

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В  
СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 367 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**Матиева Руслана Батыровича**

Научный руководитель

К.Ю.Н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

И.В. Мильшина

инициалы, фамилия

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

Заведующий кафедрой:

К.Ю.Н.

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

С.А. Овсянников

инициалы, фамилия

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

Саратов 2019

**Введение.** Совершенствование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система в сфере закупок) нецелесообразно изучать без обращения к историческому аспекту зарождения действующего законодательства о государственных закупках. Необходимость создания эффективной системы государственных закупок обусловлена тем, что с каждым годом растет количество средств, реализуемых путем государственных закупок. На сегодняшний день общий объем рынка государственных закупок достиг 25% ВВП, и эта цифра продолжает расти с каждым годом. От того, насколько система государственных закупок будет эффективно функционировать, напрямую зависит безопасность государства. Это связано не только с тем, что закупка оборонной продукции так же производится через контрактную систему, но и с тем, что государственные закупки составляют половину расходов бюджета страны.

Регулирование закупочной деятельности в настоящее время представлено несколькими нормативно-правовыми актами. Более 8 лет основным актом являлся Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> (далее – Закон № 94-ФЗ) и подзаконные акты. Также следует выделить серьезное влияние Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях. В нынешних реалиях основным нормативно-правовым актом является Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – Закон о контрактной системе; Закон № 44-ФЗ).

---

<sup>1</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105; 2013. № 27. Ст. 3463. Документ утратил силу.

<sup>2</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 30 октября 2018 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2018. № 45. Ст. 6848.

В результате проведенного аналитического изучения законодательства в области правового регулирования государственных закупок в России можно сделать вывод о том, что в настоящий момент данная сфера находится в стадии реформирования, присутствуют пробелы и противоречия. В процессе выбора исполнителя и заключения государственного контракта присутствуют риски возникновения ошибок при разработке и утверждении конкурсной документации, а также осуществления иных действий в соответствии с положениями о контрактной системе в сфере закупок. Часто это вызвано недостаточным профессионализмом специализированных организаций, которых государственный заказчик вправе привлекать в соответствии с п. 1 ст. 40 Закона № 44-ФЗ. Поэтому высокую важность приобретает утверждение требований, которые следует предъявлять к специализированным организациям. Также в действующем законодательстве отсутствует определение государственного контракта на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (далее – НИОКР и ТР), одновременно с чем и полноценный нормативно-правовой акт в данной сфере. В связи с чем возникает ряд вопросов при определении правовой природы подобного государственного контракта и его признаков.

Степень научной разработанности. Вопросы, связанные с реализацией контрактной системы в сфере закупок, достаточно широко исследованы в литературе. Однако в большей степени данные проблемы были рассмотрены исследователями в сфере экономических наук или частно-правовых отраслей юридической науки. При написании работы использовались результаты и выводы исследования сущности, содержания и особенностей реформирования контрактной системы следующих ученых: Д.С. Барзилова, О.Н. Горбуновой, И.П. Деминой, А.Б. Золотаревой, Ю.А. Крохиной, Н.Н. Лайченковой, Е.А. Малыхиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова и других.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования действующей в

Российской Федерации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования составляют положения Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, другие нормативные акты, научные концепции и положения, содержащие порядок осуществления государственных закупок в рамках контрактной системы.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы в результате проведенного анализа были выработаны ряд как практических, так и теоретических предложений, направленных на устранение пробелов и развитие правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

На основе намеченной цели поставлены следующие основные задачи:

- изучить становление контрактной системы в сфере закупок в России;
- рассмотреть зарубежный опыт развития аналогичных контрактных систем закупок товаров;
- определить правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- рассмотреть механизм организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и его эффективность;
- провести анализ проблем, возникающих в сфере закупок товаров для государственных нужд;
- установить причины возникновения проблем в сфере закупок для государственных нужд;
- выработать и обосновать предложения по решению актуальных проблем в действующей контрактной системе в сфере закупок России.

В состав нормативно-правовой основы работы входят: Конституция Российской Федерации, акты международного права, кодифицированные правовые акты и федеральные законы, в том числе Бюджетный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также иные правовые акты, регулирующие контрактную систему в сфере закупок.

При написании работы использовались следующие методы: общенаучный диалектический и связанные с ним специальные методы (анализ, синтез, исторический метод, системный, структурный, и сравнительно-правовой методы, методы индукции и дедукции). Историко-правовой метод позволил выявить особенности становления и развития контрактной системы в сфере закупок. Сравнительно-правовой метод дал возможность произвести оценку современного состояния зарубежного и российского законодательства, регулирующего подобные отношения.

Научная новизна исследования состоит в том, что в работе рассмотрены теоретические вопросы контрактной системы в сфере закупок, а также предложен ряд практических решений комплекса проблем в данной отрасли.

Основные положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие положения:

1. Установлено, что в действующем законодательстве присутствует определённая путаница, так как отсутствует основополагающий термин подобной деятельности — «государственный (муниципальный) заказ». Отсутствие данного термина связано с вступлением в силу Закона о контрактной системе, где основным упор делается на понятие «закупки». Также можно отметить, что в статье 3 Закона № 44-ФЗ присутствуют такие понятия, как «государственный заказчик», «муниципальный заказчик», «заказчик». В Законе № 275-ФЗ присутствуют понятия «государственный оборонный заказ», «государственный заказчик государственного оборонного заказа» и иные, в которых упоминается слово «заказ».

На основании вышеизложенного предлагается унифицировать понятийный аппарат действующего законодательства о контрактной системе в сфере закупок и привести к общему знаменателю — «государственному

(муниципальному) заказу», под которым следует понимать деятельность государства (муниципальных образований) по удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, которые образуются на основании возникающих в связи с реализацией ими своих задач, целей и функций в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров, а также по проведению контроля за их реализацией.

2. Выявлено, что закрепленное в настоящее время понятие «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не в полной мере отражает содержание данной системы, кроме того оно является достаточно сложным для восприятия. Предлагается изменить данное понятие в целях полноценного понимания всеми участниками закупочной деятельности.

3. Проведенный анализ действующего законодательства позволил сделать вывод, что государственный контракт отличается от других гражданских договоров следующими наиболее значимыми характеристиками:

1) основанием заключения государственного контракта. Согласно п. 1 ст. 527 ГК РФ государственный контракт заключается на основе государственной закупки;

2) целевым содержанием. Государственный контракт направлен на удовлетворение наиболее важных публичных потребностей. Основная цель данного вида контракта определена на законодательном уровне, подобные контракты имеют публично-правовой характер и в определённом понимании не являются коммерческими, так как не предназначены для извлечения прибыли.

4. Представляется необходимым на законодательном уровне обозначить перечень требований, предъявляемых к специализированной организации, которую заказчик может привлечь для осуществления функций

по определению исполнителя по государственному контракту, разработке конкурсной документации, размещению извещения о проведении открытого конкурса, а также выполнения иных функций. Предлагается дополнить ст. 40 Закона № 44-ФЗ следующими требованиями, предъявляемыми к специализированным организациям, привлекаемым для выполнения отдельных функций по определению исполнителя путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе:

- отсутствие задолженностей по начисленным налогам и сборам, а также иным обязательным платежам, и своевременное предоставление в налоговые органы бухгалтерской отчетности;

- отсутствие признаков ликвидации и банкротства;

- наличие необходимых технологических мощностей, в том числе для проведения электронных торгов;

- наличие опыта проведения аналогичных мероприятий;

- страхование ответственности за профессиональную деятельность.

5. Важным фактором, оказывающим влияние на поставку некачественных товаров по государственным контрактам, является недобросовестность и корыстные побуждения самих исполнителей. Бывают случаи, когда в торгах принимают участие компании, которые заведомо неспособны исполнить контракт на должном уровне.

В подобной ситуации у государственного или муниципального заказчика есть возможность занести такую компанию в реестр недобросовестных поставщиков. Но этот метод не всегда решает проблему полностью, так как это не дает гарантии, что эта же компания опять не примет участие в торгах, но уже под другим названием, ведь в реестр недобросовестных поставщиков заносится только сама организация, а не ее все её собственники.

В связи с этим следует отметить, что необходимо заносить в реестр недобросовестных поставщиков также весь состав цепочки собственников компании, который нельзя допускать к участию в торгах.

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

**Основное содержание работы.** Первая глава магистерской работы посвящена рассмотрению генезиса контрактной системы в сфере закупок в России и зарубежных странах.

Что касается отечественного опыта, то первоначально было проработано становление контрактной системы в сфере закупок в рамках российской экономики. Дореволюционное законодательство было направлено как на соблюдение интересов государства, так и на активное привлечение предпринимателей к участию в обеспечении интересов государства. Для такого привлечения использовались специальные «пособия», льготы для «мелких промыслов» в случае их участия одновременно с крупными предпринимателями.

Начало XX века в России было связано с монополизацией экономики. Перед Первой мировой войной количество монополий различного типа в стране превышало полторы сотни<sup>1</sup>. В результате деятельности монополий искусственно создавалась нехватка производящихся ими товаров.

Значительные изменения системы государственных закупок в России в первой половине XX века произошли уже после прихода к власти большевиков. Возобновление договорных отношений происходит после окончания гражданской войны, в период восстановления народного хозяйства в России. В данный период развитие товарно-денежных отношений обязало поставщиков использовать договоры купли-продажи или так называемые договоры поставки. Появляются публичные торги, так

---

<sup>1</sup> Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование: монография / Л.В. Андреева. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 53.

называемые смешанные торги, которые проводятся путем устных объявлений, в запечатанных пакетах и по телеграфу.

Если рассмотреть опыт западных стран, то он демонстрирует, что государственные закупки являются неотъемлемой частью сферы внутреннего товарообмена и одним из действенных механизмов обеспечения конкуренции на рынке.

С 1948 года в Соединенных Штатах действует Федеральная контрактная система, включающая в себя организацию закупок с целью выполнения большинства государственных программ<sup>1</sup>. Через государственный заказ реализуются проекты гражданского и военного строительства, поставки вооружения и военной техники, научно-исследовательские и конструкторские работы, а также услуги связи и транспортные услуги.

Странами Евросоюза используются различные модели организации государственных закупок, наиболее распространенными являются централизованная и децентрализованная.

Принципы, на которых основывается система государственных закупок в Европейском союзе, в целом не отличаются от принципов, принятых во многих странах. Это принцип прозрачности, подразумевающий открытость и доступность информации о государственных закупках, принцип подотчетности и соблюдения принятых процедур, а также принцип недопущения дискриминации, подразумевающий равные возможности для всех участников закупок<sup>2</sup>.

Во второй главе проведен анализ современного состояния контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации. Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок в современном российском законодательстве осуществляется системой нормативно-правовых актов.

---

<sup>1</sup> Кузнецова, И. В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. 2-е изд., перераб. и доп. / И.В. Кузнецова. М.: Гос. ун-т - Высшая школа экономики, 2010. С. 93.

<sup>2</sup> Покровская, В.В. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок / В.В. Покровская, Е.А. Ускова // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 3. С. 25-39.

Основными нормативно-правовыми актами, регулируемыми государственные закупки, считаются Гражданский кодекс РФ и Закон № 44-ФЗ.

Государственный контракт выступает особым средством косвенного управленческого воздействия на экономику, одной из правовых форм регулирования и направлен на удовлетворение наиболее важных публичных потребностей государства.

Рассмотрены действующие понятия в данной отрасли, предложено отсутствующее в настоящий момент в законодательстве определение «государственный (муниципальный) заказ».

Одновременно был рассмотрен механизм организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и его эффективность. Отмечено, что главными плюсами электронных торгов называются общедоступность и относительная открытость таких аукционов. Электронные закупки дают возможность доступа к государственным закупкам малым и средним предприятиям, обеспечивая равенство бизнеса и не допуская возможность отбора заранее, до начала торгов, определенных крупных предприятий, особо приближенных к каким-либо представителям власти.

В третьей главе предложены направления совершенствования системы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Проведен анализ, а также выявлены причины проблем, возникающих в сфере закупок товаров для государственных нужд, например, кадровая проблема, проблема качества поставляемых товаров, работ, услуг или проблема коррупции. Следует отметить, что только комплексное применение вышеуказанных мероприятий позволит улучшить действующую ситуацию в контрактной системе в сфере закупок.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок.

**Основные положения исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1. Матиев Р.Б. Финансово-правовые основы регулирования отношений в сфере государственного оборонного заказа // Публичные и частные интересы в условиях унификации таможенного законодательства: Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Соотношение публичных и частных интересов в условиях унификации таможенного законодательства» (г. Саратов, 2 ноября 2016 г.) / Под ред. С. А. Овсянникова, Н. А. Мошкиной. СПб.: Троицкий мост, 2017. С.148-151.

2. Матиев Р.Б. Проблемы правового регулирования организации закупочной деятельности государственными органами // Таможенное регулирование в Евразийском экономическом союзе: проблемы теории и практики: сборник научных трудов по материалам VIII Международной научно-практической конференции «Таможенное регулирование в Евразийском экономическом союзе: проблемы теории и практики» (г. Саратов, 01 ноября 2017 г.) / под ред. С.А. Овсянникова, И.В. Мильшиной. – СПб: Издательство «Троицкий мост», 2018. С. 74-77.