

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,  
УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 4 курса 432 группы      направления подготовки  
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета  
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

**СТРЕКАШОВОЙ АНАСТАСИИ АЛЕКСАНДРОВНЫ**

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент Ю.Ю. Илюхина

Зав.кафедрой гражданского права и процесса  
канд. юрид. наук, доцент Е.Н. Тогузаева

**Введение.** 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ (далее ФЗ № 44).<sup>1</sup> Предшествующий Федеральный Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ<sup>2</sup>, «вызывал множество нареканий со стороны участников процесса и контролирующих органов (в частности, множественные случаи представления нелегитимного обеспечения исполнения госконтрактов и масштабная коррупция, угрожающая не только бюджету, но и политической стабильности)»<sup>3</sup>. Введение нового закона имело целью устранение ошибок старого, в частности, повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, как это указано в статье 1 ФЗ № 44.

Актуальность настоящей бакалаврской работы заключается в следующем. Сфера государственных и муниципальных закупок является важной составляющей в жизни общества и государства, так как система закупок обеспечивает государственные нужды, реализацию целевых программ и, как следствие, социальное, экономическое развитие, таким образом, представляя собой «организацию рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов для достижения оптимальных параметров функционирования

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный Закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>2</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013)// СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

<sup>3</sup> Новый закон о контрактной системе: оптимизация госзакупок. URL: <http://www.garant.ru/actual/contracts/#ixzz3tZbFvTqL>(дата обращения 27.11.2015.).

экономики и решения стоящих перед государством приоритетных задач»<sup>4</sup>. Фундаментальное значение для исследования такого института как контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд имеет анализ правовой дефиниции «контрактная система», а также анализ основных начал, то есть принципов правового регулирования данного института, которые имеют важное значение как для правотворчества в данной сфере российского законодательства, так и для правоприменения, а также изучение основных компонентов контрактной системы, таких как планирование и осуществление закупок.

Целью настоящей бакалаврской работы является изучение основ правового регулирования такого института российского права как контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, а именно дефиниции «контрактная система» и принципов ее правового регулирования, изучение составных частей контрактной системы для лучшего понимания самой ее сути. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотрение понятия «контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
2. Рассмотрение специальных принципов правового регулирования такого института права как контрактная система в сфере закупок.
3. Рассмотрения такого компонента контрактной системы как планирование закупок.
4. Рассмотрение порядка осуществления закупок, в частности статуса отдельных участников контрактной системы, общего порядка осуществления закупок, порядка исполнения, изменения, расторжения контракта.

---

<sup>4</sup>Вотинова Н.С. Анализ ключевых изменений, связанных с принятием нового Федерального Закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в РФ на примере некоммерческой организации «Пермский фонд развития предпринимательства» // MASTER'S JOURN<sup>o</sup>AL. 2014. №2. С. 323.

Объектом изучения в данной бакалаврской работе являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации норм такого правового института как контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предметом же является нормы законодательства о контрактной системе, практика применения таких норм, а также научные труды.

Методологической основой исследования послужили такие методы, как специально-юридический, сравнительно-правовой и другие приемы обобщения научного материала.

Нормативной основой исследования является в первую очередь ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», иные федеральные законы, а также многочисленные подзаконные нормативные акты.

Теоретической основой явились труды таких ученых, как Альбова Е.Е., Першин Д.А., Сушко Е.А. и др.

Работа состоит из введения, трех глав, первая и третья из которых разделены на параграфы, и заключения.

**Основное содержание работы.** Глава 1 бакалаврской работы разделена на два параграфа. Первый параграф посвящен дефиниции «контрактная система». Отмечается, что «контрактная система» является относительно новым понятием в российском законодательстве. В ФЗ № 44 «контрактная система» раскрывается через совокупность компонентов, составляющих ее – участники контрактной системы, а также действия, совершаемые ими. И участники контрактной системы, и их действия перечислены в ФЗ № 44. При этом, следует иметь в виду, что из сферы действия контрактной системы выпадает определенная область общественных отношений. Круг таких отношений закреплен в ФЗ № 44, а также в различных подзаконных актах. Исключение таких отношений из-под действия законодательства о контрактной системе можно связать с их направленностью на удовлетворение не государственных и муниципальных нужд, а, например, на защиту интересов

определенных лиц, как при осуществлении правосудия. Отмечается также, что законодательство о контрактной системе стало «целеориентированным», в отличие от ранее действовавшего, «процессоориентированного», так как регулирование на сегодняшний день направлено не только на заключение контракта, но и на его исполнение, когда ранее целью являлось именно заключение контракта.<sup>5</sup> Нельзя не отметить позитивные моменты указанного изменения, ведь более полная регламентация какого-либо процесса в законодательстве уменьшает риск нарушений и влечет за собой его прозрачность. Отмечено, что контрактная система по своей сути не является инфраструктурой для осуществления закупок, а представляет собой урегулированный законом механизм удовлетворения государственных и муниципальных нужд, для функционирования которого необходима инфраструктура.

Принципы, действующие в данной сфере, имеют определенную классификацию: отраслевые, межотраслевые, специальные. Именно на рассмотрение специальных принципов был направлен параграф два первой главы бакалаврской работы. Следует отметить, что специальные принципы, обозначенные в ФЗ № 44, были закреплены и в ранее действовавшем законе, но либо существовали под другим названием, либо закреплялись лишь в общем виде, не называясь прямо принципами. ФЗ № 44 устанавливает следующие принципы: открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Отмечается, что принципы находят свое выражение в различных нормах закона, а также находятся в тесной взаимосвязи.

---

<sup>5</sup> См: Сушко Е.А. Основы реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (финансово-правовой аспект) // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 239.

Вторая глава бакалаврской работы направлена на рассмотрение такого компонента контрактной системы, как планирование закупок. Это первое действие, совершаемое заказчиками. В новом законе планирование регламентируется отдельной главой, что является новшеством. Также отмечается, что сама система планирования усложнилась, стала двухуровневой, основанной на краткосрочном и среднесрочном планировании. Следует сказать о таком недостатке, как неодномоментность вступления норм данного института в законную силу, что приводит к путанице и задержке в должной их реализации и эффективности. Планирование направлено на достижение целей осуществления закупок и реализуется с помощью двух основных документов – планов закупок и планов-графиков. Путем анализа информации, включаемой в план закупок и план-график, можно заключить, что план закупок представляет собой документ, содержащий список нужд и объем финансирования, выделенный для обеспечения таких нужд, а также обоснование необходимости такого обеспечения в соответствии с целями закупок. План-график в свою очередь конкретизирует план закупок, определяет такие моменты как способ определения поставщика, дату начала закупок и др. Планы закупок и планы-графики необходимо размещать в Единой информационной системе, за невыполнение такой обязанности предусмотрена ответственность. Однако, такая ответственность не применялась к лицам-нарушителям до 1 января 2016 года, так как обязанность размещения документов предусматривалась подзаконным актом, ответственность же ФЗ № 44 устанавливает лишь за нарушение законодательства о контрактной системе, которая подзаконные акты не включает. Для преодоления коррупционных рисков, действующих в данной области, были введены определенные подинституты. Например, общественное обсуждение закупок. Однако, нельзя однозначно говорить об эффективности данного подинститута. Путем анализа информации, размещенной в ЕИС, был сделан вывод, что крайне малый процент закупок, выдвигаемый на общественное обсуждение, действительно

обсуждается. Еще одним новшеством планирования закупок является их обоснование.

Первый параграф главы три посвящен заказчикам и участникам закупок как основным лицам, действующим в данной сфере. Понятие заказчиков раскрывается в ФЗ № 44. Отмечено, что в отношении заказчика предусмотрена обязанность по созданию контрактной службы либо по назначению контрактного управляющего. Установление такой обязанности отвечает принципу профессионализма заказчика. В целом, можно отметить, что введение в закон лиц, непосредственно занимающихся закупочной деятельностью, имеет свои положительные моменты. Например, связи с созданием контрактной службы, назначением контрактного управляющего ограничивается доступ сторонних лиц к закупочной информации, что позволяет уменьшить риски мошенничества.<sup>6</sup> Несомненным плюсом также является то, что устранен фактор размытой ответственности, имевший место в ранее действовавшем законе.<sup>7</sup> Наличие персональной ответственности должно снизить риск нарушений. Еще одним новшеством является возможность проведения централизованных закупок, т.е. закупок, осуществляемых уполномоченным органом, уполномоченным учреждением. Не все полномочия заказчика могут быть переданы уполномоченным органам или уполномоченному учреждению, однако, для определенной группы заказчиков такая возможность предусмотрена. Бюджетные учреждения, которые не поименованы в данном перечне, зачастую не имеют возможности в силу специфики своей деятельности трудовых ресурсов с необходимым уровнем квалификации. Поэтому предложение распространить на них действие закона в плане возможности передачи всего закупочного процесса уполномоченным органам, уполномоченным учреждениям представляется вполне разумным.

---

<sup>6</sup> См: Жемчужников А.А., Домовец С.С. Осуществление закупок: общие положения и способы определения подрядчиков (исполнителей, поставщиков) //Современные проблемы науки и образования. 2015. №2. С.69.

<sup>7</sup> См: Шумкова А.В. Современный механизм государственных закупок: специфика и риски //Вестник академии. 2015. №1. С.153.

ФЗ № 44 раскрывает и понятие участников закупок, среди которых могут быть и физические и юридические лица. Участники должны отвечать определенным требованиям. Стоит отметить как положительный момент то, что в ныне действующем законе все участники закупок должны соответствовать обозначенным требованиям, не зависимо от суммы контракта. В ранее действовавшем законодательстве присутствовало положение о предъявлении к участникам закупки определенных требований при цене контракта более 50 млн рублей, что являлось дополнительной лазейкой для осуществления мошеннических схем. Минусом же является то, что участник закупки может продекларировать информацию, подтверждающую соответствие требованиям, в заявке, но вправе ее не подтверждать, что не способствует эффективности реализации и достижению целей положений закона о требованиях к участникам закупки. Отдельную категорию участников закупок составляют лица, имеющие право на определенные льготы. Среди таких участников часть 4 статьи 27 называет учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы, организации инвалидов, субъектов малого предпринимательства (далее по тексту – СМП), социально ориентированных некоммерческие организации (далее по тексту – СОНО). Для организаций инвалидов и предприятий и учреждений УИС – это преимущества в цене, предоставляемые при закупках определенных товаров, работ, услуг; для СМП и СОНО – обязательное осуществление закупок у данные организаций в объеме не менее чем 15 процентов СГОЗ (среднегодовой объем закупок) путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только СМП, СОНО, при этом НМЦК не должна превышать двадцать миллионов рублей либо путем установления требования к участникам закупки, не являющимися СМП, СОНО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СОНО.

В параграфе два главы три рассматривается порядок осуществления закупок, т.е. действий, направленных на удовлетворение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика, а в определенных случаях с заключения контракта, и заканчивается исполнением обязательств сторонами. Параграф 1 главы 3 ФЗ № 44 регламентирует общие положения об осуществлении закупок. Законом предусматриваются и регламентируются несколько способов осуществления закупок. В общем виде их можно разделить на конкурентные и неконкурентные (закупки у единственного поставщика).

Итогом данной стадии является заключение государственного, муниципального контракта. Касаемо условий, которым должен соответствовать контракт, можно выделить несколько групп таких условий: существенные условия, включаемые в любой государственный, муниципальный контракт; условия, включаемые в контракт обязательно при определенных случаях; условия, включаемы в контракт по решению заказчика; условия, которые не могут быть включены в контракт. Среди существенных условия контракта выделяют: цена контракта, условие об ответственности сторон, о порядке оплаты товаров, работ, услуг. При определении каждого из обязательных условий у заказчиков могут возникать, различные вопросы, ответы на которые можно найти в подзаконных актах, а также в судебной практике, что отражено в работе.

Последний параграф третьей главы посвящен изменению, расторжению, исполнению государственного контракта. Исполнение представляет собой комплекс мер, реализуемых после заключения контракта: приемка товара, работы, услуги; оплата товара, работы, услуги; взаимодействие заказчика и второй стороны контракта при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности. Таким образом, исполнение включает в себя также и изменение, и расторжение контракта. исполнение представляет собой завершающий этап осуществления закупок, итог, на достижение которого направлена вся контрактная система. Отмечены такие важные моменты,

связанные с исполнением, как недопустимость уступки требования, так как новый контрагент по контракту вступит в данные правоотношения, избежав законодательного порядка заключения контракта, что в свою очередь может стать предпосылкой для мошеннических, коррупционных схем; возможность изменения некоторых существенных условий при определенных обстоятельствах; необходимость конкретного указания в контракте на возможность расторжения путем одностороннего отказа, в случае желая сторон предусмотреть такую возможность; недопустимость расторжения контракта в случае на основании внесения сведений о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков.

**Заключение.** В настоящей бакалаврской работе были рассмотрены основы правового регулирования такого института права как контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что и являлось целью настоящей бакалаврской работы. Для достижения поставленной цели были решены определенные во введении задачи.

Было рассмотрено новое в законодательстве РФ понятие контрактной системы. Отмечено, что контрактная система включает в себя два элемента: участники контрактной системы, а также действия, совершаемые данными участниками. Указано, что не все действия, совершаемые участниками контрактной системы входят в рассматриваемую сферу, обозначены исключения. Рассмотрена положительная трансформация законодательства в целеориентированное, что связано с распространением норм законодательства о закупках не только на заключение контракта, но и на его исполнение, контроль в сфере закупок и т.д., то есть с введением самой контрактной системы. Отмечено, что контрактная системы не является инфраструктурой для обеспечения государственных и муниципальных нужд, это механизм осуществления закупок, для обеспечения деятельности которого используется инфраструктура.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой урегулированный нормами права механизм осуществления участниками контрактной системы действий в определенной сфере в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок с использованием определенной инфраструктуры.

Были рассмотрены принципы правового регулирования контрактной системы, как основные, исходные начала, определяющие сущность рассматриваемого института. Можно выделить несколько групп принципов, регулирующих указанную сферу правоотношений, вторая глава была посвящена специальным принципам, система которых сформирована в ФЗ № 44. Среди них выделяют: открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Было раскрыто содержание указанных принципов, отмечено, что система принципов в сфере закупок была сформирована законодателем впервые. Сами же принципы в том или иной виде существовали и в ранее действовавшем законодательстве.

При рассмотрении составляющих контрактной системы, таких как планирование, осуществление закупок было отмечено, что правовое регулирование в данных сферах базируется на принципах контрактной системы, что само введение такого регулирования в некоторых случаях является новеллой ФЗ № 44, что несомненно является положительным моментом, так как более полный охват общественных отношений, там более в такой важной сфере, позволит минимизировать риски нарушений.

В тоже время нельзя не сказать о недостатках, присутствующих в данной сфере. Прежде всего, это затянутость переходного периода, неодномоментность

вступления норм в силу, что не позволяет в полной мере на сегодняшний день оценить эффективность действия ФЗ № 44.

К недостаткам можно также отнести множественность подзаконных актов, разъяснений контролирующих органов, таких как ФАС РФ, Минфин РФ, Минэкономразвития РФ. Часть актов регулирует отношения до вступления отдельных положений закона в силу, другая часть – после, на место одним разъяснениям приходят другие, что создает путаницу в итак сложных правоотношениях.

Также стоит сказать о том, что хотя по сравнению с ранее действовавшим законодательством, в новом законе законодатель постарался устранить коррупционные и мошеннические риски, нельзя сделать однозначный вывод об успехе.

Рассмотрение вышеназванных аспектов позволило определить сущность контрактной системы в сфере закупок, цели ее существования, более ясно понять и более полно охарактеризовать все этапы осуществления закупочной деятельности, отразить их преимущества и проблемы в правовом регулировании.