

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

Кафедра таможенного, административного и финансового права

Реализация принципа эффективности расходования внебюджетных средств в
контексте ФЗ от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров, работ, услуг
отдельными видами юридических лиц»

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 366 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Мамедова Рамиля Узеировича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Н.Н. Лайченкова
инициалы, фамилия

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой:

к.ю.н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.А. Овсянников
инициалы, фамилия

« ____ » _____ 20 ____ г.

Во введении обоснована актуальность исследования реализации принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте ФЗ от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг отдельными юридическими лицами». Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223–ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ, закон о закупках)¹ внес весомый вклад в развитие сферы закупок, закрепив ключевые цели, правила и принципы закупочной деятельности для корпоративных заказчиков. Однако, «эволюция правового регулирования общественных отношений» в сфере государственных и иных закупок характеризуется высокой степенью нестабильности и хаотичности, что обуславливает актуальность изучения правового регулирования этих процессов.

Стоит отметить, что Закон № 223-ФЗ имеет центральную позицию в системе федерального законодательства, потому что положения данного закона содержат в себе специальные нормы, которые не исключают взаимосвязь с иными специальными законами (Указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства РФ, актами органов исполнительной власти и т.п.).

Одной из целей введения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ являлось создание единых, прозрачных, конкурентных условий для высокоэффективного и экономически обоснованного расходования финансовых средств. Однако при реализации на практике этого нормативного правового акта возникли некоторые проблемы, связанные с осуществлением закупок отдельными видами юридических лиц.

Актуальность данной работы заключается в выявлении на современном этапе развития права проблем, которые возникают при осуществлении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223–ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета от 22 июля 2011 г. № 159.

Следует отметить, что степень научной исследованности и обоснованности данной проблемы является невысокой, однако высока степень ее практической значимости. Количество работ по этой теме небольшое.

Основной источник жизнедеятельности абсолютно любого государства - это средства бюджета. Направленность использования средств бюджета и его количество устанавливают экономическое и социальное развитие всей страны. Основные обязательства, которые государство берет на себя, определяются бюджетом страны.

Только коренные преобразования нашего законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц смогут обеспечить эффективное расходование всех средств бюджета Российской Федерации, что позволит реализовывать государственные программы, планирующиеся каждый год, а также обеспечит устойчивое социальное и политическое развитие всех значимых государственных институтов.

Степень разработанности проблемы. Рассматриваемую тему не обошли вниманием такие авторы, как О.В. Афанасьева, Н.Ю. Андреев, А.Э. Катвалян, К.В. Кичик, И.Г. Львова, С.В. Поспелов, С.Н. Рябухин, А.Р. Сайфуллин, К.И. Фамиева и др. Однако, как представляется, тема малоизученна.

Объект настоящего исследования составили правоотношения, регулируемые законодательством Российской Федерации, возникающие в связи с реализацией принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте Федерального закона от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг отдельными юридическими лицами».

Предмет исследования составили нормы действующей системы нормативно-правовых актов, регулирующих реализацию принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте Федерального закона от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг

отдельными видами юридических лиц», а также правоприменительная практика и научная доктрина.

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа нормативно-правовых актов и научной литературы исследовать особенности реализации принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте Федерального закона от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд *задач*:

-определить понятие закупок товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц;

-проанализировать нормативную основу закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

-охарактеризовать элементы договорных правоотношений в сфере закупок отдельными видами юридических лиц.

-выявить особенности реализации законодательных принципов в закупках отдельными видами юридических лиц;

-проанализировать практику злоупотребления правом при осуществлении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

-выдвинуть предложения по изменению законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц с целью повышения эффективности расходования внебюджетных средств.

Теоретическая основа исследования. Базовыми теоретическими основами при рассмотрении вопроса о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц стали исследования Р.Р. Абдулвагаповой, Н.Ю. Андреева, О.В. Афанасьевой, Н.А. Бояринцевой, В.В. Гущина, К.В. Кичика, О.В. Калашниковой, Е.В. Левченко, М. Н. Прокофьева, А.С. Рюмкиной, А.Р. Сайфуллина, К.И. Фамиевой, И.Ю. Федоровой и др.

Нормативную основу магистерской работы составили Конституция Российской Федерации, законодательство регламентирующее правовое

регулирование банковских кредитных отношений в Российской Федерации, отечественные концепции и стратегии, относящиеся к рассматриваемой проблематике.

Методологическая база исследования. Как известно, успех в решении обозначенных задач во многом зависит от выбранных методов исследования. В связи с чем, при исследовании выбранной темы применялись следующие методы: всеобщий (диалектический), обязывающий рассматривать (изучать) объекты познания в их взаимной связи, обусловленности и развитии; общенаучные методы – анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, сравнение, социологические методы; а также частные (специальные) методы - сравнительно-правовой и метод толкования норм права и некоторые другие, наиболее часто применяемые при исследованиях в области юриспруденции.

Научная новизна работы заключается в разработке теоретических и практических рекомендаций, направленных на совершенствование реализации принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте ФЗ от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Основные положения, выносимые на защиту. По результатам проведенного исследования на защиту выносятся положения, содержащие в себе признаки научной новизны:

1. Понятие закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц можно определить следующим образом - это закупочная деятельность, осуществляемая ограниченным законом кругом лиц, в установленном федеральным законодательством порядке, выражающаяся в заключении и полном исполнении гражданско-правового договора, предметом которого выступают объекты гражданских прав (в т.ч. работы и услуги), которые используются для продажи, обмена или введения в гражданский оборот иным способом в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд.

2. Запретить проведение аукциона для закупки технически сложных товаров, так как при закупке технически сложных товаров, технические характеристики являются не менее значимым фактором чем цена, а формат аукциона, в отличие от запроса предложений или конкурса, не позволяет предложить технически более совершенный товар, чем заявленный заказчиком в закупочной документации.

3. В рамках проведения запроса предложений и конкурса предусмотреть следующие механизмы:

а) Возможность проведения процедуры торгов, направление участникам закупки предложения добровольного уменьшения цены заявки на этапе подведения итогов путем подачи новой версии заявки, в которой возможно изменить только ее цену.

б) Возможность предоставления образцов товара для определения наиболее подходящей Заказчику. Наиболее эффективной данная мера может быть при закупке технически сложных товаров.

4. Теоретической проблемой реализации принципов в рассматриваемой области является отсутствие законодательного закрепления понятия «принципы закупок отдельными видами юридических лиц».

Решение проблемы усматривается в закреплении определения в статье 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, путем изложения следующим образом: принципы в закупках отдельными видами юридических лиц - это отправные положения, выраженные в законах, в рамках которых осуществляются закупки отдельными видами юридических лиц.

5. Обращение к принципам закупок отдельными видами юридических лиц пока не стало обычной практикой для правоприменителей.

В связи с этим, необходимо информационное просвещение правоприменителей, в направлении того, что правовое регулирование может осуществляться не только конкретными правовыми предписаниями, но и более общими правилами.

6. Остается актуальным вопрос о том, принимать ли и оценивать Комиссией антимонопольного органа доводы Лица, подавшего жалобу, заявленные в устной форме. Следует ли продлевать срок принятия решения по жалобе с целью предоставления возможности заказчику подготовить контрдоводы.

Указанная проблема требует разрешения на законодательном уровне путем внесения соответствующих изменений в статью 18.1 закона о защите конкуренции и закон о закупках.

7. Следует уточнить на законодательном уровне возможность применения положений ст. 10 ГК РФ иными органами, кроме перечисленных в п. 2 данной статьи, во избежание нарушения прав участников гражданских правоотношений.

8. Для целей оформления отношений, предусмотренных законом о закупках, в Российской Федерации в настоящее время нормативных оснований для использования договоров рамочного типа не имеется. Соответственно, ранее сформированные в разъяснительной практике представителей Минфина и Минэкономразвития России позиции по данному вопросу подлежат пересмотру или отмене. В закупочной деятельности, осуществляемой в режиме Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» заказчикам следует учитывать современную правоприменительную практику антимонопольных органов и судов. Заказчикам не надлежит оформлять складывающиеся отношения по закупкам договорами рамочного типа.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что собранный, обобщенный и проанализированный материал представляется возможным использовать в дальнейшем осуществлении научных исследований по рассмотренной теме, в том числе в:

-учебно-методической работе при преподавании и при подготовке учебных и методических изданий;

-научно-исследовательской работе - как основа для дальнейшей

разработки правовых проблем, возникающих при реализации принципа эффективности расходования внебюджетных средств в контексте Федерального закона от 28.07.2011 г. № 223 «О закупке товаров работ, услуг отдельными юридическими лицами»;

-практической деятельности - как рекомендации судебным органам по совершенствованию правоприменения;

-правотворчестве - при подготовке предложений по совершенствованию действующего отечественного законодательства.

Апробация результатов исследования произведена посредством публикации научных статей.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Данная работа состоит из введения, основной части, включающей в себя шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава первая выпускной квалификационной работы посвящена правовому регулированию закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

В первом параграфе «Понятие закупок товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц» дано авторское определение закупкам товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: это закупочная деятельность, осуществляемая ограниченным законом кругом лиц, в установленном федеральным законодательством порядке, выражающаяся в заключении и полном исполнении гражданско-правового договора, предметом которого выступают объекты гражданских прав (в т.ч. работы и услуги), которые используются для продажи, обмена или введения в гражданский оборот иным способом в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд.

Во втором параграфе рассмотрены «Нормативная основа закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» установлено, что нормативно-правовая основа - это совокупность официальных

письменных (изданных) документов, которые принимаются в определенной форме правотворческим органом.

Автором сделан вывод, что заказчикам предоставлена возможность сформировать свою систему закупок в зависимости от особенной осуществляемой ими деятельности. Указанное право согласуется с целями и задачами закона о закупках, направленными на выявление в результате торгов поставщиков, которые в наибольшей степени способны удовлетворить потребности заказчика. Вместе с тем, разрабатываемые заказчиками положения о закупках не могут и не должны противоречить действующему законодательству, а право заказчиков устанавливать особенности проведения закупочных процедур не освобождает их от необходимости соблюдения действующего законодательства, прав и законных интересов участников как более слабой стороны в правоотношениях.

В настоящий момент в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц преобладает многоуровневый характер правового регулирования.

В третьем параграфе рассмотрены «Элементы договорных правоотношений в сфере закупок отдельными видами юридических лиц». Основной составляющей любого гражданско-правового договора являются стороны, которые его заключают, т.е. субъекты договорного процесса.

Выявлено, что правоотношения в сфере закупок имеют двухсторонний характер, именно для этого используется два термина - заказчик и поставщик

Поставщиком признаётся лицо, поставляющее по результатам конкурсных процедур товар, работу или услугу и вступающее по итогам закупки в договорные отношения с заказчиком. Федеральным законом №223-ФЗ в ч. 4 ст.3 утверждается, что участником закупки, а значит и потенциальным поставщиком может быть любое юридическое лицо вне зависимости от его организационно-правовой формы, формы собственности,

места нахождения и места происхождения капитала, либо индивидуальный предприниматель либо физическое лицо.

Если круг поставщиков, пусть и с изъятиями остаётся в силу закона неограниченным, то круг заказчиков (лиц, чьи нужды в силу осуществления закупки будут удовлетворены) очерчен законодателем вполне подробно

Существенные условия договоров определяются типом правоотношений, которые лежат в основе предмета закупки: т.е. при закупке товаров условия договора поставки, при закупке работ - договора подряда, при закупке услуг - договора возмездного оказания услуг.

Вторая глава магистерской диссертации представлена под наименованием «Содержание закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В первом параграфе второй главы «Реализация законодательных принципов в закупках отдельными видами юридических лиц» автором выявлено, что при любом подходе к определению принципов в закупках отдельными видами юридических лиц их смысл и назначение состоит в том, что они служат фундаментом, каркасом для построения определенной правовой конструкции или правовой системы в целом. На них ориентируются все участники налогового права, выстраивая линию поведения и отстаивая принадлежащие им права, свободы и законные интересы.

Система принципов в закупках отдельными видами юридических лиц, является генетической основой построения анализируемой области. К рассматриваемым принципам относятся следующие.

Информационная открытость закупки. Она является одним из приоритетных факторов осуществления деятельности в сфере закупок. Правовую основу данного принципа составляет гарантия права человека на доступность правовой информации. На законодательном уровне установлена обязанность по предоставлению для потенциальных поставщиков информации о прошедших, действующих и планируемых закупках. Отметим,

что предоставление такой информации осуществляется на безвозмездной основе.

Равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Помимо положения и закупочной документации дополнительные требования к участникам предъявлять запрещено. Неправомерным является и предъявление требования о минимальном или максимальном количестве штата сотрудников участника закупки.

С вышеназванным принципом тесно связан принцип отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Еще одним, является принцип целевого и экономически эффективного расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

Теоретической проблемой реализации принципов в рассматриваемой области является отсутствие законодательного закрепления понятия «принципы в закупках отдельными видами юридических лиц».

Решение проблемы усматривается в закреплении определения в статье 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, путем изложения следующим образом: принципы в закупках отдельными видами юридических лиц - это отправные положения, выраженные в законах, вокруг которых базируется осуществление закупок отдельными видами юридических лиц.

Еще одной проблемой является то, что обращение к принципам закупок отдельными видами юридических лиц пока не стало обычной практикой для правоприменителей.

В связи с этим, необходимо информационное просвещение правоприменителей, в направлении того, что правовое регулирование может осуществляться не только конкретными правовыми предписаниями, но и более общими правилами.

Во втором параграфе «Практика злоупотребления правом при осуществлении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» автор выявил, что правовая неопределенность норм ст. 10 ГК РФ о злоупотреблении правом, последствий его совершения участниками гражданского оборота, отсутствие перечня субъектов, обладающих правом применять данные нормы, вызывают разночтения в понимании и применении этого правового явления в правоприменительной практике.

Произвольное толкование понятия добросовестности, расширение сферы его применения, сказывается на качестве принимаемых решений правоприменителями, фактически усиливая их контроль над оборотом.

Введение в гражданское законодательство принципа добросовестности Федеральным законом от 30.12.2012 № 302-ФЗ, а именно приравнивание недобросовестности к злоупотреблению правом, породило скорое распространение данной правовой конструкции на различные отношения, увеличивая судебный контроль над оборотом. Это стало реакцией на соответствующий запрос общества, в связи с развитием рынка потребительского кредитования населения коммерческими банками, для упорядочивания ситуации со скрытыми комиссиями в кредитных договорах с банками. Сегодня уже сложно обойтись без принципа добросовестности, защищающего права и интересы участников гражданских правоотношений.

В третьем параграфе «Предложения по изменению законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц с целью повышения эффективности расходования внебюджетных средств» выявлено, что федеральное законодательство в сфере закупок отдельными видами юридических лиц нуждается в серьезных изменениях:

- 1) установление обязательного закрытого перечня закупочных процедур по аналогии с Федеральным законом №44-ФЗ.

С учетом круга предметов и объёмами используемых денежных средств наиболее рациональными являются использование конкурса,

аукциона, запроса котировок, запроса предложений и закупка у единственного поставщика.

2) жёсткое ограничение срока размещения информации о закупках.

В настоящий момент заказчик, в том числе и по информационному обеспечению своей закупки, руководствуется в большей степени собственно разработанным положением о закупках. Поскольку жёстких критериев к детализации положения Федеральным законом №223-ФЗ не установлено, предлагается перевести данные требования в разряд законодательных и обеспечить конкретное ограничение вышеназванных сроков. Например, сроки размещения извещений должны быть едиными для всех.

3) регламентация общих начал каждой из процедур закупки

В настоящий момент способы проведения закупки каждый заказчик трактует самостоятельно, пусть и в соответствии с самостоятельно разработанным положением о закупке.

В целях эффективной профилактики правонарушений и обеспечения максимально возможной эффективности расходования средств необходимо закрепить базовые требования к каждому из способов закупок. В число этих базовых требований входит формулирование принципов определения победителей, императивное установление сроков проведения закупочных процедур.

4) разработка общего стандарта документации в сфере закупок.

5) запрет на произвольное изменение условий контракта.

Данная проблема законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц также кроется в излишнем приоритете положения о закупках конкретного заказчика.

В настоящее время ни один законодательный акт не устанавливает конкретный перечень оснований, позволяющих заказчику, поставщику, подрядчику или исполнителю изменять условия договора, касающиеся его предмета, сроков его исполнения и иных положений, значительно влияющих на конечный результат деятельности в сфере закупок.

В частности, заказчиками в качестве основания для изменения существенных условий договора указывается «изменение финансового, технологического, производственного состояния предприятия, совершение организационных преобразований, а также корректировка иных программ, оказавших влияние на потребность в данной закупке». С юридической точки зрения данную формулировку вполне обоснованно можно толковать как возможность заказчиком произвольно и по своему собственному усмотрению корректировать договор, в том числе в ходе его исполнения.

Результатом таких действий заказчиков является затруднение исполнения таких договоров, что само по себе склоняет исполнителя к совершению нарушения, а также исполнителем в результате таких корректировок причиняется материальный ущерб, который, как правило возместить невозможно.

б) модернизация института закупок у единственного поставщика.

В настоящее время ни один нормативно-правовой акт не определяет даже открытого перечня оснований, при которых заказчик осуществляет закупку у единственного поставщика.

На практике это приводит к тому, что практически любой объект гражданских прав может быть закуплен у совершенно любого юридического лица путём игнорирования конкурсных процедур, что является благоприятной почвой для образования «картельных соглашений», ущемления прав добросовестных участников закупки. Стоит заметить, что большинство закупок совершаются именно с применением процедуры закупок у единственного поставщика.

7) ужесточение мер ответственности за правонарушения в сфере закупок отдельными видами юридических лиц.

Автор резюмирует, что для целей оформления отношений, предусмотренных законом о закупках в Российской Федерации в настоящее время нормативных оснований для использования договоров рамочного типа не имеется. Соответственно, ранее сформированные в разъяснительной

практике представителей Минфина и Минэкономразвития России позиции по данному вопросу подлежат пересмотру или отмене. В закупочной деятельности, осуществляемой в режиме Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» заказчикам следует учитывать современную правоприменительную практику антимонопольных органов и судов. Заказчикам не надлежит оформлять складывающиеся отношения по закупкам договорами рамочного типа.

В заключение представлены авторские научно обоснованные выводы по результатам проведенного исследования.

Перечень публикаций магистранта по исследуемой теме.

1. Мамедов Р.У. Актуальные проблемы реализации законодательных принципов в закупках отдельными видами юридических лиц // Всероссийский научный журнал «Территория инноваций». № 4 (49). 2021. С.11-15.
2. Мамедов Р.У. Нововведения в сфере закупок товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц // Всероссийский научный журнал «Территория инноваций». № 4 (49). 2022. С.11-15.