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
18. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Перечня операторов электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, частью 11 статьи 3.4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Перечня операторов специализированных электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок, предусмотренный частью 4 статьи 3.5 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ» от 12 июля 2018 г. № 1447-р // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4767.
19. Распоряжение Правительства РФ «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» от 21 марта 2016 г. № 471-р // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст.1880.
20. Распоряжение Правительства РФ «О проведении электронных аукционов на ранее прошедших отбор электронных площадках, указанных в перечне юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2488-р, до даты начала функционирования операторов электронных площадок» от 31 декабря 2016 г. № 2933-р // СЗ РФ. 2017. № 2 (часть II). Ст. 473.
21. Приказ ФАС России «Об утверждении административного регламента федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской

- Федерации» от 25 мая 2012 г. № 339 [Электронный ресурс]. URL: <http://fas.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).
22. Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» от 26 октября 2009 г. № 428 // Российская газета. 2009. № 208.
23. Письмо Министерства экономического развития РФ «О применении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 18 июня 2015 года № Д28и-1638 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.glavbukh.ru> (дата обращения 14.05.2021).
24. Письмо Минэкономразвития России «О направлении ответов на поступившие вопросы» от 30 сентября 2014 года № Д28и-1889 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 16.05.2021).
25. Письмо Министерства экономического развития РФ «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 6 мая 2014 г. № 10073-ЕЕ/Д28и [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 14.05.2021).
26. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга проведения общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).

РАЗДЕЛ 2 ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Акт плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 15 августа 2014 г. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://egov-buryatia.ru> (дата обращения 15.05.2021).
2. Абрамов, В.И. Система государственных закупок и ее структурно-функциональный анализ / В.И. Абрамов // Экономика и предпринимательство. № 12. 2016. С. 497-504.
3. Акинфеева, Е.В., Абрамов, В.И. Особенности участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках / Е.В. Акинфеева, В.И. Абрамов // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 6. С.127-135.
4. Анатольевич, И.А. Эволюция государственной контрактной системы в России / И.А. Анатольевич// Ростовский научный журнал. 2017. № 4. С. 215-240.
5. Андреева, Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 19-21.
6. Антропова, Т.Ю. Электронные процедуры в контрактной системе: что? как? когда? / Т.Ю. Антропова // Руководитель бюджетной организации. № 10. 2014. С. 21-27.
7. Асал, А.Н. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / А.Н. Асал. СПб.: Гуманистика, 2005. 239 с.
8. Барабанов, О.А. Порядок подготовки и размещения в единой информационной системе отчета об исполнении контракта /

- О.А. Барабанов // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 4. С. 17–19.
9. Богачев, П. В. Очерк истории развития государственных закупок в России / П.В. Богачев // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5 (43). С. 22.
10. Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. 1887 с.
11. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (постатейный; издание третье, перераб. и доп.) / А.Н. Борисов. Деловой двор, 2021. 1015 с.
12. Бушмин, Е. В. Методика казначейского исполнения субфедеральных и местных бюджетов. Порядок проведения оценки при выборе технологии казначейского исполнения бюджета и формирования государственного заказа / Е. В. Бушмин. Москва: Лесарарт, 2002. 109 с.
13. Все о государственных закупках [Электронный ресурс]. URL: <http://goszakupkirf.ru/poleznye-stati/35-sposoby-zakupok-po-44> (дата обращения: 16.05.2021).
14. Городнова, Н.В. Совершенствование процедуры проведения электронного аукциона как инструмент обеспечения конкурентоспособности российских компаний / Н.В. Городнова // Экономика, финансы и управление производством. 2017. № 1. С. 51-58.
15. Грицунова, С.В., Каргина, Ю.И. Система государственных закупок в РФ: актуальные аспекты / С.В. Грицунова, Каргина Ю.И. // Проблемы конкурентоспособности потребительских товаров и продуктов питания. 2020. № 3. С.125-128.
16. Докукина, И.А. Классификация нарушений в сфере государственных закупок, выявленных в процессе государственного финансового контроля проведения закупок / И.А. Докукина // Актуальные вопросы развития современного общества. 2019. № 3. С. 37-43.

17. Иван Абрамов провел «круглый стол» на тему «Совершенствование правового регулирования электронных торгов в сфере закупок и продаж имущества» [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/126702> (дата обращения 10.05.2021).
18. Иванова, Е.В. Новации в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.В. Иванова // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. № 3. С.12-16.
19. Изменения в 44 ФЗ для бюджетных организаций и поставщиков [Электронный ресурс]. URL: Источник: <https://111999.ru> (дата обращения 21.05.2021).
20. Информация в сфере закупок. Информация по закупкам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2018).
21. Информация в сфере электронного аукциона. Электронный аукцион [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/rubric/9656-elektronnyuauktion> (дата обращения: 11.05.2021).
22. Информация о государственном заказе [Электронный ресурс]. URL: <https://biznesprost.ru/zakaz-gosudarstvennyj.html> (дата обращения: 14.05.2021).
23. Информация по закупкам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.radas.ru> (дата обращения: 27.05.2021).
24. Информационная система государственных и коммерческих закупок в России. Система бизнес коммуникаций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.is-zakupki.ru> (дата обращения: 14.05.2021).
25. Калачева, Т.Л. Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд: принцип стимулирования инноваций / Т.Л. Калачева // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2013. № 8. С. 198-203.
26. Калинин С.В. Исторические предпосылки и современное состояние правового регулирования института государственных и

- муниципальных закупок в России. / С.В. Калинин // Юридическая наука и практика. 2019. № 1. С. 349-353.
27. Королева, М. А., Дайнеко, Л.В., Власова, М. Ф.. Контрактная система в сфере закупок: учебное пособие / М.А. Королева, Л.В. Дайнеко, М.Ф. Власова. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. 164 с.
28. Конкин В. Государственные закупки в 2017 году [Электронный ресурс]. URL: <https://kskgroup.ru> (дата обращения: 20.05.2021).
29. Кравченко, В.В. Совершенствование методики оценки эффективности системы государственных закупок на региональном уровне / В.В. Кравченко // Бизнес, образование, право. 2020. № 2 (51). С. 165-171.
30. Кудрявцева, Т.Ю. Проблемы реформирования российской системы государственных закупок / Т.Ю. Кудрявцева // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. 2013. № 1-2 (163). С. 20-26.
31. Кузьмина, Т.В. Государственные закупки / Т.В. Кузьмина // Вестник науки и образования. 2017. № 11. С. 15-22.
32. Лепетикова, И.Ю., Микаелян, Д.С. Совершенствование системы государственного управления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / И.Ю. Лепетикова, Д.С. Микаелян // Ростовский научный журнал. 2016. №.11. С. 75-83.
33. Маликова, И.С., Дуничева, А.И. Закупочная деятельность в РФ: особенности, тренды и перспективы / И.С. Маликова, А.И. Дуничева // Сметно-договорная работа в строительстве. 2020. № 6. С. 39-43.
34. Матевосян, С.С. Принципы эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.С. Матевосян // Финансовое право. 2013. № 8. С. 9-14.

35. Общественный портал госзакупок. Нормативно–правовые акты в сфере размещения заказа. [Электронный ресурс] URL: <http://www.govzakupki.ru/zakon> (дата обращения: 14.05.2021).
36. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире / под ред. И.А. Соколова; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Дело, 2012. 516 с.
37. С 31 декабря государственные заказчики вправе проводить электронные аукционы на еще одной площадке [Электронный ресурс]. URL: <http://adminvah.ru> (дата обращения: 23.05.2021).
38. Паулов, П.А., Радица, М.Д. Основные проблемы в области правового регулирования государственных закупок, возможные пути их решения / П.А. Паулов, М.Д. Радица // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2020. № 15. С. 112-118.
39. Перов, К. А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы / К. А. Перов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 7. С. 77-82.
40. Плаксин, В.Н., Артемьева, В.С., Сиволапова, Е.А. Совершенствование управления системой государственных закупок в РФ / В.Н. Плаксин, В.С. Артемьева, Е.А. Сиволапова // Финансовая экономика. 2020. № 2. С. 80-83.
41. Сидоренко, А. И. Правовая неопределенность как средство ограничения конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок А.И. Сидоренко // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4 (32). С. 79-85.
42. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др.; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 233 с.

43. Согласно протоколам обязательных общественных обсуждений № 201700004300 и № 201700004400 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 16.05.2021).
44. Сорокина, Н.П. Становление и развитие системы государственных закупок в России / Н.П. Сорокина // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 7 [Электронный ресурс]. URL: <https://ekonomika.snauka.ru> (дата обращения: 17.05.2021).
45. Структура нормативно-правового регулирования поставки для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]. URL: <http://studbooks.net> (дата обращения: 15.04.2018).
46. Фатин, М.В., Гладилина, И.П., Трофимовская, А.В. Профессиональный стандарт специалиста по закупкам. Компетенции заказчика / М.В. Фатин, И.П. Гладилина, А.В. Трофимовская // Госзакупки.ру. 2016. №1. С.32-34.
47. Храмкин, А.А. Перспективы развития контрактной системы закупок / А.А. Храмкин // Учет в бюджетных учреждениях. 2011. № 12. С. 23-29.
48. Шешукова, Т.Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект / Т.Г. Шешукова // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 2. С. 149-158.
49. Шибанова, А. А. Обеспечение экономической безопасности системы государственных закупок в РФ / А. А. Шибанова. Спб.: Российская государственная библиотека, 2020. 21 с.
50. Шуина, А.А. Теоретико-методические аспекты механизма финансирования закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд: российский опыт / А.А. Шуина // Экономика. Предпринимательство и право. 2019. № 4. С. 579-594.
51. Электронный аукцион по 44-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://open-torg.ru> (дата обращения: 25.05.2021).

52. Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Государственные закупки: современные проблемы / Е.В. Юрченко, А.А. Юрченко // Вестник финансового университета. 2016. № 4. С. 16-23.

РАЗДЕЛ 3 ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И
МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление АС Волго-Вятского округа от 23 мая 2016 г. № Ф01-1644/2016 по делу № А31-7682/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения 21.05.2021).