

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

БАЙМУРЗАЕВА ШАГИДА АХМЕДХАНОВНА

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ, СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
к.ю.н., доцент

подпись, дата

Е.Н.Тогузаева

Заведующий кафедрой
гражданского права и процесса
канд. юрид. наук, доцент

подпись, дата

Е.Н. Тогузаева

Саратов 2023

Введение

Актуальность настоящего научного изыскания. В период 90-х годов российское экономическое пространство претерпевало существенные и коренные изменения. Взамен планово-административной экономики наступили полярно иные рыночные, что могло привести к стагнации экономики. Указанное обусловлено тем обстоятельством, что созданные юридические лица и индивидуальные предприниматели не были готовы к столь кардинальным модификациям экономики.

С целью преодоления экономической стагнации, повышения уровня благосостояния граждан, отечественный законодатель предусматривает механизм закупок, контрактную систему. Для четкого понимания наличия или отсутствия прогресса, обратимся к эмпирическим данным, отображающим мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2022 год.

Объемы закупок впечатляют. По данным, полученным из Единой информационной системы, по состоянию на 2022 год опубликовано 51 023 планов закупок, размещенных в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на общую сумму 25 013 000 рублей. Из указанного количества 1 604 071 заключенных договоров на общую сумму 11 419 000 руб., что меньше суммы заключенных договоров в 2021 году (23 169 000 рублей)¹.

Таким образом, статистические данные свидетельствует о востребованности контрактной системы среди организаций и индивидуальных предпринимателей, а также государства.

Важно отметить, что контрактная система в отдельных закупках отдает приоритет (то есть допускает к участию) субъектам малого предпринимательства (СМП) и социально ориентированным некоммерческим организациям (СОНКО). В I квартале 2022 года на участие в

¹ Статистика // Единая информационная сеть [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 24.04.2023).

закупках, участниками которых могут быть только СМП или СОНКО подано 815,3 тыс. заявок (в I квартале 2022 года – 933 тыс. заявок). Указанное свидетельствует о действительных целях и намерениях российского государства по предотвращению монополизации экономического пространства и предоставлении возможности участвовать в рыночных отношениях вышеуказанным «незащищенным» субъектам.

Надзорная и контрольная деятельность ряда уполномоченных государственных органов по контролю за исполнением законодательства о закупочной деятельности оказывает непосредственное влияние на законность в экономической сфере России. Закупки направлены на выполнение социально значимых функций, переданных им государством. Это касается таких областей, как железнодорожные перевозки, почтовые услуги, развитие высоких технологий, включая нанотехнологии и атомную энергию, добычу и переработку углеводородного сырья, его транспортировку и реализацию внутри страны и за ее пределами.

Отслеживание соответствия заказчиков законодательным нормам и правилам в сфере закупок — это не только способ защиты интересов государства и налогоплательщиков, но и гарантия прозрачности и честности в экономической сфере. Если закупки осуществляются в соответствии с законодательством, это способствует развитию конкуренции, повышению качества товаров и услуг, а также снижению стоимости закупок.

Важно отметить, что надзорную и контрольную деятельность уполномоченных государственных органов можно считать своеобразным индикатором законности в российской экономике в целом. Поэтому контроль за исполнением законодательства о закупочной деятельности является одним из приоритетных направлений работы уполномоченных органов в России. Органы выявляют нарушения в сфере закупок и принимают меры по их устранению, а также пресекают случаи коррупции и злоупотреблений в этой области.

Помимо указанного, одной из острых проблем в правовом регулировании государственных и муниципальных закупок выступают правовые пробелы и законодательные противоречия. В связи с особой сложностью рассматриваемого института комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих государственные и муниципальные закупки, достаточно широк. Как следствие, действующие нормативно-правовые акты в полной мере не охватывают специфику деятельности каждой отрасли, с которой связано исполнение различных контрактов.

Таким образом, в связи с особой значимостью и актуальностью важно продолжать развивать и совершенствовать правовой регулирование в указанной сфере, обеспечивая тем самым законность и справедливость в бизнесе и экономической сфере в целом.

Вышеуказанное в совокупности свидетельствует об актуальности настоящей работы.

Степень теоретической разработанности исследования. Тема настоящего исследования в научной литературе и практических работах раскрыта частично и требует дальнейшей разработки. В частности, вопросами изучения правового регулирования государственных и муниципальных закупок занимались такие учёные как: Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина, М.Ф. Максюттов, В.Ф. Антонов, Ф.И. Белозор, А.А. Галицкая, А.В. Денисова, М.А. Максимова, Д. М. Павлов, Д.В. Кишеев, М.А. Максимова, Ф. Н. Ромащенко, Ж. Ю. Юзефович, К.А. Дулатова и другие.

Объект исследования: общественные отношения, непосредственно возникающие в связи с проведением государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

Предмет исследования: комплекс норм права, регламентирующих порядок проведения государственных и муниципальных закупок, а также контрольно-надзорную деятельность за порядок проведения закупок.

Цель исследования заключается в комплексном анализе проблем правового регулирования, специфике контрольно-надзорной деятельности государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

Указанную цель определяют следующие **задачи** исследования:

1. Исследовать нормативно-правовые основы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, за исполнением которого осуществляется прокурорский надзор.
2. Определить положения о контроле и надзоре при осуществлении государственных и муниципальных закупок.
3. Осуществить анализ практики и вопросы совершенствования стадии исполнения государственного (муниципального) контракта.
4. Исследовать положения о противодействии недобросовестной конкуренции и коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Методологическая основа. Методологическую основу исследования составляет совокупность логических правил, общенаучных и специальных методов и средств познания.

В основу методологии исследования положены формально-логический, системный, сравнительно-правовой методы познания.

Так же при изучении объекта также использовались следующие методы:

метод историко-сравнительного анализа – в целях изучения развития нормативных положений, регламентирующих проведение государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

системно-структурный метод – при комплексном исследовании нормативных положений, регламентирующих проведение государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации в историческом, международно-правовом и компаративистских аспектах;

формально-юридический метод – в рамках анализа правовых основ порядка проведения государственных и муниципальных закупок в

Российской Федерации в части законодательных положений, регламентирующих рассматриваемую область в России.

компаративистский анализ – для сопоставления норм, регламентирующих порядок проведения государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

Нормативно-правовая база исследования: Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», Федеральный закон «О государственном оборонном заказе», Федеральный закон «О естественных монополиях», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации и т.д.

Эмпирическую базу исследования составляют решения Арбитражных судов РФ, судов общей юрисдикции, а также материалы практики УФАС.

Научная новизна диссертационного исследования определяется положениями, выносимыми на защиту:

1. Де-юре дефиниция понятия «государственные закупки» в нормативно-правовых актах не закреплена. С целью исключения неправильного толкования и разночтений, законодательно необходимо закрепить дефиницию понятия. Государственные закупки – это совокупность способов закупок, предусмотренных законом о контрактной системе, которые непосредственно применяются в связи с наступлением обстоятельств, в частности, появление нужд государственного или

муниципального учреждения, направленных на наиболее рациональное использование бюджетных средств.

2. Ст. 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44 ФЗ, регламентирующая принципы обеспечения конкуренции, не содержит отсылки к Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Указанное обусловлено тем обстоятельством, что именно рассматриваемый нормативно-правовой акт содержит базовые положения, используемые при работе с государственными закупками, и предупреждает ограничение конкуренции.

3. Справедливо исключить п. 8 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 44-ФЗ и обозначать любой заключенный договор в рамках исследуемого нормативно-правового акта в качестве «контракта», поскольку в соответствии с указанной нормой «государственный контракт, муниципальный контракт - гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный) контракт, муниципального образования (муниципальный) контракт государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд». «Контракт» необходимо использовать лишь в случаях, когда заказчиком выступает бюджетное учреждение, государственное или муниципальное унитарное предприятие, либо иное юридическое лицо.

4. Необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 95 ФЗ № 44-ФЗ и дополнить следующим случаем «если в ходе выполнения работ возникли непредвиденные погодные условия, не позволяющие надлежащим образом выполнить работы в срок, предусмотренный контрактом».

5. Необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 95 ФЗ № 44-ФЗ и дополнить следующим случаем «если в ходе выполнения работ возникли обстоятельства, при которых субподрядчик, обязательно привлеченный к

ходу выполнения работ, не исполняет работы в срок, предусмотренный контрактом, допустимо увеличить сроки контракта».

6. В ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса РФ необходимо внести дополнения в части порядка возбуждения уголовных дел. Целесообразно установить порядок возбуждения уголовных дел аналогично возбуждению дел по налоговым преступлениям. Представляется правильным дополнить ст. 140 УПК РФ следующим пунктом: «Поводом для возбуждения уголовного дела о преступлении, предусмотренного ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, служат только материалы, которые направлены антимонопольными органами в соответствии законодательством о защите конкуренции».

Научно-практическая значимость исследования. Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования предложений и выводов, сформулированных в нём, для проведения дальнейших теоретических изысканий, так же применения их в процессе совершенствования действующего законодательства.

Апробация результатов работы. Подготовлена научно-практическая статья:

1. Баймурзаева Ш.А. Практика и вопросы совершенствования стадии исполнения государственного (муниципального) контракта // VIII заочная Международная научно-практическая конференция «Юридическая наука и правоприменение: взгляд молодых ученых». 2023.

Структура работы определена характером исследуемых в ней проблем и состоит из введения, трех глав, включающих в себя два параграфа, заключения и списка использованной литературы и источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы магистерского исследования, ее актуальность, степень научной разработанности, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагается методологическая, теоретическая, эмпирическая база работы, доказывается ее научная новизна,

теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования и о структуре работы.

Первая глава «Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации» начинается с изучения общетеоретических положений, дефиниций понятий, составляющих институт государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации. Особенно важно рассмотреть понятийный аппарат, поскольку невозможно справедливо и объективно анализировать систему без понимания сущности рассматриваемых понятий. Детальное рассмотрение автором настоящих вопросов позволили выявить законодательный пробел в части отсутствия понятия «государственные закупки» и предложен авторский вариант определения.

Первый параграф «Нормативно-правовые основы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации» раскрывает перечень нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок проведения государственных и муниципальных закупок. Помимо указанного, в первом параграфе проанализированы принципы обеспечения государственных и муниципальных закупок, позволяющих законно выстраивать процесс проведения закупочных процедур и их применять в случае отсутствия необходимых норм права.

Второй параграф «Контроль и надзор при осуществлении государственных и муниципальных закупок» определяет перечень государственных и муниципальных органов уполномоченных на осуществление контроля и надзора при непосредственном осуществлении государственных и муниципальных закупок. Контроль и надзор при осуществлении государственных и муниципальных закупок осуществляется следующим перечнем государственных органов: Федеральной антимонопольной службой и управления, исходя из подведомственности территории – определяется по месту нахождения Заказчика; Федеральным

казначейством (в соответствии с ч. 3 ст. 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и его территориальными органами; Подведомственными федеральному органу, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля; органами прокуратуры (прокуратура следит за тем, чтобы все участники процесса имели равные условия для участия в торгах, а также чтобы информация о проводимых закупках была доступна для широкой общественности).

Во второй главе «Практика и вопросы совершенствования стадии исполнения государственного (муниципального) контракта» проведен анализ действующих нормативных положений в части государственного (муниципального) контракта. В рамках указанной главы исследованы эмпирические данные и выявлены противоречия законодательной техники в части дефиниции понятий «государственный и муниципальный контракт» и «контракт». Также исследованы обязательные условия контракта. На основе эмпирических данных выявлены спорные вопросы в части ответственности сторон, наложение штрафов, их соотнесение с действительным ущербом заказчиков.

Проанализирована возможность изменения существенных условий контракта и обстоятельства, при которых возможно осуществить указанное. На основе эмпирических исследований выявлены пробелы законодательной техники. Действующая редакция ст. 95 ФЗ № 44-ФЗ не в полной мере отвечает современным потребностям контрактной системы. В связи с указанным автором выявлены пути устранения действующих законодательных пробелов.

Также исследованы положения о возможности изменения сроков исполнения контракта при возникновении ряда обстоятельств. Особенно остро вопрос стоит с контрактами, в рамках которых осуществляют подрядные работы по строительству.

В таких случаях законодательство предусматривает возможность изменения условий контракта, в том числе и сроков исполнения, при условии

согласования всех сторон. Однако, для этого необходимо обоснование необходимости изменения сроков исполнения и согласование соответствующих изменений в бюджетном законодательстве. Важно отметить, что такие изменения должны быть оговорены в начальном контракте. В случае заключения контракта в конце финансового года с общим сроком 12 месяцев и более исполнение такого контракта будет осуществляться в текущем и последующем годах. Следует обратить внимание и на возможные приостановки работ в связи с форс-мажором или иными обстоятельствами, не зависящими от воли сторон (определением суда о приостановке работ). Лимиты денежных средств, выделяемые в текущем году, могут составлять до 100 процентов от суммы контракта.

Исполнитель контракта физически не может освоить выделенные денежные средства за такой короткий промежуток времени. Во избежание нарушений бюджетного законодательства и учитывая возможность, предусмотренную отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации, заказчик вносит изменение в контракт в части оплаты работ. Дополнительным соглашением к контракту предусматривается увеличение размера аванса на размер лимитов бюджетных обязательств, выделенных на оплату соответствующего контракта, вплоть до 100 процентов, что на первый взгляд не противоречит нормам закона.

Помимо указанного, автором исследована судебная практика по делам о взыскании судебных штрафов, что позволило сделать вывод о добросовестности действий заказчиков при наложении штрафных санкций в отношении исполнителей.

В третьей главе «Противодействие недобросовестной конкуренции и коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок» исследователем проанализированы вопросы ответственности за недобросовестную конкуренции и коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Уголовная ответственность предусмотрена ст. 178 Уголовного кодекса РФ, УК РФ предусматривает

уголовную ответственность за ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения. Установление наличия соглашений между участниками предпринимательской деятельности в сфере закупок находится в предмете ведения антимонопольной службы. Для привлечения к ответственности необходимо наступление последствий в виде ограничения конкуренции.

В рамках настоящей главы рассмотрен ряд практических примеров, свидетельствующих о противодействии недобросовестной конкуренции и коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Как было отмечено ранее, одним из надзорных органов в анализируемой сфере выступают органы прокуратуры.

Помимо указанного, в рамках главы исследован нормативно-правовой акт Федеральный закон от 26.07.2006 «О защите конкуренции». Указанный акт императивно запрещает любое ограничение недобросовестной конкуренции и проявление коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок.

В заключении обобщается проделанное исследование и делаются **выводы**.