

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГКОУ ВО
УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Э. Х. Рахимов

**ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ**

Монография

Уфа 2017

УДК 347.4:339.186 (470)
ББК 67.404.20 (2Рос)
Р27

*Рекомендована к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент М. Н. Кузбагаров (Санкт-Петербургский университет МВД России); кандидат юридических наук А. Д. Светличный (Омская академия МВД России)

Рахимов Э. Х.

Р27 Генезис и современное состояние правового регулирования контрактной системы в России [Текст] : монография / Э. Х. Рахимов. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2017. – 92 с.

ISBN 978-5-7247-0959-0

Монография представляет собой сравнительно-правовое исследование, посвященное феномену государственного заказа, направленное на анализ развития правового регулирования контрактной системы Российской Федерации, а также выявление современных тенденций в этой сфере.

Предназначена для курсантов и слушателей, а также профессорско-преподавательского состава образовательных организаций МВД России.

УДК 347.4:339.186 (470)
ББК 67.404.20 (2Рос)

ISBN 978-5-7247-0959-0

© Рахимов Э. Х., 2017
© Уфимский ЮИ МВД России, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Теоретические и методологические аспекты формирования правового поля для развития контрактной системы в России	7
§ 1. Государственный заказ как предмет правового регулирования.....	7
§ 2. Методы правового регулирования в контрактной системе.....	22
§ 3. Государственный контракт.....	36
Глава II. Современное состояние и актуальные проблемы правового регулирования контрактной системы	46
§ 1. Основные способы осуществления закупок в контрактной системе	46
§ 2. Проблемы функционирования контрактной системы	69
Заключение	78
Список использованной литературы.....	80

Введение

В настоящее время через госзакупки нашим государством ежегодно направляется в экономику более 7 триллионов рублей, а с учетом закупок государственных компаний – более 30 триллионов рублей, что можно сопоставить с расходной частью федерального бюджета¹.

В этих условиях решение вопроса о совершенствовании экономико-правовых механизмов расходования данных средств приобретает особую актуальность.

В последние годы правовое регулирование закупок для государственных нужд, представляющих сферу непосредственного сопряжения частных и публичных интересов, находится в состоянии динамичного развития и вызывает повышенное внимание со стороны ученых и практиков. В большей степени этот интерес определяется активным развитием нормативного регулирования общественных отношений в сфере государственного заказа.

Примером тому служит Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон о контрактной системе или Закон № 44-ФЗ), вступивший в законную силу 1 января 2014 года, изменения и дополнения в который вносились уже более не менее сорока раз³.

Принятие принципиально нового закона связано с тем, что ранее действовавший ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» регулировал только этап размещения заказов, однако для эффективной работы системы госзаказа также требуется, помимо урегулирования вопроса, являющегося предметом бюджетного законодательства Российской Федерации в части прогнозирования и планирования закупок, системный подход, обеспечивающий полноту правового регулирования и взаимосвязь всех необходимых этапов и процессов закупок, установление ответственности субъектов федеральной контрактной системы.

Как показывает мировой опыт, в странах с развитой рыночной экономикой контрактная система, в том числе в сфере закупок товаров, работ, услуг, наряду с федеральным бюджетом и налоговой системой выступает важнейшим механизмом государственного регулирования развития экономики, науки и техники, обеспечения высоких темпов экономического роста.

Закон № 44-ФЗ был призван урегулировать не только правовую основу формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг, но и предусматривает решение ряда организационных вопросов,

¹ Доступ из: <http://www.zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 15.06.2017).

² СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³ Доступ из: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.07.2017).

установление сквозного технологического цикла закупок товаров, работ и услуг, обеспечивает возможность проведения результирующего контроля.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг в широком понимании может стать эффективным инструментом повышения конкурентоспособности национальной экономики и обуславливает необходимость дальнейшего институционального регулирования государственных закупок.

Правовой механизм государственных закупок в условиях рынка необходим для урегулирования процесса взаимоотношений заказчиков и исполнителей с учетом обеспечения интересов сторон этих отношений (государственных, частных, общественных). Одним из действенных инструментов обеспечения реализации этого механизма является создание в стране контрактной системы, охватывающей основные фазы формирования, размещения и исполнения государственных заказов, а также методы, приемы и средства, необходимые для обеспечения функционирования названного выше механизма¹.

В то же время в соответствии с принятыми в стране рыночными принципами регулирования экономики и необходимостью соблюдения баланса частных и публичных интересов, сфера государственных закупок является также объектом договорного регулирования, что актуализирует необходимость исследования генезиса правового механизма контрактной системы с позиций гражданского права.

Следует отметить, что изменения, произошедшие в сфере нормативно-правовой регуляции государственных закупок, несомненно, позволили значительно усовершенствовать эти отношения, однако привели к появлению совершенно новых теоретических и практических проблем, таких как неоднозначность понятийно-терминологического аппарата, применяемого в рассматриваемых отношениях; необходимость установления иерархического соотношения норм Закона № 44-ФЗ и Гражданского кодекса РФ; незавершенность унификации норм о государственном контракте в ГК РФ и других.

Актуальность настоящего монографического исследования связана также с новым этапом проводимой в стране кампании по борьбе с коррупцией. Причем одним из направлений этой деятельности является совершенствование законодательства о госзаказе. 14 апреля 2010 года Президентом Российской Федерации утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции², ежегодно принимаются Национальные Планы противодействия коррупции (например, Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы»).

¹ Рахимов Э. Х. Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 7.

² Доступ из: http://news.kremlin.ru/ref_notes/518 (дата обращения: 14.04.2017).

В данный план включены меры по совершенствованию правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В числе мероприятий вышеуказанного Плана также выделяется совершенствование механизмов повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Данные меры приняты в целях реализации Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции закрепляется обеспечение открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, правовое регулирование контрактной системы приобретает новые цели и задачи, обусловленные процессами, происходящими в современных социально-экономических реалиях, а имеющиеся пробелы в нормативно-правовом регулировании государственного заказа свидетельствуют о необходимости исследования как теории правового регулирования контрактной системы, так и поиска ответов на вопросы, возникающие в практике применения соответствующих норм законодательства.

Глава I. Теоретические и методологические аспекты формирования правового поля для развития контрактной системы в России

§1. Государственный заказ как предмет правового регулирования

В наши дни часто можно наблюдать в средствах массовой информации заявления представителей государственной власти, в которых так или иначе упоминается государственный заказ. Между тем среди специалистов отсутствует единство мнений в том, что же представляет из себя государственный заказ в современных условиях, каковы его реальные возможности и при помощи каких механизмов эти возможности реализуются. Более того, существует множество научных трудов, так или иначе затрагивающих проблемы правового регулирования государственного заказа, однако при всем многообразии и несомненной ценности данных работ, имеет место сильная дифференциация мнений авторов на ряд проблем, связанных с понятием и правовой природой государственного заказа¹. Сложность данной ситуации объясняется отсутствием должной нормативной регламентации и устоявшегося понятийного аппарата в данной сфере.

Для осуществления эффективного правового регулирования какой-либо отрасли или института необходимо четко знать предмет регулирования, его правовую природу и особенности. Такой подход обеспечит правильное применение соответствующих правовых методов регулирования и, несомненно, принесет свои положительные результаты. К тому же залогом эффективности действующих правовых норм является понятийная определенность используемых законодателем правовых категорий, позволяющая отождествить их с категориями фактическими. Это исключает субъективный критерий толкования правовых терминов. При этом следует отметить особое значение четкой понятийной определенности в отношениях, касающихся государственных заказов, что связано не только с трудностями выделения самостоятельных объектов правового регулирования, но и с возможностью отображения их фактических признаков в правовых дефинициях. Это обусловлено, прежде всего, органическим взаимодействием и неразрывностью всех элементов, составляющих отношения в сфере государственного заказа. Однако так или иначе доктринальное и законодательное определение этих категорий необходимо, ибо они выражают объект нормативно-правового регулирования и позволяют установить границы действия правовых норм.

¹ См., например: Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Пермяков Л. К. Правовое регулирование поставки для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Заботина Н. Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006 и др.

Еще дореволюционными российскими цивилистами отмечалось, что государственный механизм работает не сам по себе, а используя свои органы и опыт, показывает настоятельную потребность точно определить органам государства образ действия при заключении договоров, особенно таких, на которые идет значительная часть государственного достояния¹.

В связи с этим справедливо будет заметить, что необходимость детальной регламентации отношений в сфере госзаказов не утратила своей актуальности и в современных условиях.

Говоря о необходимости изучения понятийного аппарата в сфере государственного заказа, также следует отметить, что специалистами в этой области ставится вопрос о его совершенствовании. В числе основных проблем, связанных с законодательством о государственном заказе, существует проблема доведения соответствующей нормативной правовой базы до полной четкости и отсутствия двусмысленных толкований². В связи с этим уместно будет обратить внимание на высказывание Д. А. Медведева о том, что «что в науке должен четко проводиться в жизнь принцип: одно явление – одна категория»³.

Мы солидарны с практиками и учеными в том, что для осуществления правового регулирования того или иного института совершенно необходима однозначность понятийно-терминологического аппарата. Что касается сферы государственного заказа – здесь эта проблема стоит ребром, ведь разработка понятийного аппарата имеет особое значение еще и потому, что в настоящее время не выработаны универсальные дефиниции, в научных работах наблюдается смысловая подмена одних понятий другими. К тому же существует целый ряд терминов, определения которых в различных интерпретациях противоречивы, а в понятия, близкие по значению, порой вкладывается различное содержание. Из этого следует не только разграничить категории, применяемые в сфере государственного заказа, и уточнить некоторые из них, но и определить формулировки, которые с научной точки зрения были бы наиболее приемлемы для практической деятельности.

В связи с этим, в первую очередь, представляется необходимым рассмотреть понятие государственного заказа как правового явления, а также проследить его генезис в современных условиях рынка.

В конце 80-х начале 90-х годов прошлого века государственный заказ рассматривался как экономико-организационный метод реализации плановых заданий, важнейший элемент централизованного планирования или задание центральных органов. В ином аспекте государственный заказ понимался как форма исполнения расходной части бюджета, форма бюджетного

¹ Мейер Д. И. Русское гражданское право. Ч. 2. По испр. и доп. 8-му изд. 1902. М., 1997. С. 298.

² URL: <http://www.garant.ru/cooperation/gov/pconf/stol/06062008.htm?second> (дата обращения: 16.06.2017).

³ Медведев Д. А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственных предприятий: дис. ...канд. юрид. наук. Л., 1990. С. 15.

финансирования деятельности тех или иных организаций (предприятий) вне зависимости от результатов их деятельности. Под углом зрения оптимизации общественных потребностей государственный заказ выступал как «инструмент, точнее важный элемент оптимального механизма сочленения структуры общественных производств со структурой общественных потребностей»¹, как «один из методов государственного хозяйствования, реализующий платежный спрос государства на товары и услуги, необходимые ему для осуществления своих специфических функций для удовлетворения системы общегосударственных хозяйственных потребностей»².

Некоторые авторы относили систему госзакупок (госзаказа, задания по поставкам продукции и услуг для государственных нужд) к мерам прямого воздействия на экономику³. Ставился вопрос о необходимости превращения государственного заказа из централизованного директивного задания в инструмент государственного регулирования, обозначив его основой для добровольного соглашения между государством-заказчиком и предприятием-исполнителем.

Попытка реализации этой идеи была предпринята законодателем в начале 90-х годов⁴. По мнению Е. М. Ершова, «...государственный заказ радикально изменил свое содержание, становясь, по сути, договором между двумя субъектами: государством и предприятием (организацией)»⁵. Таким образом, произошла замена юридической основы взаимоотношений государства с хозяйствующими субъектами: ранее они возникали из административных и плановых актов (государственный заказ времен Закона СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)»), теперь – на началах равноправия сторон путем заключения контрактов.

Однако известный указ⁶ Президента Российской Федерации, изданный в целях создания механизма государственных закупок товаров для государственных нужд и государственной поддержки отдельных производств и направлений деятельности, а также создания условий для реализации обозначенного выше Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», ожидаемого эффекта не

¹ Цветков С. Проблема госзаказа: несколько политэкономических соображений // Экономические науки. 1991. № 2. С. 47.

² Государственный заказ в экономических системах: принципы формирования и механизм реализации // Вестник ЛГУ. Серия 5. Вып. 2. 1990. С. 105.

³ Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования // Вопросы экономики. 1991. № 7. С. 97.

⁴ См., например: Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» и Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.06.2017).

⁵ Ершов Е.М. Государственные заказы в формирующейся рыночной экономике: дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 1991. С. 45.

⁶ Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 6. Ст. 321.

дал. Образование для участия в осуществлении государственных закупок товаров общепромышленного применения и народного потребления акционерных обществ «Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт» (АО «Росконтракт») и «Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт» (АО «Росхлебопродукт» не привело к существенным положительным результатам. Не обладая функциями государственного управления, вышеуказанные корпорации становились обычными торгово-посредническими организациями, которым государство поручало производить государственные закупки по рыночным ценам. «Росконтракт», позднее ОАО со смешанным капиталом, как коммерческая организация потеряла право быть государственным заказчиком¹.

Оставшийся даже в существенно сниженном объеме и значительно ослабленный в своей обязательственности государственный заказ считался фактором, сдерживающим развитие контрактной системы. На этот счет в 2000 г. Д. А. Рубвальтер, исследуя федеральную контрактную систему в Российской Федерации, высказал мнение о том, что госзаказ не встроен в рыночный механизм и зачастую «неэффективно» использует бюджетные средства и назвал государственный заказ «своеобразным рудиментом планово-распределительной системы»².

Таким образом видно, что в советской системе права и экономики государственный заказ рассматривался как один из непосредственных элементов планирования, однако уже в то время правовая природа госзаказа рассматривалась представителями юриспруденции с разных позиций. Например, И. Л. Бродский рассматривал его как административный акт подготовительного планирования³, С. М. Корнеев – как соглашение сторон об установлении обязательств поставки⁴. Многим представителям гражданско-правовой науки госзаказ представлялся как элемент первой стадии заключения договора, как предложение к его заключению или оферта⁵.

В СССР термин «государственный заказ» был закреплен законом от 30 июня 1987 г. № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)», в котором законодатель определил его как исходные данные для планирования предприятием (организацией) своей деятельности. Государственный заказ, согласно этому закону, выражал требования государства по поставке предприятиями продукции (выполнению работ, услуг) для

¹ Дмитриева И. К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: дис. ...канд. эконом. наук. М., 2003. С. 20.

² Рубвальтер Д. А. О формировании государственного рынка и федеральной контрактной системы // Власть. 2000. № 12. С. 36.

³ Бродский И. Л. Правовая природа предварительных заказов торгующих организаций промышленным предприятиям // Советское государство и право. 1964. № 5. С. 57.

⁴ Корнеев С. М. Основы советского гражданского права / под ред. В. А. Рясенцева. М., 1952. С. 88.

⁵ См., например: Клейн Н. И., Петров И. Н. Комментарий к Положениям о поставках продукции и товаров. М., 1978. С. 42; Новицкий И. Б., Грибанов В. П., Беякова А. М. Правовые вопросы товарооборота и планового распределения продукции // Вопросы советского гражданского права в практике суда и арбитража / под общ. ред. И. Б. Новицкого. М., 1959. С. 297.

удовлетворения первоочередных общественных потребностей, обеспечения ускорения научно-технического прогресса и структурной перестройки экономики. Вводился конкурсный порядок размещения заказов на поставку продукции (выполнение работ, услуг), а также на ввод в действие производственных мощностей и объектов социальной сферы. Конкретный объем государственных заказов по продукции (работам, услугам), включенный в их состав, определялся централизованно.

На предприятия, получавшие госзаказ, возлагались особые обязанности по заключению и исполнению хозяйственных договоров с потребителями; по развитию производственных мощностей, необходимых для выполнения государственного заказа, в том числе за счет собственных и заемных средств; по обеспечению производства по государственному заказу материально-техническими ресурсами, получаемым как по выделенным лимитам и фондам, так и приобретаемым в порядке оптовой торговли, по прямым связям с предприятиями-поставщиками. Другими словами, государственный заказ образца 1987 г. представлял собой директивный документ, имеющий характер планового задания, административный приказ государства на организацию производства необходимой ему продукции.

Таким образом мы приходим к выводу о том, что широко применяемый в настоящее время термин «государственный заказ» в целом «перекочевал» из советских времен, однако следует рассмотреть как он видоизменился в настоящие дни.

Итак, рассмотрение современного понятия государственного заказа следует начать со справочной литературы. Последняя пестрит разнообразием определений. Например: «Государственный заказ в РФ – совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета»¹, или «Государственный заказ – в РФ предложение, даваемое уполномоченной гос.организацией другой организации-поставщику о поставке товаров, работ, услуг для федеральных и региональных государственных нужд. Государственных заказчиков, осуществляющих закупку продукции для федеральных государственных нужд, утверждает Правительство РФ. Государственным заказчиком может быть федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие или государственное учреждение»², «Государственный заказ – выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. Такой заказ может выполняться не только государственными, но и другими предприятиями. Заказ обычно вы-

¹ Словарь по экономике и финансам // Глоссарий.ру. URL: www.glossariy.ru (дата обращения: 20.05.2017).

² Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М., 2007.

дается на конкурентной основе»¹. Заметим, что последнее определение наиболее приближено к сегодняшним реалиям.

Что касается нормативного закрепления понятия государственного заказа, то до недавнего времени существовало единственное законодательно закрепленное определение государственного заказа, содержащееся в п. 4 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ – «...государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет соответствующего бюджета»². Представляется, что данное определение не терпело никакой критики даже для целей бюджетных правоотношений. В нем идет речь лишь о «совокупности заключенных контрактов», хотя стадии формирования и размещения государственного заказа также непосредственно затрагивают бюджетные правоотношения.

В Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» используется следующее определение: «Государственный оборонный заказ – правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества (далее – вооружение и военная техника), комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг (далее – продукция (работы, услуги), а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации».

В соответствии с Положением о государственном заказе на профессиональную подготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти³ государственный заказ определяется как задание по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на календарный год, установленное Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти – государственным заказчиком в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели. Как государственное задание понимается государственный заказ также в постановлениях Правительства от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (вышем учебном заведении)»⁴ (п. 13), от 21 августа 2001 г.

¹ Современная энциклопедия // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/14406> (дата обращения: 20.05.2017).

² Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ данный пункт был исключен (прим. автора).

³ Утв. постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2001 г. № 109 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 8. Ст. 758.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 8. Ст. 731.

№ 606 «О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием»¹ и от 4 октября 2002 г. № 749 «О конкурсах среди аккредитованных образовательных учреждений высшего профессионального образования на выполнение государственного задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием»².

В науке также существуют различные подходы к раскрытию содержания понятия «государственный заказ». Современная юридическая литература содержит разнообразные определения понятия государственного заказа, в том числе: как поставки и работы для целевых программ, в которых участвует РФ или субъект РФ³, как включенный в соответствующую государственную программу объем необходимых для ее выполнения поставок, работ, услуг⁴, как совокупность административно-правовых актов⁵, как закупки и поставки продукции (товаров, работ, услуг), осуществляемые государственными заказчиками⁶.

В. И. Кузнецов, исследуя правовое регулирование государственного заказа с использованием методологии науки административного права, предлагает следующее определение государственного заказа: «Государственный заказ – административно-правовой режим, устанавливаемый на основе закона и образующий особый порядок реализации правоотношений удовлетворения государственных нужд, возлагающий на органы государственной власти обязанности по прогнозированию, разработке прогнозов и программ государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, планирования их реализации в отношении национальных интересов путем формирования государственных заданий, в отношении которых, уполномочивающий федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы или лица в случаях и в порядке, предусмотренных законом, заключать от имени государства и на основании государственного задания государственные контракты, возлагающие на исполнителя контракта субъективную обязанность произвести в установленный срок и с определенными в техническом задании требованиями и иными условиями государственного контракта продукцию, услугу»⁷.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 36. Ст. 3565.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 41. Ст. 3990.

³ Ноздрачев А. Ф. Государство как заказчик продукции // Государство и право. 1994. № 7. С. 43.

⁴ Предпринимательское (хозяйственное право): учебник / отв. ред. О. М. Олейник. М., 1999. С. 513.

⁵ Юшкевич П. П. Правовое регулирование подготовки и заключения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд военными организациями: дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 87.

⁶ Мерсиянов А. А. Формирование организационно экономического механизма управления государственными закупками на региональном уровне: дис. ...канд. эконом. наук. СПб., 2001. С. 18.

⁷ Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 20.

Вряд ли можно согласиться с таким определением, ибо понятие режима отражает статичную сторону явления, нас же интересует, и действующее законодательство подталкивает рассматривать государственный заказ с точки зрения динамики развития правовых отношений.

В. С. Гладков определил государственный заказ как метод управления, который представляет собой совокупность приемов и способов субординационного и координационного воздействия на поведение субъектов экономической деятельности, реализация которых опосредуется образованным системным взаимодействием институциональных (плановые органы, плановые правовые акты, субъекты размещения заказа, государственный контракт) и функциональных (процедура разработки плановых актов, процедура размещения государственного заказа) элементов административно-правового механизма, обеспечивающего формирование и удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах путем реализации всей совокупности функций управления¹.

Определение В. С. Гладкова представляется вполне допустимым с точки зрения административного права. Однако отождествление современного заказа с неким административно-правовым механизмом не в полной мере состоятельно, ибо оно не согласуется с основополагающими принципами гражданско-правового оборота, исключающего администрирование его субъектов.

Забегаая вперед, отметим, что вышеуказанным автором делается акцент на административно-правовой природе государственного заказа, что, на наш взгляд, представляется неточным. В. Е. Белов в этой связи подчеркивает, что при определении понятия «государственный заказ» в юридической и экономической литературе часто делается акцент на административной природе данной категории²: «В рыночных экономических условиях госзаказ не следует рассматривать как исходящее от государства и адресованное государственному заказчику государственное задание по обеспечению поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд либо как соответствующее задание поставщику (подрядчику, исполнителю)»³. Основным механизмом, по мнению В. Е. Белова, подготавливающим заключение государственных контрактов в сфере госзаказов в рыночной системе хозяйствования, становится размещение госзаказов на торгах, базирующееся на сугубо добровольном участии потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в данном процессе⁴. Также обозначенный автор считает, что госзаказ в современных условиях хозяйствования должен рассматриваться, прежде всего, не как административ-

¹ Гладков В. С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 8.

² Белов В. Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 86.

³ Там же.

⁴ Там же.

но-правовая, а как экономическая категория, под которой следует понимать обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные потребности в товарах (работах, услугах) в период времени, на который утвержден соответствующий бюджет¹.

Позволим себе частично согласиться с В. Е. Беловым в части тезиса о недопустимости однобоких подходов к государственному заказу с точки зрения административного права. Что касается необходимости рассмотрения государственного заказа как экономической категории, заметим, что экономические отношения не существуют в «вакууме», они также опосредуются нормами права и в данном случае будет вполне логично говорить о гражданско-правовой природе государственного заказа, отражающей его современную экономическую сущность.

А. А. Мерсиянов при определении гражданско-правовой или цивилистической сущности государственного заказа приходит к выводу о том, что его необходимо рассматривать как оферту. Однако, учитывая, что государственный контракт заключается преимущественно через проведение конкурса (торгов), государственный заказ, размещаемый по конкурсу, можно рассматривать и в качестве извещения о проведении конкурса (торгов), считает упомянутый автор. Также, полагает А. А. Мерсиянов, следует учитывать положения широко освещаемой в юридической литературе дискуссии о возможности рассматривать извещение о проведении конкурса (торгов) в качестве адресованной участникам конкурса публичной оферты или только приглашения делать оферты (ст. 437 ГК РФ)².

А. А. Михайлова, оценивая указанные выше выводы А. А. Мерсиянова, представляет государственный заказ как поручение, исходящее от государства. И делает следующий вывод: «...место государственного заказа – в системе публичного, а не частного права. Соответственно размещение государственного заказа более правильно понимать как адресацию такого поручения определяемому государством лицу (государственному заказчику). Действия же государственного заказчика необходимо рассматривать как направленные на реализацию (выполнение) уже размещенного соответствующим публично-правовым образованием государственного заказа. Таким образом, иницируя процедуру заключения государственного контракта, в том числе путем извещения о проведении конкурса (торгов), государственный заказчик, по сути, исполняет государственный заказ, а не перепоручает его исполнение поставщикам, хотя сам термин «размещение заказа», применительно к указанным действиям государственного заказчика, широко используется в нормативных актах»³.

¹ Белов В. Е. Указ. соч. С. 87.

² Мерсиянов А. А. Формирование организационно-экономического механизма управления государственными закупками на региональном уровне: дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 2001. С. 18.

³ Михайлова А. А. Подрядные работы для государственных нужд: особенности правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 87.

Рассматривая публично-правовую составляющую государственного заказа, А. А. Михайлова поясняет: «...следует признать, что государственный заказ, как правовое явление должен признаваться существующим только в отношении соответствующего публично-правового образования и государственного заказчика, но не в отношении последнего с поставщиками»¹.

В результате приведенных выше выводов А.А. Михайлова приходит к следующему умозаключению: «...нам представляется вполне целесообразным исключить термин «государственный заказ» из нормативного материала в той его части, которая касается порядка и процедуры заключения государственного контракта или договора поставки для государственных нужд», в частности из текста статьи 527 ГК России. Госзаказ необходимо рассматривать как категорию публичного права, как исходящее от соответствующего публично-правового образования поручение государственному заказчику обеспечить поставку продовольствия в государственных интересах»².

Мы считаем необходимым поддержать точку зрения А. А. Мерсиянова, ибо изначально выбрав ложное направление в части, касающейся места государственного заказа в системе правового регулирования, А. А. Михайлова приходит к выводу о размещении государственного заказа, как адресации такого поручения государством заказчику. На наш взгляд, такой вывод не согласуется ни с действовавшим ранее законодательством о размещении государственных заказов (ст. 5 Закона № 94-ФЗ), ни с современным Законом о контрактной системе (ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

О. В. Жердев предложил рассматривать государственный или муниципальный заказ как «совокупность нормативно-правовых актов, предусматривающих поставки продукции, выполнение работ и предоставление услуг за счет соответствующего бюджета и внебюджетных источников финансирования», закрепив соответствующее определение государственного заказа в ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Определение О. В. Жердева, на наш взгляд, более подходит для краткого обозначения целевой программы, так как не содержит указания на юридические факты, формирующие соответствующие правоотношения.

Существующее многообразие трактовок одного явления объясняется, с одной стороны, недостаточной проработкой некоторых понятий, с другой – особенностями подходов различных авторов к выделению существенных признаков, которые наиболее полно и точно, по их мнению, отражают содержание вопроса, а также выбранной ими методологией.

Так что же такое государственный заказ? Что представляет собой государственный заказ в современных общественных отношениях?

¹ Михайлова А. А. Указ. соч. С. 88.

² Там же.

Само слово «заказ» в русском языке означает всегда поручение/предложение на производство/поставку товаров, работ либо услуг. Данный тезис подтверждается справочной литературой: «Заказ – предложение покупателя, потребителя изготовить, поставить, продать ему продукцию, товар определенного вида и качества или выполнить работу, оказать услуги. Заказ должен содержать сведения о запрашиваемых товарах и услугах (количество, свойства), сроках его выполнения, виде и величине оплаты»¹, «заказ – вид оферты – предложение заказчика (покупателя) изготовить, поставить (продать) ему продукцию (товары), выполнить работу, оказать услуги с указанием сроков, объемов, количества, ассортимента, качества и других необходимых данных»².

Соответственно, нет никаких оснований не применять данные определения к заказам, в которых заказчиком выступает государство – государственным заказам. В таком случае понятна логика законодателя, который не выделил современный государственный заказ из общей массы заказов и не привел соответствующее определение, так как последнее должно восприниматься как само собой разумеющееся. Работа законодателя пошла по другому руслу – им легально закреплена цель государственного заказа, т. е. для удовлетворения чего выдается заказ – государственные нужды³.

Таким образом первичное определение понятия «государственный заказ» как правового явления, отвечающего современным реалиям, можно сформулировать следующим образом – это исходящее от государства контрагентам предложение вступить в договорные отношения по поводу поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд, иными словами, разновидность оферты, которая может меняться в зависимости от способа размещения заказа. В этой связи представляется важным рассмотреть другое, смежное государственному заказу понятие «государственные нужды».

Термин «государственные нужды» появился в законодательстве с переходом к рыночной экономике, основанной на различных формах собственности. Это не означает, что при административно-плановой системе ведения хозяйства не существовало общественных потребностей, удовлетворение которых обеспечивалось государством. Однако в тот период общественно-экономического развития господствовала концепция, согласно которой государство осуществляет руководство всеми сторонами экономической жизни: производством, обменом, распределением и потреблением. Как выразитель интересов народа, государство организовывало выполнение

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.

² Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М., 2007.

³ См.: ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.

планов в области промышленного развития, строительства, транспорта, заготовок сельскохозяйственной продукции и в других областях. Государственная собственность объявлялась всенародным достоянием, управление которой осуществлялось государством в качестве представителя народа. Соответственно, государственные и общественные интересы отождествлялись, действовал единый централизованно-плановый механизм удовлетворения потребностей общества путем направления плановых заданий предприятиям по производству определенной продукции в необходимом объеме и распределения произведенной продукции по потребителям.

Впервые законодательное определение государственных нужд в товарах (работах, услугах) было предусмотрено в Законе РФ от 28 мая 1992 года № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»¹. Принятие данного закона имело большое значение для формирования новых принципов осуществления государственных закупок на добровольной и конкурсной основе. Правда, рыночный механизм размещения заказов государства на основе принципа свободы договора не был выдержан до конца, поскольку постановлением Верховного Совета РФ от 28 мая 1992 г. № 2861-1 «О порядке введения в действие Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» было предоставлено Правительству РФ право в исключительных случаях вводить для отдельных предприятий-изготовителей порядок обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд. С принятием Закона была определена и государственная политика в области обеспечения государственных нужд с помощью рыночных механизмов путем применения частноправового метода регулирования. Государство отказалось от административных методов регулирования экономических отношений и перешло к договорным формам взаимодействия с предпринимателями².

Государственные нужды определялись в упомянутом законе как потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач (п. 1 ст. 1 Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»).

13 декабря 1994 г. был принят Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»³, который установил общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 27. Ст. 1558.

² Пермяков Л. К. Правовое регулирование поставки для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 27.

³ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

заказов на закупку и поставку не только товаров, но и работ и услуг для федеральных государственных нужд.

Законом было установлено два уровня государственных нужд – федеральные и региональные.

Федеральные государственные нужды определялись как потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (п. 1 ст. 1)¹.

Государственными нуждами субъектов Российской Федерации признавались потребности соответствующих субъектов Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ.

В качестве критерия отнесения потребностей к федеральным государственным нуждам можно считать указание на цели поставки продукции. Поставка продукции осуществляется в целях:

- создания и поддержания государственных материальных резервов Российской Федерации;

- поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;

- обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;

- реализации федеральных целевых программ.

Однако одного критерия для отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам недостаточно.

Вторым критерием следует считать финансирование поставок продукции для федеральных государственных нужд за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей (абз. 2 п. 1 ст. 1 Закона № 60-ФЗ)².

Наряду с Федеральным законом 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» приняты федеральные законы и иные нормативные акты, регулирующие отношения по закупкам государством отдельных видов товаров для государственных нужд и содержащие определения государственных нужд в отдельных видах товаров.

В Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»³ государственные нужды определяются как феде-

¹ После вступления в силу Закона № 94-ФЗ 1 января 2006 года, был принят Закон № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений...», в соответствии с которым определение федеральных государственных нужд, содержащееся ранее в Законе № 60-ФЗ, признано утратившим силу (прим. автора).

² СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

ральные потребности и потребности субъектов Российской Федерации в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии.

Поскольку данное определение не выявляет содержание понятия государственных нужд, постольку оно дополняется в Законе целями осуществления государственных закупок, которыми являются: выполнение федеральных программ развития агропромышленного производства; других экономических и социальных программ, направленных на снабжение населения продовольствием; обеспечение экспорта сельскохозяйственной продукции; формирование государственных резервов сельхозпродукции; обеспечение необходимого уровня продовольственного снабжения сил обороны и государственной безопасности (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»)¹.

В составе продукции, закупаемой для удовлетворения государственных нужд, выделяются материальные ценности государственного материального резерва. Это особый федеральный запас материальных ценностей, предназначенных для использования в особом порядке, предусмотренном законом.

В состав государственного материального резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд, запасы стратегических материалов и товарные запасы для обеспечения первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Порядок формирования и использования государственного материального резерва регулируется специальным Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»².

В данном законе определены цели создания государственных резервов: обеспечение мобилизационных нужд Российской Федерации; обеспечение первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказание государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, предприятиям, организациям, учреждениям, субъектам Российской Федерации для стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказание гуманитарной помощи; оказание регулирующего воздействия на рынок (ст. 3)³.

Таким образом, Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» являлся основополагающим нормативным актом в сфере государственного заказа. Следовательно, другие нормативные акты должны были основываться на

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

² СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

³ Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

общих принципах и положениях данного закона и регулировать только те или иные особенности, связанные с государственными закупками отдельных видов товаров (работ, услуг).

С принятием Закона № 94-ФЗ, правовая регламентация государственных нужд претерпела значительные изменения. Определение государственных нужд содержалось в ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд»: «Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ»¹.

Как следует из указанного определения, государственные нужды определяются также в целевых программах различных уровней (межгосударственных, федеральных, региональных). Реализация целевых программ различных уровней является одной из целей поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд. Мировой опыт показывает, что целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики. Именно такие методы управления применяются в странах ЕС, США, Японии и др. для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей².

Современное законодательство о контрактной системе не дает определения государственным и муниципальным нуждам, позволяя сделать вывод о том, что, несмотря на то, что нужды рассматриваются в связи с осуществлением функций публично-правовых образований, проблема нормативного определения государственных нужд остается актуальной, т. к. под их удовлетворение попадают практически любые случаи расходования бюджетных средств. По сути, мы вернулись на этап, предшествую-

¹ СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.

² Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М., 2002. С. 381–382.

вавший принятию Закона № 60-ФЗ в 1994 г., когда государственные нужды также не были четко определены.

Однако Законом № 44-ФЗ вводится такое понятие, как «цели закупки», которое опосредованно раскрывает содержание государственных и муниципальных нужд через следующие показатели:

а) достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами;

б) исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;

в) выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Таким образом, государственные заказы, а также функционирование контрактной системы в целом, в широком смысле направлены на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах, услугах. Однако не следует забывать, что государственный заказ как явление объективной реальности переживает три стадии (фазы) – формирование, размещение и исполнение. Исходя из этого, необходимо определить правовые методы, наиболее приемлемые для регуляции каждой из фаз государственного заказа, а также предпринять попытку концептуального обоснования комплексного регулирования этих правоотношений.

§ 2. Методы правового регулирования в контрактной системе

Полагаем, что создание контрактной системы самым непосредственным образом призвано послужить решению задачи, предусмотренной ст. 7 Конституции Российской Федерации, формулирующей необходимость обеспечения условий для создания социального государства с уровнем жизни граждан, достойным человека¹. Принцип социального государства тесно связан с другими основами конституционного строя России, в первую очередь с тем, что она является правовым государством с равенством прав граждан (ст. 1 и ст. 19 Конституции РФ)², соответственно, де-

¹ СЗ РФ. 2007. № 13. Ст. 1110.

² Там же.

мократические формы государственной власти должны обеспечивать ее предназначение, включая гарантии социальных прав граждан. Ст. 71 (п. «е») Конституции РФ относит к компетенции государства установление основ федеральной политики и соответствующих целевых программ в сфере социального развития. П. «ж» вышеназванной статьи предусматривает, что в ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся координация вопросов здравоохранения, защиты семьи и т. д., включая социальное обеспечение. Ст. 7 во второй своей части предусматривает отнюдь не исчерпывающий перечень социальных гарантий¹.

Для решения этих задач государство может в соответствии с гражданским законодательством через свои органы и учреждения включаться в качестве субъекта в гражданский оборот, используя свои полномочия, определяемые гражданским, налоговым, финансовым и др. законодательством. Как отмечалось ранее, размеры средств, направляемых на решение этих задач, огромны, поэтому контрактная система, формирующая, размещающая и исполняющая государственные заказы – это институт, который призван юридически опосредовать отношения, складывающиеся в процессе осуществления этой социальной функции государства.

Каким же образом заставить эту функцию работать? В правовом государстве, коим является Российская Федерация, решение этой задачи состоит в соответствующем правовом регулировании общественных отношений, способствующем реализации обозначенной функции.

Таким образом, перед государством стоит задача инсталляции объективной взаимосвязи экономической и правовой сфер в условиях рыночного реформирования и решения социальных задач, что требует разработки и уточнения средств соответствующего правового опосредования.

Правовое регулирование – это феномен, обуславливающий претворение в жизнь громоздкого массива права. В сущности, за этим термином скрывается механика воздействия права на общественные отношения. Согласно положениям теории права действие права не осуществляется самопроизвольно. Нужен специальный агрегат, который всякий раз приводил бы в действие его механизм, когда возникают соответствующие потребности и интересы, удовлетворение которых возможно и объективно необходимо средствами права. Таким «агрегатом» в механизме действия права выступает правовое регулирование².

Как мы уже отмечали, в последние годы в научной среде проводится значительное количество исследований, так или иначе связанных с государственным заказом, в том числе с проблемами его правового регулирования. Причем большинство этих работ представляют собой научные ис-

¹ СЗ РФ. 2007. № 13. Ст. 1110.

² Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 106.

следования государственного заказа с позиций административного права¹. В результате авторы приходят, несомненно, к полезным выводам и рекомендациям, касающимся порядка формирования государственных нужд, осуществления административного контроля за расходованием бюджетных средств, а также и других общественных отношений, которым присущи характерные административно-правовые признаки. На этом фоне с учетом того, что некоторыми авторами прямо ставится вопрос о необходимости рассмотрения государственного заказа, исключительно как института административного права², создается устойчивое впечатление явной экспансии на основополагающие частноправовые постулаты, закрепленные в Конституции и Гражданском кодексе Российской Федерации.

В этой связи, как уже отмечалось ранее, одной из возможных причин существования таких разнонаправленных подходов к изучению рассматриваемого явления стала некоторая порочность понятийно-терминологического аппарата государственного заказа, не позволяющая скорректировать направления исследований соответственно предметам изучения.

Безусловно, осуществить правовое регулирование института государственного заказа максимально точно возможно лишь путем применения разноотраслевых подходов, однако «перевес» на сторону применения административно-правовых методов представляется нам неоправданным и с учетом специфики современных рыночных отношений приобретает определенный рудиментарный оттенок.

Применительно к рассматриваемым отношениям вполне уместно вспомнить о работах известного американского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике (1991 г.), автора теоремы «трансакционных издержек» Рональда Коуза, который справедливо отмечал, что «рынок требует также утверждения правовых норм, которые бы определяли права и обязанности тех, кто осуществляет трансакции»³. Он также указывал, что в условиях необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов, когда участников рыночных отношений множество и интересы каждого различны, как это имеет место в розничной и оптовой торговле, установление и поддержание частной системы правовых норм оказывается очень трудным делом. И поэтому деятельность на этих рынках должна зависеть от правовой системы государства⁴.

¹ См., например: Ванин В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007; Кузнецов В. И. Правовое регулирование государственного заказа: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005 и др.

² См., например: Гладков В. С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 5, 9.

³ Коуз Р. Фирма, рынок, право. Бумажное русскоязычное издание. М.: «Дело ЛТД» при участии изд-ва «Catalaxu», 1993. С. 10.

⁴ Там же. С. 11.

Мы не зря обратились к работам Коуза, ибо вопросам значения трансакционных издержек, неизбежно сопровождающих рыночные отношения, на современном этапе уделяется недостаточно внимания.

В экономической литературе рынок характеризуется как взаимодействие продавцов и покупателей, каждый из которых самостоятелен в своих действиях¹. Гражданское право через систему своих институтов призвано определять предпосылки, основные формы и методы самостоятельной предпринимательской деятельности на рынке и давать ей необходимую правовую защиту.

Известно, что регулирование экономики может осуществляться способами субординации (директивными указаниями – отношениями власти и подчинения) и координации, предполагающей юридическое равенство участников экономических отношений.

Коузом отмечена интересная тенденция к усилению системы административного контроля при возрастании уровня трансакционных издержек в рыночных отношениях. Создание административного механизма хозяйствования, основанного на директивных указаниях «сверху», в данном случае предполагает необходимость непрерывного перезаключения контрактов, обеспечения устойчивости и долговременности экономических связей между участниками производственного процесса. Возникает справедливый вопрос: «Если все так хорошо в случае преобладания системы административного хозяйствования, почему же нельзя признать данную систему наиболее эффективной»? Р. Коуз объяснял это тем, что координация экономической деятельности с помощью приказов из единого центра также сопряжена с немалыми издержками, и эти издержки аппарата бюрократического контроля лавинообразно нарастают при увеличении размеров фирмы (организации)².

С точки зрения Коуза, механическое противопоставление конкуренции и плана, рынка и иерархии «или-или» – несостоятельно. Определяющим фактором является граница, где издержки рыночной координации сравниваются с издержками административного контроля. До этой границы выгодна иерархия, а после – рынок. В связи с этим Коуз высказал проницательное замечание, имеющее очень глубокий смысл: рыночная конкуренция сама устанавливает оптимальный для экономики объем планирования. Вот почему система тотального планирования была изначально обречена на провал³.

Из этого следует, что выбор вектора и соответствующих методов правового регулирования, «беспробельность» и динамизм соответствующего

¹ Введение в рыночную экономику: учебное пособие / под ред. А. Я. Лившица, И. Н. Никулиной. М., 1994. С. 54.

² Государство (в лице Правительства) рассматривалось Коузом как «сверхфирма» (прим. автора).

³ Капелюшников Р. И. Рональд Коуз, или сотворение рынков // Московский либертариум. URL: http://www.libertarium.ru/Ronald_Coase.htm (дата обращения: 13.03.2017).

щего законодательства напрямую влияют на благополучие экономической сферы государства и общества.

Известно, что в советский период в нашей стране господствовала административно-командная система управления экономикой. В начале 90-х годов XX века в России стала устанавливаться рыночная система хозяйствования. Появился Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 года «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» и соответствующее постановление СМ РСФСР, которые упразднили обязательный государственный заказ и принудительную систему сложившихся хозяйственных связей.

Нет никаких сомнений в том, что государственный заказ как важнейшая составляющая экономики страны мимикрирует в зависимости от экономического устройства государства. Очередным витком данных видоизменений заказа стал упомянутый переход России к рыночным отношениям. Мы не будем углубляться в процесс развития данных отношений, инициализировавшийся в связи с отменой административно-командной системы, однако считаем нужным отметить, что в сложившихся условиях роль права как регулятора общественных, в том числе экономических отношений, резко возросла.

Однако до настоящего времени юридическая наука не выработала единых подходов к определению правовой природы института государственного заказа, не выявлены те «рецепторы» в содержании государственного заказа, которые позволили бы отграничить методы правового регулирования в данной сфере. На наш взгляд, проекция основных гражданско-правовых методов регулирования общественных отношений на сферу государственного заказа позволит найти решение данных вопросов. Достижению этой цели, несомненно, будет способствовать определение видов и сущности гражданско-правовых методов регулирования, что позволит в дальнейшем выявить структуру их воздействия на отношения в сфере государственного заказа.

Под методом правового регулирования понимается совокупность приемов, средств и способов воздействия права на общественные отношения. Он включает в себя следующие структурные компоненты:

- установление границ регулируемых отношений;
- издание соответствующих нормативных актов, предусматривающих права и обязанности субъектов;
- наделение участников общественных отношений правоспособностью и дееспособностью, позволяющими им вступать в правовые отношения;
- определение мер ответственности на случай нарушения этих установлений¹.

¹ Карягин Н. Е., Михайлов А. В., Чельшев М. Ю. Научно-практический комментарий законодательства о государственном регулировании предпринимательской деятельности. СПб., 2003. С. 46–56.

В области государственного заказа реализуются разноотраслевые отношения, регламентируемые нормами разных отраслей права, поэтому при их урегулировании используются методы и принципы гражданского, административного и некоторых других отраслей российской системы права. Такой подход наиболее рационален, поскольку в «традиционных» отраслях права метод и принципы регулирования уже давно сложились и выдержали испытания практикой.

Например, к наиболее важным составляющим гражданско-правового метода регулирования общественных отношений относят юридическое равенство участников отношений, инициативность, правонаделение, имущественный характер гражданско-правовой ответственности, преимущественное использование диспозитивного способа правового регулирования. Очевидно, что многое из этого используется в регулировании отношений между лицами, участвующими в размещении государственных заказов. Без сомнения, должны соблюдаться основополагающие начала гражданского права и при осуществлении государственного регулирования общественных отношений, связанных с государственным заказом.

Метод правового регулирования является одним из определяющих категорий гражданского права, однако в отечественной цивилистике ему уделено сравнительно немного внимания. Комплексно он рассмотрен лишь в работе В. Ф. Яковлева¹, хотя многие авторы (С. С. Алексеев, С. И. Аскназий, Н. Г. Александров, С. Н. Братусь, А. В. Венедиктов, О. С. Иоффе, О. А. Красавчиков, Ю. К. Толстой, Р. О. Халфина, Б. Б. Черепяхин) рассматривали категорию метода попутно, при изучении других проблем права.

В. Ф. Яковлев указывал на характерные черты гражданско-правового метода регулирования общественных отношений: правонаделение, правовая инициатива, юридическое равенство субъектов. По его мнению, это способ воздействия на отношения, который:

- дозволителен;
- наделяет субъекты способностью к правообладанию, диспозитивностью и инициативой (на началах их юридического равенства);
- обеспечивает установление правоотношений на основе правовой самостоятельности сторон².

С точки зрения сути правовых связей, главная особенность гражданско-правового метода состоит в обеспечении правовой самостоятельности участников³.

Юридическое равенство сторон правоотношения – неотъемлемое свойство диспозитивного метода. Равенство – понятие многогранное, его можно рассматривать с различных точек зрения. Например, при первом

¹ Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. М., 2006. С. 211.

² Там же. С. 69.

³ Алексеев С. С. Предмет советского социалистического права. «Ученые труды». Т. 1. Свердловск, 1959. С. 275.

приближении его можно понимать как отсутствие признаков власти и подчинения во взаимоотношениях субъектов.

В юридической литературе отмечено, что равенство может выступать в качестве:

- принципа гражданского права;
- метода гражданско-правового регулирования;
- признака, свойственного частному праву в целом¹.

Общей правовой категорией, заключающей в себе начала равенства, является правоспособность субъектов². Существует мнение, что равенство субъектов гражданского права вообще следует рассматривать как равенство юридических свойств правоспособности³. Для гражданской правоспособности характерны свойства, отсутствующие в публично-правовых отраслях. Прежде всего – это всеобщность, т. е. в гражданско-правовых отношениях все субъекты наделяются правоспособностью, в отличие от публичных отраслей, где различные субъекты наделены различной компетенцией. Второе свойство – однотипность содержания правоспособности, т. е. ее носители имеют однопорядковые возможности быть обладателями гражданских прав. Это ведет к возможности различных субъектов выступать в одних и тех же правовых ролях в конкретных правоотношениях и занимать правовое положение, в целом тождественное иным субъектам отрасли. Еще одна особенность именно гражданской правоспособности состоит в том, что она осуществляется субъектом самостоятельно и, кроме того, исключает возможность предписания своей воли другим лицам.

Гражданско-правовое равенство является равенством правообладающих субъектов, наделенных правовой инициативой и диспозитивностью⁴.

Главной сущностной чертой гражданско-правового метода является правонаделение.

Существуют различные пути юридического воздействия права на регулируемые общественные отношения. С. С. Алексеев указывал, например, следующие:

- предоставление субъективных прав;
- возложение юридических обязанностей;
- угроза применения мер государственного или общественного воздействия;
- обеспечение государственного принуждения⁵.

Особенностью гражданского права является ориентация на первый из них. Гражданское право наделяет участников правоотношений субъек-

¹ Калмыков Ю. Х. О значении общих положений гражданского законодательства // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М., 1998. С. 48.

² Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 106.

³ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 264.

⁴ Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 111.

⁵ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

тивными правами, и имеющимися правовыми средствами обеспечивает эти права. Если же этот процесс рассмотреть с точки зрения объективного права, то более заметной окажется ориентация преимущественно на управомочивающие нормы.

Дозволительная сущность гражданского метода также выражается в наделении субъектов гражданской правоспособностью.

К чертам гражданско-правового метода необходимо отнести и диспозитивность, под которой понимают предоставленную субъекту свободу реализовывать свою правосубъектность по своему усмотрению. Диспозитивность является сущностной, качественной составляющей системы частноправового регулирования.

Внешне в гражданском праве диспозитивность проявляется в наличии и преимущественной ориентации на диспозитивные нормы.

Статья 421 (п. 4) ГК РФ называет диспозитивной норму, которая применяется постольку, поскольку соглашением сторон не установлено иное. Фактически это санкционированное государством правило поведения, которое стороны имеют право игнорировать (исключить из практики). Диспозитивная норма, таким образом, отличается тем, что:

- предусматривает возможность отклонения от предписанного поведения;

- может быть изменена соглашением сторон.

Диспозитивная норма применяется лишь постольку, поскольку стороны не исключили ее применение или не заменили ее правило иным условием¹. Правоприменительная практика всегда должна точно соответствовать предписанию императивной нормы. В то же время предписание диспозитивной нормы трансформируется в правоприменительную практику в соответствии с волей и интересами сторон.

Можно говорить о диспозитивных и императивных методах правового регулирования. В российской юридической науке они были впервые подробно исследованы еще в начале XX века И. А. Покровским. Императивное регулирование осуществляется «исключительно велениями, исходящими от одного-единственного центра, каковым является государственная власть. Эта последняя указывает своими нормами каждому отдельному человеку его юридическое место, его права и обязанности по отношению к целому государственному организму и к отдельным лицам. Только от нее, от государственной власти, могут исходить распоряжения, определяющие положение каждого отдельного человека в данной сфере отношений, и это положение не может быть изменено никакой частной волей, никакими частными соглашениями. Регулируя все эти отношения по своему почину и исключительно своей волей, государственная власть принципиально не допускает в этих областях рядом с собой никакой другой воли, никакой

¹ Комментарий ГК РФ, части первой / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006. С. 410.

другой инициативы. Поэтому исходящие от государственной власти нормы имеют здесь безусловный, принудительный характер»¹.

Еще одной чертой гражданско-правового метода является правовая инициатива. Собственная инициатива субъекта в частном праве представляется одной из основных движущих начал в правоотношении. Наделение инициативой происходит в нормах объективного права. С точки зрения общего правового положения субъектов, инициатива проявляется в наделении субъектов гражданской дееспособностью².

Таким образом, необходимость использования гражданско-правового метода в области государственного заказа не вызывает сомнений. Во-первых, в нем взаимодействуют субъекты гражданского права, выражающие свою правосубъектность средствами гражданского права, во-вторых, правоотношения, лежащие в основе исполнения госзаказа, возникают по гражданско-правовым основаниям (на основании государственного контракта), в-третьих, размещение государственных заказов происходит путем использования рыночных механизмов, в условиях формального юридического равенства.

В отношениях в области государственного заказа применяются также методы гражданского, административного, финансового права и др., причем, взаимодействуя, они оказывают друг на друга определенное влияние.

В предыдущем параграфе, исследуя генезис и содержание понятия «государственный заказ», мы сочли возможным очертить своеобразные границы правового регулирования, фокусируя внимание на категории государственных нужд. Ибо то значение, тот смысл, вкладываемый в понятие «государственный заказ» в период административно-командной экономики, совершенно не соответствует сегодняшним реалиям.

Кроме всего прочего необходимо отметить, что методы правовой регуляции обусловлены предметом регулирования, другими словами, на них оказывает существенное влияние характер правоотношений. В случае с современным государственным заказом возникает обособленный предмет правового регулирования – общественные отношения, складывающиеся по поводу удовлетворения государственных нужд. Если принять во внимание, что система государственных закупок (удовлетворения государственных нужд) состоит из трех фаз, и каждой фазе присущ свой метод правового регулирования, то встает вопрос о необходимости объединения правовой регуляции этих отношений под комплексным правовым институтом, включающим в себя полиотраслевые методы регулирования.

Для уточнения возможности организации такой правовой конструкции обратимся к зарубежному опыту правового регулирования отношений в сфере государственного заказа.

¹ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917. С. 9–10.

² Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 94.

Следует заметить, что значительное влияние на развитие института государственных закупок в зарубежных странах оказал принятый Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг¹. Этот закон был принят для оказания помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в совершенствовании законодательства по государственным закупкам, а также устранения препятствий в международной торговле². Типовой закон включает в себя общие положения, методы закупок и условия их использования, описание процедур торгов, особенности закупок услуг, процедуры, применяемые при закупках альтернативными методами, порядок обжалования. Отметим, что данный Типовой закон применялся при разработке и совершенствовании национального законодательства о государственных закупках в европейских странах, а также в странах постсоветского пространства, в том числе в Российской Федерации. В 2003–2004 гг. были разработаны проекты международных соглашений по государственным закупкам в рамках Соглашения о формировании Единого экономического пространства (Россия, Украина, Белоруссия, Казахстан), однако данные соглашения и по сей день пребывают в состоянии проектов.

В отличие от Российской Федерации, где процесс развития нормативной базы и совершенствования рыночной практики в сфере госзаказов был прерван в годы господства административно-плановой экономики, в развитых странах этот процесс шел практически непрерывно, что позволило последним добиться значительных успехов в данной сфере. Дальше других в организации системы государственных закупок продвинулись США³. Нормативной основой Федеральной контрактной системы США является Свод законодательных актов государственного регулирования, в который американский парламент ежегодно вносит дополнения и изменения. Цель такого регулирования – преодолеть ведомственность при формировании и заключении контрактов, централизовать и, как следствие, унифицировать правовые акты, регулирующие контрактные отношения⁴.

Осуществлять закупки на федеральном уровне имеют право министерства и ведомства. Государственные закупки по линии многих федеральных органов государственной власти США осуществляются Управлением общих услуг, которое закупает продукцию крупными партиями на основе конкурсных торгов, что позволяет обеспечить более эффективное

¹ Закупка продукции для федеральных государственных нужд: сборник нормативных материалов. М., 2004. С. 447–492.

² Международный прокьюремент. М., 2002. С. 9.

³ Самый первый закон в сфере регулирования федеральных государственных закупок в США был принят в 1792 г. В соответствии с ним министерствам финансов и обороны были предоставлены полномочия по осуществлению закупок от имени государства.

⁴ Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования // Вопросы экономики. 1991. № 7. С. 96–100.

расходование бюджетных средств, чем в случае самостоятельной закупки товаров и услуг отдельными ведомствами.

Федеральные правила не распространяются на закупки, осуществляемые органами штатов и других территориальных единиц, обладающих самостоятельным бюджетом. В штатах действуют собственные законы о закупках, но все они базируются на общепринятых принципах и имеют много общего. При этом федеральное правительство США требует соблюдения федеральных правил при закупках за счет трансфертов из федерального бюджета¹.

Главным координатором государственных закупок в Великобритании является Государственное казначейство. Осуществлением закупок занимаются отраслевые министерства, при этом действуют и специализированные «отраслевые» закупочные службы. В последние годы в Великобритании ведется активная работа по приведению закупочной практики различных государственных заказчиков к единому базису, а также внедрению закупочных принципов и правил, разработанных Европейским сообществом. Для этих целей создан специальный государственный орган (Office of Government Commerce). Законодательной основой британских государственных закупок служат Руководства по закупочной политике и ряд других правовых актов.

В Японии сформирована децентрализованная система государственных закупок: выделяется несколько уровней закупочных агентств (структурные подразделения центрального правительства; региональные агентства; организации).

Для национальных систем законодательства (а также для международных проектов) характерно наличие нормативно закреплённой системы принципов осуществления общественных закупок. Для стран с федеративным устройством, таких как США, Индия и др., в которых составляющие территории обладают существенной самостоятельностью, собственным бюджетом и налоговой базой, в целом характерна децентрализация законодательства; отдельные территории обычно осуществляют закупки для своих нужд по собственным правилам.

Анализ национальных систем законодательства ряда зарубежных государств в рассматриваемой сфере позволяет сделать ряд выводов. Так, к источникам правового регулирования рассматриваемых отношений в этих странах относятся гражданское и бюджетное законодательство, специальные законы, постановления и директивы кабинета министров, министерств (ведомств) и т. д.

Основными задачами правового регулирования государственных закупок за рубежом являются: повышение эффективности расходования бюджетных средств, предотвращение коррупции, обеспечение равного доступа всех

¹ Лобанова Е., Шелемина И. Указ. соч. С. 36.

потенциальных участников к государственным закупкам, поддержка малого бизнеса и т. д.

Авторский коллектив Института экономики переходного периода отмечает, что «существует несколько общих принципов организации закупок для государственных нужд, сходных для многих стран. Практически во всех документах, регулирующих государственные закупки в разных странах, отмечается, что основное отличие государственных закупок от закупок, проводимых коммерческим сектором и частными лицами, – это то, что они осуществляются не на собственные средства покупателя, а на бюджетные средства. В такой ситуации возникает широкий простор для неэффективности и злоупотреблений. Это означает, что при закупках для государственных нужд должны действовать особые требования к организации процесса закупок. Соответственно, большинство используемых в разных странах механизмов закупок явно или неявно направлено на борьбу с этой проблемой.

Практически во всех странах декларируется, что механизм государственных закупок должен быть основан на двух базовых принципах: экономии и справедливости. Важность этих принципов для процесса государственных закупок и механизм их осуществления должны быть донесены до всех государственных заказчиков и сообществ поставщиков и подрядчиков. На практике всеми уровнями власти используются достаточно похожие механизмы, соответствующие лучшей практике, хотя в ряде стран наблюдается разделение регулирования и рекомендаций по уровням бюджетной системы, что связано с особенностями разделения полномочий между уровнями власти в рассматриваемых странах. Например, вопросы регулируются на федеральном уровне, тогда как региональные и местные государственные заказчики имеют большие возможности для маневра при осуществлении внутренних закупок. Однако есть и исключения – страны, где все закупки для государственных нужд регулируются одинаково для всех уровней власти (примером может служить такое унитарное государство, как Польша, где закупки на всех уровнях власти регулируются одним законом)»¹.

Авторами данной работы также подчеркивается, что требования к организации закупок, содержащиеся в рекомендациях органам местного самоуправления Великобритании, в определенной степени отражают преобладающие в мировой практике подходы к государственным закупкам. Среди таких требований выделяются:

– соблюдение баланса между интересами государственного заказчика и поставщика. В процессе закупок государственный заказчик или уполномоченная организация должны собрать достаточную для оценки возможного поставщика информацию, но она не должна быть избыточной;

– потенциальные поставщики с самого начала должны знать, какая информация от них потребуется, и каким требованиям им надо соответствовать.

¹ Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. М., 2003. С. 9.

Вся информация о процессе закупок должна быть точной и предоставляться вовремя;

– требования ко всем поставщикам, в том числе к поставкам, осуществляемым собственными силами заказчика, должны быть одинаковыми;

– необходимо смотреть на будущую поставку и варианты ее осуществления как можно шире, чтобы априори не отвергнуть альтернативные варианты и поставщиков;

– для того чтобы продемонстрировать прозрачность и честность процесса закупок, все его стадии должны проходить в соответствии с утвержденными положениями администрации и подвергаться аудиту (контролю, проверке)¹.

Законодательством зарубежных стран устанавливаются субъекты системы государственных закупок, на какие виды государственных закупок это законодательство распространяется. В базовом законе устанавливается государственный орган, обладающий правом нормотворческой деятельности по государственным закупкам. На этот орган обычно возлагается контроль за соблюдением правил закупок всеми государственными организациями, кроме того, он же чаще всего является административной инстанцией для обжалования действий должностных лиц в данной сфере. Определяются также ведомства, наделенные правом установления правил закупок в пределах сферы их полномочий (например, только министерство здравоохранения имеет право принимать обязательные для всех других ведомств правила закупок лекарств и медицинской техники).

В зарубежных законодательствах также устанавливаются процедуры проведения закупок для каждого способа (метода), стандартная форма документации, принципы оценки предложений, правила квалификационного отбора поставщиков продукции. Законодательно закрепляются особенности государственных контрактов и т. д.

Предметом государственных закупок в зарубежных странах являются: закупка товаров, выполнение работ, оказание услуг, необходимых для обеспечения обороны и безопасности, формирования государственных запасов, деятельности систем здравоохранения, образования, государственных органов и т. п.

Подводя итог работе, проведенной в рамках данного параграфа, следует заметить, что международный опыт говорит о необходимости специального правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, причем в большинстве стран спектр регулируемых отношений, объединенных под сферой государственного заказа включает как частноправовые, так и публично-правовые отношения. Такое регулирование в особенности актуально для применения в Российской Федерации в период становления и совершенствования рыночной системы хозяйст

¹ Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. М., 2003. С. 10.

ния. При этом наибольшего внимания заслуживает опыт унификации правовых норм, систематизации законодательства в рассматриваемой сфере.

Рассмотрев понятия государственного заказа и государственных нужд, как основных дефиниций, применяемых при регуляции отношений, связанных с государственными закупками, мы приходим к выводу о том, что данные понятия не раскрывали весь спектр правоотношений, возникающих в изучаемой сфере. Исходя из этого, можно заключить, что принятие Закона № 44-ФЗ о контрактной системе решило вопрос введения в научный оборот дефиниции, позволяющей соединить разрозненные правоотношения и создать на его основе механизм правового регулирования.

В качестве аналога такого механизма можно рассмотреть систему организации удовлетворения нужд государства в товарах, работах и услугах в большинстве рассмотренных стран, именуемой как «прокьюремент» и включающей в себя полиотраслевые правовые институты регулирования.

Слово «прокьюремент» стало использоваться в нашей стране сравнительно недавно. Еще во времена Великой Римской империи одна из важнейших функций – обеспечение многочисленных легионов всем необходимым, начиная от провианта и заканчивая вооружением, – лежала на плечах прокураторов¹. Хотя в те времена о прокьюременте как о науке говорить еще не приходилось².

Н. Нестерович предлагает следующее определение прокьюремента: «Под прокьюрементом понимается совокупность практических приемов и методов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов»³.

S. L. Arrowsmith отмечает, что понятие «прокьюремент» может быть использовано в широком и узком смысле. В первом случае под прокьюрементом понимается весь процесс закупки товаров, работ и услуг: от разработки и определения потребностей до их применения и использования. В узком смысле прокьюремент понимается как синоним договорной фазы (стадии) процесса закупок⁴.

Ю. С. Турсунова считает, что «прокьюремент – суть инструментальный, посредством которого осуществляются процедуры конкурсных торгов на заключение контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечивающих максимально эф-

¹ Procurator (от латинского «попечитель», «управитель») – в эпоху Римской империи – управляющие крупными имениями, чиновники, управлявшие небольшими провинциями, ведавшие сбором налогов в больших провинциях или возглавлявшие финансовые и хозяйственные ведомства.

² Доступ из: <http://infodays.ru/biz-0003.htm> (дата обращения: 15.09.2017).

³ Нестерович Н. Прокьюремент. Принципы организации закупки продукции для государственных нужд // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12. С. 65.

⁴ Arrowsmith S. L. Juridical Review of government procurement: a study of contract as a public function (Phd). Ontario univ: Canada, 1987. P. 61.

фективное расходование средств соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов»¹.

Современный экономический словарь раскрывает прокьюремент (англ. procurement) как совокупность практических методов и приемов, инструментов, используемых в процессе организации государственных закупок, распределения государственных заказов в ходе проведения конкурсных торгов, предоставления объектов в аренду, концессию с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции; форма управленческой технологии. В основе прокьюремента лежит соблюдение принципов открытости (гласности), равноправия претендентов, эффективности заключаемых сделок, ответственности сторон – участников контракта. Прокьюремент означает также деятельность, обеспечивающую поиск и соединение компаньонов будущей сделки, заключение договоров, соглашений².

Как видно из приведенных выше определений, прокьюремент вполне применим и к деятельности коммерческих организаций, в связи с чем, для более точного раскрытия отношений, связанных с регуляцией государственных заказов, полагаем целесообразным использование понятия «государственный прокьюремент». Под государственным прокьюрементом предлагается понимать систему взаимосвязанных приемов и методов расходования бюджетных средств в целях удовлетворения нужд Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в товарах, работах и услугах. Как представляется, система государственных закупок, основанная на принципах и механизме государственного прокьюремента, позволит систематизировать и унифицировать полиотраслевые правовые отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере, и максимально эффективно решать стоящие перед обществом и государством задачи.

§ 3. Государственный контракт

Рассмотрение в первой главе работы предмета и методов правового регулирования государственного заказа позволяют нам адекватно подойти к оценке правовой природы государственного контракта как основной правовой формы, опосредующей удовлетворение нужд государства в товарах, работах и услугах. Принимая во внимание факт стадийности государственных закупок и сделанные выводы по правовому регулированию данных стадий (фаз) государственного заказа, мы должны отметить, актуальна, прежде всего, гражданско-правовая характеристика государственного

¹ Турсунова Ю. С. Прокьюремент как специальная учебная дисциплина // Юридическое образование, наука, практика : взаимодействие и перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Владивосток: ВГУЭС, 2003. С. 88–90.

² Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 376.

контракта, ибо фаза исполнения государственного заказа опосредуется государственным контрактом, который находится под влиянием метода гражданского права. В то же время вопросы правовой природы государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг имеют весьма неоднозначную трактовку в юридической литературе.

Точки зрения авторов, рассматривающих правовую природу государственного контракта, позволяют условно поделить их на приверженцев: административной природы государственного контракта как вида административного договора; гражданско-правового договора, имеющего отдельные административно-правовые элементы; гражданско-правового договора.

В. И. Новоселов отстаивает точку зрения, согласно которой государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд является административным договором, и, соответственно, отношения по поставке товаров для государственных нужд административно-правовые. Так, В. И. Новоселов указывает, что договоры по поводу передачи государству материальных ценностей или выполнения для государства определенных работ, заключаемые между органами управления, с одной стороны, и иными организациями и гражданами, с другой стороны – это административные договоры¹.

В. С. Гладков, выражая позицию административной-правовой природы государственного контракта, отмечает, что «административно-правовая природа государственного контракта проявляется, прежде всего, в его содержании, которое предопределено властным волеизъявлением органа исполнительной власти. Содержание акта, образующего административную предпосылку государственного контракта, определяет в конечном итоге его содержание; реализация этой связи возможна лишь в том случае, если условием действительности контракта будет соответствие его тому административному акту, во исполнение которого он совершается. Административно-правовая природа государственного контракта также проявляется в наличии у государственного заказчика ряда прерогативных полномочий, связанных с односторонним изменением и прекращением договорных отношений»².

А. В. Демин, Л. И. Шевченко полагают, что государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд представляет собой комплексный правовой акт, содержащий одновременно и гражданско-правовые, и административно-правовые элементы³. При этом указанные авторы обосновывают свое мнение наличием публично-правовых элемен-

¹ Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 44 .

² Гладков В. С. Государственный контракт в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 22.

³ Демин А. В. Административные договоры: дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 148; Шевченко Л. И. Регулирование отношений поставки. СПб., 2002. С. 221.

тов, касающихся состава участников, особого порядка заключения и исполнения государственного контракта.

При раскрытии правовой природы государственного контракта, В. В. Ванин отмечает, что «государственный контракт является правовой формой имущественно-управленческих отношений собственности, опосредующих реализацию двуединой функции перемещения материальных благ и управление в экономической сфере, последнее не ограничено рамками отношений между государственным заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), но проявляется во влиянии на структуру договорных связей и экономические условия на рынке соответствующих товаров. Сочетание имущественной и регулятивной функций собственности здесь приобретает оптимальное выражение, ибо государственный контракт представляет собой форму волевых отношений собственности, обеспечивающую непосредственное их сопряжение. Это обуславливает необходимость регулирования отношений в сфере государственных закупок единым методом, обеспечивающим баланс публичных и частных интересов в экономической сфере, сущность которого выражается категорией координации»¹.

А. А. Абдурахманов, Л. В. Горбунова, П. П. Юшкевич, О. Н. Колесник государственный контракт, отношения по поставке товаров для государственных нужд причисляют к гражданско-правовым.

Отстаивая указанную точку зрения, А. А. Абдурахманов пишет: «...отдельно следует рассмотреть вопрос о договорах, направленных на обеспечение нужд государства. В последние годы соглашения подобного рода предусматриваются рядом законодательных актов. Одной стороной такого договора является государство в лице органов исполнительной власти, другой – различные хозяйствующие субъекты. Предметом указанных договоров (государственных контрактов) является, как правило, поставка хозяйствующими субъектами разнообразных материальных ценностей, необходимых для нормального функционирования государства. Для органа исполнительной власти, как стороны договора, направленного на обеспечение государственных нужд, соответствующими законами предусмотрены особые полномочия, выходящие за рамки частного права. Так, орган исполнительной власти, заключивший подобный контракт, может давать контрагенту обязательные для исполнения указания, контролировать ход работ по выполнению условий договора, а также имеет право в одностороннем порядке расторгнуть его, если в таком договоре отпала необходимость, при условии возмещения контрагенту понесенных убытков».

Далее автор указывает, что при определении юридической природы таких договоров «...следует учитывать, нормами какой отрасли права регулируется их заключение. По нашему мнению, в данном случае речь идет о разно-

¹ Ванин В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 11.

видности договора поставки, предусмотренного статьями 525–534 Гражданского кодекса РФ. Наличие же в нем отдельных публично-правовых элементов не дает оснований для признания его административным»¹.

Так же, как А. В. Демин и Л. И. Шевченко, О. Н. Колесник, характеризуя государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд, указывает на наличие публично-правовых элементов, касающихся состава участников, особого порядка заключения и исполнения государственного контракта. Но в отличие от А. В. Демина и Л. И. Шевченко, О. Н. Колесник рассматривает государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд как гражданско-правовой договор².

Л. В. Горбунова и П. П. Юшкевич, отстаивая позицию гражданско-правовой природы государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, делают акцент на равенстве сторон договора.

«Обоснованность взгляда на государственный контракт как на разновидность административного договора, – пишет Л. В. Горбунова, – вызывает большие сомнения. Отношения по поставке продовольствия для государственных нужд, складывающиеся в том числе, на основе государственного контракта, являются гражданско-правовыми. То же можно сказать и о самом государственном контракте. Отношения между государственным заказчиком и поставщиком – это гражданско-правовые по существу отношения между равноправными субъектами»³.

П. П. Юшкевич обращает внимание на то, что «...несмотря на обилие императивных норм и даже наличие административных актов, регулирующих правоотношения, связанные с поставкой для государственных нужд, нельзя не признать, что данный институт по своей сущности является гражданско-правовым, так как при заключении и исполнении государственных контрактов определяющим является принцип равенства сторон»⁴.

Как верно отметил Б. В. Покровский: «В заключении договора участвуют юридически равноправные, обособленные друг от друга субъекты, отношения между которыми строятся по горизонтали. Если этого нет, то отсутствует и договор как соглашение сторон, как акт общей воли его участников»⁵.

Дополняя точку зрения авторов, приверженцев гражданско-правовой природы государственного заказа, подчеркнем, что устанавливаемые зако-

¹ Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 83–84.

² Колесник О. Н. Государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд федеральной пограничной службы РФ: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 64.

³ Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: дис. ...канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 71.

⁴ Юшкевич П. П. Правовое регулирование подготовки и заключения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд военными организациями: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 72.

⁵ Покровский Б. В. Договор в народном хозяйстве. Алма-Ата, 1987. С. 68.

ном случаи обязательного заключения государственного контракта для тех или иных контрагентов, а также «диктат» ряда его существенных условий, выдаваемых за признаки административного договора, поглощаются такой гражданско-правовой категорией, как равенство сторон, ибо имеется в виду равенство сторон юридическое, при котором компенсация возможных издержек, связанных с исполнением «невыгодного» для контрагента контракта, ложится на государственного заказчика и становится его обязанностью. И тот факт, что с помощью государственных контрактов выполняются функции государственного управления, не означает, что такой контракт не является договором в гражданско-правовом его понимании.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в науке присутствует неоднозначное отношение к вопросу о правовой природе государственного контракта, отношений по поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд. Изначально занимая позицию гражданско-правовой природы государственного контракта, мы отмечаем, что различные взгляды наличествуют не только при определении правовой природы государственного контракта, имея в виду метод правового регулирования, но и при определении его места среди гражданско-правовых норм.

Например, Ю. А. Комов и Д. А. Свиридов усматривают в государственном контракте признаки договора присоединения и выдвигают тезис о соответствующей природе государственного контракта. Указанные авторы в обоснование своей точки зрения опираются на положение о том, что содержание императивных норм, регулирующих порядок и условия заключения и исполнения государственного контракта, предоставляет заказчику право определять в соответствии с действующим законодательством основные условия, на которых должен быть заключен государственный контракт, что оставляет возможность участникам размещения заказа либо принять условия заказчика, либо отказаться от размещения заказа¹.

С предложенной точкой зрения в целом сложно согласиться. На наш взгляд, попытка отождествления государственного контракта с договором присоединения не совсем удачна, так как последний не предполагает возможности согласования сторонами существенных условий, таких как цена, качество товара (услуги) и др. В случае с государственным контрактом – все с точностью «до наоборот». Не следует забывать, что государственный контракт заключается преимущественно посредством торгов, где и происходит упомянутое согласование.

При этом мы допускаем возможность применения конструкции договора присоединения в отношениях по государственному заказу, используя институт кооперированных поставок, краткое рассмотрение которого предполагается в дальнейшем. Таким образом, конструкция договора при-

¹ Комов Ю. А., Свиридов Д. В. Правовая природа государственных и муниципальных контрактов // Современное право. 2008. № 2. С. 49–54.

соединения может найти применение к отношениям по государственному заказу, однако это не позволяет говорить о тождестве государственного контракта и договора присоединения.

Есть и другие взгляды на природу государственного контракта. Например, П. Тарабаев полагает, что понятие «государственный контракт» имеет три значения:

1. Государственный контракт рассматривается как универсальная правовая (договорная) форма, опосредующая любые имущественные отношения, связанные с удовлетворением государственных интересов.

2. Государственный контракт обозначает непосредственно сделку при поставке товаров на основании контракта.

3. При заключении во исполнение контракта дополнительного соглашения поставки для государственных нужд государственный контракт выступает наряду с извещением о прикреплении как одно из оснований заключения договора поставки¹.

Также указанный автор предлагает внести изменения в главу 27 ГК РФ, дополнив ее статьей «публичный контракт» следующего содержания: «Публичным контрактом признается договор между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заключенный по итогам торгов и предусматривающий обязанность последнего на возмездной основе поставить товар, выполнить работу, оказать услугу, необходимую для удовлетворения нужд публично-правового образования»².

На наш взгляд, следует согласиться с П. Тарабаевым в части классификации значений государственного контракта в современных условиях и необходимости внесения изменений в ГК РФ. В то же время предлагаем внести свои изменения.

В действующем законодательстве понятие государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, особенности его заключения, изменения, расторжения и исполнения, а также меры ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственным контрактом, содержатся в ст. 3 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с ч. 8 ст. 3 Закона № 44-ФЗ под государственным или муниципальным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт) или муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд. В связи с этим возможно выделение в качестве видовых признаков государственного контракта субъектного состава (Российская Федерация,

¹ Тарабаев П. Государственный контракт как категория частного права // Хозяйство и право. 2008. № 6. С. 42–46.

² Там же. С. 42.

субъект Российской Федерации, муниципальное образование, от имени которых выступают заказчики), а также целевой направленности данного договора – обеспечение государственных или муниципальных нужд.

В то же время следует заострить внимание на следующем моменте. В указанном определении отсутствует признак направленности договора на правовой результат, который используется в ГК РФ для выделения договорных видов. Исходя из этого, буквальное толкование ч. 8 ст. 3 Закона № 44-ФЗ позволяет считать государственным контрактом договор любой направленности, отвечающий упомянутым выше признакам. Однако Закон № 44-ФЗ, на наш взгляд, определяет толкование данной нормы, имея в виду использование понятия государственного контракта для обозначения группы договоров, предметом которых является осуществление поставок, выполнение работ либо оказание услуг для государственных либо муниципальных нужд. Соответственно, конкурентные нормы Закона № 44-ФЗ не применяются в отношении сделок, имеющих иную правовую природу, в частности при заключении договора аренды нежилого здания строения, сооружения, нежилого помещения (п. 32 ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ).

Рассмотренные положения закона (ч. 3 ст. 3 Закона № 44-ФЗ) конкретизируются с учетом норм § 4 гл. 30 «Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд» и § 5 гл. 37 «Подрядные работы для государственных или муниципальных нужд» ГК РФ, имеющих приоритет над нормами Закона № 44-ФЗ в части регулирования отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, что предполагает применение норм Гражданского кодекса в случае противоречия с законом. Правило о применении специальных законов о поставках для государственных нужд лишь к тем отношениям по поставке товаров для государственных нужд, которые не урегулированы § 4 гл. 30 ГК РФ, подтверждено в Определении Верховного Суда РФ от 15 октября 2004 г. № 20-Г04-14¹.

Как уже было отмечено, Закон № 44-ФЗ (ст. 3) установил, что государственный контракт – это договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт) или муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Понятие государственных нужд, исследованное нами в первой главе работы и являющееся стержневым понятием в данных отношениях, содержится в ст. 3 упомянутого закона и определяет их (вкратце) как потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах? услугах. Логично предположить, что Гражданский кодекс содержит соответствующие правовые конструкции, обеспечивающие правовое опо-

¹ Текст определения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

средование реализации данных потребностей. Однако обращение к ГК РФ показывает, что правовая форма государственного контракта представлена в нем в виде государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд (ст. 525 ГК РФ), а также государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд (ст. 763 ГК РФ). Нетрудно заметить, что конструкции государственного контракта на оказание услуг для государственных нужд в ГК не представлены, как и общего определения, в то же время имеющегося в Законе № 94-ФЗ.

Вышесказанное убедительно говорит о том, что существующие в Гражданском кодексе Российской Федерации правовые формы опосредования государственного заказа создавались в то время, когда госзаказ имел несколько иной, не сродни современному вид. В момент принятия ГК РФ в 1995 году эти нормы вполне соответствовали реалиям того времени. Однако, как мы уже отмечали, на современном этапе законодательство, регулирующее удовлетворение нужд государства в товарах, работах и услугах резко изменилось, что вызвало необходимость рассмотрения формы опосредования этих отношений в современных условиях.

На наш взгляд, имеет место не совсем оптимальное расположение норм о госзаказе в ГК РФ. Имея в виду, что государственный контракт обладает рядом признаков, отделяющих его от иных гражданско-правовых договоров, и в то же время находящим применение в поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг, можно говорить о некой универсальной правовой конструкции.

Мы полагаем, что Закон № 44-ФЗ не должен подменять ГК РФ. Их нормы должны быть согласованы, причем в соответствии с иерархией нормативных правовых актов, где ГК занимает более высокое положение. К тому же научный анализ показал, что большинство ученых воспринимают государственный контракт как универсальную правовую конструкцию, что должно определять характер и место соответствующих норм в ГК РФ.

Наличие признаков, обособляющих конструкцию государственного контракта от иных гражданско-правовых договоров, позволяет сделать вывод о допустимости и целесообразности закрепления этих признаков в Гражданском кодексе Российской Федерации, ибо существующее ныне положение, при котором нормативно не закреплена эта конструкция усложняет и без того непростые отношения, связанные с государственным заказом.

Сложившиеся реалии, когда часть норм об обязательных (существенных) условиях договоров государственного заказа находится в ГК РФ, а часть – в специальном законодательстве, на наш взгляд, диктуют необходимость пересмотра места данных норм с точки зрения правовой иерархии и юридической техники. На наш взгляд, данная юридико-техническая недоработка устранима путем либо добавления соответствующих норм об услугах для государственных нужд, либо выделения норм о

государственном заказе и опосредующем его государственном контракте в отдельный блок норм общей части обязательственного права, наподобие норм о публичном или предварительном договоре.

Мы не говорим о том, что нужно приводить ГК в соответствие с Законом № 44-ФЗ, речь идет о кардинальном пересмотре норм о госзаказе, содержащихся в Гражданском кодексе РФ.

На наш взгляд, не представляет сомнений тот факт, что современная динамика развития гражданского законодательства в рассматриваемой сфере актуализирует необходимость его всестороннего анализа и оценки, а также выбора путей приведения соответствующих нормативных правовых актов в порядок, с точки зрения правовой иерархии и юридической техники. Необходимо в корне пересмотреть структуру Гражданского кодекса Российской Федерации применительно к государственному контракту. И в настоящее время остро стоит задача поиска наиболее оптимальной правовой конструкции норм государственного заказа в ГК РФ как с точки зрения содержания, так и с точки зрения юридико-технического оформления.

Опираясь на проведенный анализ, предлагается следующая редакция статьи 429.1 ГК РФ «Государственный или муниципальный контракт»:

1. Государственным или муниципальным контрактом признается договор, заключенный государственным или муниципальным заказчиком по правилам, предусмотренным законодательством, в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в товарах, работах или услугах.

2. Права и обязанности по государственному контракту возникают у государственного или муниципального заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика).

3. Субсидиарную ответственность по обязательствам государственного или муниципального заказчика, вытекающим из государственного или муниципального контракта, несет казна соответствующего публично-правового образования.

4. Расторжение государственного или муниципального контракта допускается по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, за исключением случаев предусмотренных настоящей статьей.

5. Государственный заказчик вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения государственного (муниципального) контракта в случае существенного нарушения договора поставщиком (подрядчиком, исполнителем), если такое нарушение может угрожать жизни или здоровью людей.

6. Цена государственного или муниципального контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением случаев предусмотренных законодательством.

7. В государственный контракт и муниципальный контракт включается обязательное условие об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом.

8. В государственный или муниципальный контракт включается обязательное условие о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности, объема и качества требованиям, установленным в таком контракте.

Представляется, что такая формулировка позволит максимально приблизить рассматриваемую правовую конструкцию к сложившимся экономическим реалиям и тенденциям в законодательстве.

Глава II. Современное состояние и актуальные проблемы правового регулирования контрактной системы

§ 1. Основные способы осуществления закупок в контрактной системе

С вступлением в силу 1 января 2014 года Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) началось реформирование системы государственных закупок и ее преобразование в контрактную систему.

В соответствии с вышеуказанным законом предусмотрено шесть основных конкурентных способов осуществления закупок: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок и запрос предложений. В настоящей работе мы рассмотрим три основных способа осуществления закупок – открытый конкурс, открытый аукцион в электронной форме, запрос котировок.

Необходимо отметить, что основным способом определения поставщиков при осуществлении закупок является открытый конкурс (ч. 2 ст. 48 Закона № 44-ФЗ). Он проводится во всех случаях, кроме тех, для которых Законом № 44-ФЗ предусмотрен другой способ определения поставщиков.

Открытый конкурс необходимо проводить в том случае, когда заказчику важны помимо стоимости закупаемых товаров (работ, услуг) их качественные, функциональные, экологические характеристики, а также квалификация участников закупки.

Однако законодательством предусмотрены случаи, когда открытый конкурс не проводится:

1) осуществляется закупка товаров (работ, услуг), указанных в ч. 2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ:

– товаров (работ, услуг), поставку (выполнение, оказание) которых по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера могут осуществить только лица, имеющие необходимый уровень квалификации;

– работ по сохранению объектов культурного наследия народов России, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, и других работ в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ.

Закупать указанные товары (работы, услуги) допускается только такими способами, как конкурс с ограниченным участием, аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного поставщика (чч. 2, 2.1 ст. 56 Закона № 44-ФЗ);

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

2) осуществление закупки может производиться только путем проведения электронного аукциона;

3) в случае необходимости применения закрытых способов осуществления поставщиков¹.

Во всех остальных случаях заказчик вправе самостоятельно выбрать способ определения поставщика (исполнителя, подрядчика).

Какие же достоинства и недостатки содержит в себе данный способ определения поставщиков?

Традиционно выделяются следующие достоинства открытого конкурса:

1) возможность определять победителя закупки, не только исходя из предложенной цены контракта, но и ориентируясь на иные (нестоимостные) критерии: характеристики закупаемых товаров, работ, услуг, квалификацию участников и прочие;

2) право передачи отдельных обязанностей, связанных с организацией и непосредственно проведением закупки соответствующей специализированной компании, в частности речь идет о подготовительных действиях, о публикациях соответствующих сведений в единой информационной сети и прочих моментах, возникающих в процессе закупки;

3) по сравнению с закупками, осуществляемыми в электронной форме посредством существующих электронных площадок, нет риска прекращения закупки ввиду технических сбоев;

4) при подготовке пакета документов и описания объекта закупки предусмотрено право указывать конкретные товарные знаки тех товаров, которые должны использоваться будущим контрагентом при выполнении необходимых работ или оказании требуемых услуг.

Среди недостатков осуществления закупки путем открытого конкурса стоит отметить:

1) высокую вероятность осуществления проверок со стороны соответствующих контролирующих органов в части правильности выбора открытого конкурса как способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя в конкретной ситуации, что связано с предусмотренными законом ограничениями на его осуществление;

2) значительная продолжительность процедуры по времени в сравнении с иными конкурентными процедурами;

3) ввиду сложности и многоэтапности проведения закупки и, как следствие, возможных ошибок в ходе ее реализации существует большой риск претензий и жалоб в адрес заказчика и его конкурсной комиссии со стороны участников такой закупки;

4) более широкий в сравнении с проведением закупки путем электронного аукциона диапазон ответственности заказчика, в частности, это касается приема, регистрации, сохранности получаемых от участников за-

¹ Рахимов Э. Х., Хисматуллина А. В. Некоторые вопросы индивидуализации объектов государственных закупок // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 2 (40). С. 113.

явок, обеспечения их конфиденциальности, хранения иных «закупочных» документов, возврата предоставленных участниками обеспечений своих заявок и т. п.

Несмотря на тот факт, что открытый конкурс является приоритетным способом определения поставщиков, удельный вес закупок, осуществленных способом открытого конкурса в общем объеме закупок в 2012, 2013, 2014 и 2015 гг., составил среди других способов соответственно: 20,71 %, 17,74 %, 24,25 % и 18,49 %. По итогам четырех лет в среднем удельный вес закупок, осуществленных способом открытого конкурса, составил не более 20,7 %, т. е. 1/5 от всего объема закупок.

Необходимо отметить интересную тенденцию, связанную с долей открытых конкурсов, проводимых федеральными, региональными и муниципальными заказчиками. Так, в 2012 году из всех проведенных открытых конкурсов более 60 % было проведено федеральными заказчиками, региональные заказчики провели 36 %, а лепта муниципальных заказчиков в проведение открытых конкурсов составила немногим более 5 % (рис. 1).

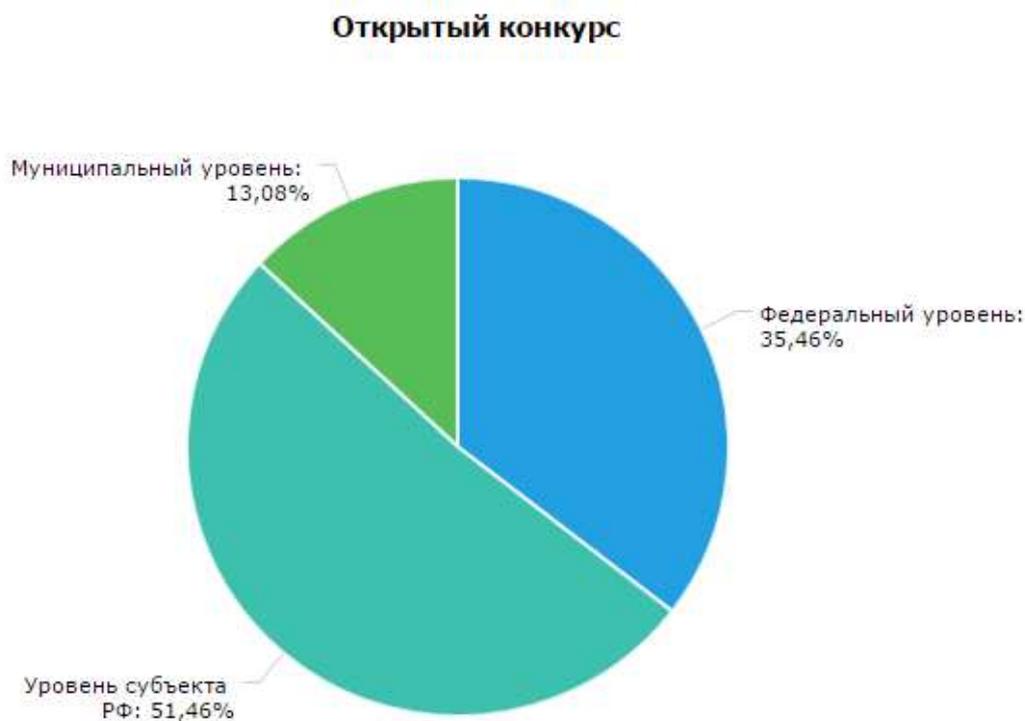


Рис. 1. Доля в проведении открытых конкурсов в зависимости от уровня заказчика в 2012 году

По итогам 2015 года инициативу перехватили региональные заказчики – более 51%, значительно подтянулись и муниципальные заказчики – более 13% (прирост составил +10%). В то же время доля федеральных заказчиков в проведении открытых конкурсов за рассматриваемый период

продемонстрировала отрицательную динамику и составила лишь немногим более 35 % (снижение на 25 %) (рис. 2).¹



Рис. 2. Доля в проведении открытых конкурсов в зависимости от уровня заказчика за 2015 год

По нашему мнению, данная ситуация свидетельствует о том, что федеральные заказчики были лидерами в осуществлении закупок способов открытого конкурса по умолчанию в связи со спецификой номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг – как правило, сложные закупки направлены на обеспечение реализации крупных инфраструктурных проектов, обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти и пр. Что касается увеличения доли региональных и муниципальных заказчиков в проведении открытых конкурсов – налицо влияние императивной нормы Закона № 44-ФЗ об открытом конкурсе как преимущественном способе осуществления закупок. В то же время низкий удельный вес открытых конкурсов в общем объеме закупок (1/5) свидетельствует о том, что нормы Закона № 44-ФЗ о приоритете открытого конкурса как способе осуществления закупок являются в определенной мере декларативными и, на наш взгляд, нуждаются в дополнительном анализе.

Актуальный порядок организации и проведения открытого конкурса приводится в таблице 1.

¹ Доступ из www.zakupku.gov.ru (дата обращения: 10.11.2016).

Таблица 1

Порядок проведения открытого конкурса

Этапы и осуществляемые мероприятия	Сроки
<u>Этап 1. Подготовка к проведению открытого конкурса</u>	
<p>1.1. Организация проведения открытого конкурса (включение в план и план-график закупок, издание соответствующего приказа).</p> <p>1.2. Разработка и утверждение конкурсной документации: подготовка и утверждение технического задания, подготовка и утверждение обоснования начальной (максимальной) цены контракта, подготовка проекта контракта, определение критериев оценки заявок, величины их значимости и требований к участникам закупки, подготовка общих положений конкурсной документации.</p> <p>1.3. Создание конкурсной комиссии (при отсутствии Единой комиссии по определению поставщиков, исполнителей и подрядчиков).</p> <p>1.4. Привлечение специализированной организации</p>	До размещения конкурсной документации в ЕИС
<u>Этап 2. Размещение информации в ЕИС</u>	
Подготовка извещения о проведении открытого конкурса, размещение его, а также конкурсной документации в ЕИС	Не позднее чем за 20 календарных дней до даты вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе
<u>Этап 3. Прием заявок и вскрытие конвертов с заявками</u>	
<p>3.1. Прием заявок на участие в конкурсе.</p> <p>3.2. Вскрытие конвертов заявками на участие в конкурсе.</p> <p>3.3. Размещение в ЕИС протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе</p>	<p>3.1. На протяжении всего срока приема заявок на участие в конкурсе, указанного в извещении о его проведении.</p> <p>3.2. В день и время, указанные в извещении.</p> <p>3.3. Не позднее рабочего дня, следующего за днем вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, в отдельных случаях не позднее 3 рабочих дней с даты вскрытия конвертов</p>
<u>Этап 4. Определение участников и победителя открытого конкурса</u>	
<p>4.1. Рассмотрение и оценка заявок на участие в конкурсе.</p> <p>4.2. Размещение в ЕИС протокола рассмотрения и оценки заявок (рассмотрения единственной заявки).</p> <p>4.3. Возврат обеспечения участникам конкурса, кроме победителя</p>	<p>4.1. Не позднее 20 дней с даты вскрытия конвертов с заявками. В отдельных случаях срок может быть продлен не более чем на 10 дней.</p> <p>4.2. Не позднее рабочего дня, следующего за днем подписания протокола рассмотрения и оценки заявок.</p>

Продолжение таблицы 1

	4.3. Не позднее 5 рабочих дней после подписания протокола рассмотрения и оценки заявок
<u>Этап 5. Заключение контракта</u>	5.1. Не позднее 3-го рабочего дня с даты подписания протокола рассмотрения и оценки заявок. 5.2. Не ранее чем через 10 календарных дней и не позднее чем через 20 календарных дней с даты размещения в ЕИС (на официальном сайте) протокола рассмотрения и оценки заявок, а также не позднее 10 календарных дней с даты получения подписанного контракта и обеспечения от победителя 5.3. Не позднее 5 рабочих дней с даты подписания контракта
5.1. Дополнение проект контракта данными по результатам конкурса и направление его на подписание победителю. 5.2. Проверка обеспечения исполнения контракта, подписание контракта заказчиком и направление одного экземпляра контрагенту. 5.3. Возврат обеспечения победителю конкурса	

Завершение процедуры проведения открытого конкурса может создать различные алгоритмы действий, регламентированных Законом № 44-ФЗ (см. Таблицу 2).

Таблица 2

**Возможные ситуации при завершении
процедуры проведения открытого конкурса**

Описание ситуации	Последствия	Примечание
1. Подписание контракта победителем открытого конкурса	Переход на стадию исполнения государственного контракта	
2. Уклонение победителя открытого конкурса от подписания контракта	2.1. Заказчик вправе предложить заключить контракт участнику, предложение которого заняло 2-е место. 2.2. Заказчик вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, связанных с уклонением от заключения контракта	Уклонением будет считаться ситуация, когда победитель конкурса не подписал и не представил контракт в 10-дневный срок, а также не представил подтверждение обеспечения контракта. Необходимо согласие участника, занявшего 2-е место на заключение контракта. Необходимо оформить протокол об уклонении от заключения контракта, разместив его в ЕИС не позднее одного рабочего дня со дня подписания

Продолжение таблицы 2

<p>3. Признание открытого конкурса несостоявшимся</p>	<p>3.1. Заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). 3.2. Заказчик осуществляет проведение повторного конкурса. 3.3. Если повторный конкурс также признан несостоявшимся, то проводится запрос предложений</p>	<p>3.1. Основания для заключения контракта с единственным поставщиком: по окончании срока подачи заявок подана только одна заявка, соответствующая требованиям (необходимо согласование закупки в ФАС). по результатам рассмотрения только одна заявка признана соответствующей требованиям (необходимо согласование закупки в ФАС). 3.2. Основания для проведения повторного конкурса: по окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки; по результатам рассмотрения заявок конкурсная комиссия отклонила их все; участник конкурса, заявке которого присвоен второй номер, отказался от заключения контракта</p>
<p>4. Заказчик отказался от заключения контракта</p>	<p>4.1. Возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения заявки и обеспечения исполнения контракта. 4.2. Заказчик осуществляет проведение повторного конкурса</p>	<p>Необходимо оформить протокол отказа заказчика от заключения контракта с победителем определения поставщика (исполнителя, подрядчика), разместить его в ЕИС не позднее одного рабочего дня, следующего за днем установления факта, являющегося основанием для такого отказа, и направить данному победителю в срок не позднее двух рабочих дней с даты его подписания</p>

Несмотря на то, что основным способом определения поставщиков при осуществлении закупок является открытый конкурс, который проводится во всех случаях, кроме тех, для которых Законом № 44-ФЗ предусмотрен другой способ определения поставщиков, наиболее популярным способом осуществления закупок является электронный аукцион (аукцион в электронной форме). Что же представляет собой данный способ определения поставщиков?

Электронный аукцион – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором торги проводятся на специальном сайте (электронной площадке), а победителем становится тот, кто предложит наименьшую цену контракта. Заказчик обязан проводить электронный аукцион при закупке товаров (работ, услуг), которые включены в перечень, установленный Правительством РФ. Указанный Перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р.

Электронный аукцион также проводится в отношении товаров (работ, услуг), включенных в дополнительный перечень, который утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, если закупка осуществляется для обеспечения нужд соответствующего субъекта РФ.

Заказчик вправе по своему желанию проводить электронные аукционы при закупках товаров (работ, услуг), которые не включены в указанные перечни.

Электронный аукцион не проводится, если заказчик обязан применять закрытые способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя; далее – поставщик) (ч. 2 ст. 84 Закона № 44-ФЗ). Такие способы используются в следующих случаях:

- закупка осуществляется для федеральных нужд, сведения о которых являются государственной тайной;

- в документации о закупке или проекте контракта содержатся сведения о товаре, являющиеся государственной тайной;

- заключается контракт на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, музейных и ряда иных культурных, исторических, художественных ценностей, которые передаются заказчиком кому-либо или принимаются от кого-либо во временное владение и (или) пользование (в том числе в связи с проведением выставок);

- закупаются услуги по уборке помещений, услуги водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов¹.

В перечисленных ситуациях закон предписывает заказчику выбрать поставщика любым из указанных в ч. 1 ст. 84 Закона № 44-ФЗ способов (закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион).

Других ограничений на использование электронного аукциона для определения поставщика законом не предусмотрено. В связи с этим при отсутствии необходимости использовать закрытые способы вопрос о проведении электронного аукциона решается заказчиком самостоятельно с учетом преимуществ и недостатков данного способа.

О популярности данного способа определения поставщиков однозначно свидетельствуют статистические данные. Так, по данным Минэкономразвития РФ², в 2015 году электронный аукцион стал преобладающим способом определения поставщиков, доля которого составила 56,6 % от общего количества размещенных на официальном сайте извещений (диа-

¹ Ишмеева А. С. Федеральная контрактная система как элемент экономической безопасности сферы государственных закупок // Социосфера. 2015. № 27. С. 75–77.

² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году // Доступ из: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/44/20160217> (дата обращения: 25.06.2016).



Диаграмма 1. Количественная доля извещений о закупках, размещенных на официальном сайте в 2015 году, в зависимости от способа определения поставщика

грамма 1). В 2016 г. доля электронного аукциона составила 58,3 % от общего количества размещенных в ЕИС извещений.

Отмечается также рост общего объема закупок, осуществленных путем проведения электронного аукциона в зависимости от стоимости заключенных контрактов. Так, прирост общего объема электронных аукционов в денежном выражении с 2014 по 2015 год составил 4 % – с 3,377 трлн. руб. в 2014 году до 3,506 трлн руб. в 2015 году (диаграмма 2).

Соотношение долей в общем объеме заключенных контрактов в зависимости от способов осуществления закупок, применяемых заказчиками, в сравнении с аналогичными показателями 2014 года отражено на диаграмме 3. По данному показателю электронный аукцион занимает также более 50 %, более чем в два раза превышая другие конкурентные процедуры и закупку у единственного поставщика.

Что же является причиной такой популярности электронных аукционов как способа определения поставщика?

На наш взгляд, таких причин можно выделить множество, однако наиболее значимыми являются следующие:

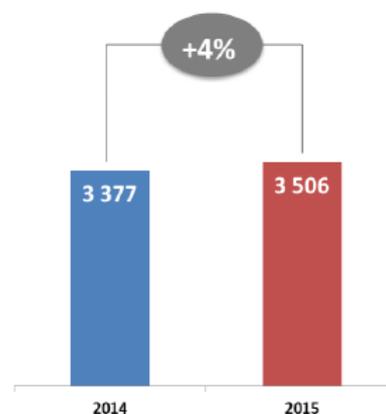


Диаграмма 2. Объем закупок с использованием электронного аукциона в трлн. руб.

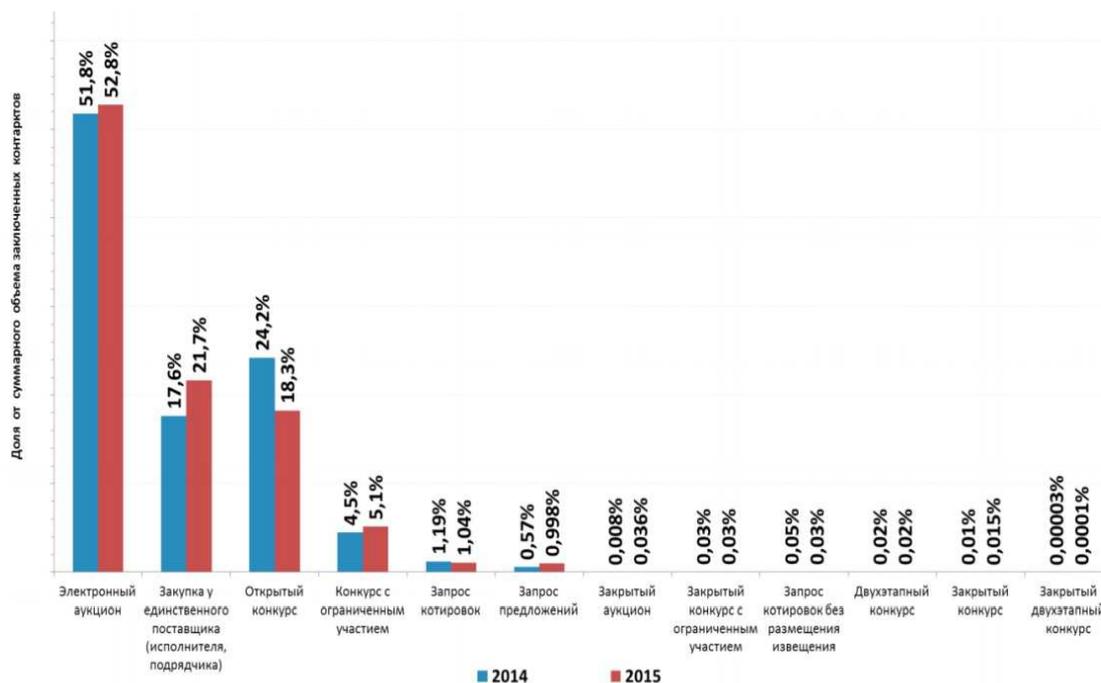


Диаграмма 3. Доли в общем объеме заключенных контрактов в зависимости от способов осуществления закупок

1) возможность заключить контракт по существенно более низкой по сравнению с начальной цене благодаря малой вероятности сговора всех участников вследствие конфиденциальности информации об участниках;

2) низкая вероятность проверки на предмет правильности выбора способа определения поставщика в связи с незначительным количеством ограничений на проведение электронного аукциона;

3) возможность привлечь к организации и проведению закупки специализированную организацию (например, в части подготовки документации, размещения извещения в единой информационной системе) (ч. 1 ст. 40 Закона № 44-ФЗ);

4) отсутствие риска того, что к заказчику возникнут претензии относительно тех функций, выполнение которых обеспечивается оператором электронной площадки (прием заявок, их регистрация, возврат обеспечения заявок, хранение электронных документов и т. п.).

По нашему мнению, именно удобство закупок в электронной форме делает их наиболее привлекательными для заказчиков, которые предпочитают пользоваться правом проведения электронных аукционов при закупке товаров, работ, услуг, не включенных в аукционный перечень.

В то же время, несмотря на подавляющую популярность, данный способ определения поставщика не лишен недостатков, например, таких как:

1) риск нарушения процедуры проведения аукциона из-за возникновения технических сбоев на электронной площадке по не зависящим от заказчика причинам;

2) более продолжительная процедура определения поставщика по сравнению с запросом котировок, запросом предложений, закупкой у единственного поставщика;

3) существенный риск возникновения претензий в связи с ошибками в ходе процедуры из-за ее сложности и многоэтапности;¹

4) невозможность гарантировать заключение контракта с участником, предлагающим товары (работы, услуги) нужного (оптимального) качества, так как заявки участников оцениваются только по цене;

5) отсутствие возможности выделить несколько лотов в отличие от конкурса и закрытого аукциона (ч. 6 ст. 24 Закона № 44-ФЗ).

Следует отметить, что использование электронного аукциона в качестве способа определения поставщика требует от заказчика тщательной и выверенной подготовки аукционной документации, в особенности, в части, касающейся определения показателей товаров или работ, которые запрашиваются у участников электронного аукциона. От выполнения данной работы во многом зависит качество тех товаров (работ, услуг), которые будут поставляться по контракту, и только профессионально выполненная работа по подготовке аукционной документации поможет заказчику снизить риск поставки товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества.

Актуальный порядок организации и проведения электронного аукциона приводится в таблице 3.

Таблица 3

Порядок проведения электронного аукциона

Этапы и осуществляемые мероприятия	Сроки
<u>Этап 1. Подготовка к проведению электронного аукциона</u>	До размещения извещения о проведении электронного аукциона в ЕИС
1.1. Организация проведения электронного аукциона (включение в план и план-график закупок, издание соответствующего приказа).	
1.2. Разработка и утверждение аукционной документации (подготовка и утверждение технического задания, подготовка и утверждение обоснования начальной (максимальной) цены контракта, подготовка проекта контракта, подготовка общих положений аукционной документации).	
1.3. Создание аукционной комиссии (при отсутствии Единой комиссии по определению поставщиков, исполнителей и подрядчиков).	
1.4. Привлечение специализированной организации.	

¹ Арутюнян М. С., Улимаев Р. Ю. Совершенствование процедуры размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел // Вестник экономической безопасности. 2009. № 11. С. 79–84.

Продолжение таблицы 3

<p align="center"><u>Этап 2. Размещение информации в ЕИС</u></p> <p>2.1. Оформление усиленной электронной цифровой подписи заказчика;</p> <p>2.2. Регистрация заказчика в ЕИС, а также на электронной площадке;</p> <p>2.3. Подготовка извещения о проведении электронного аукциона, размещение его, а также аукционной документации в ЕИС</p>	<p>Не позднее чем за 7 дней до окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе. При начальной (максимальной) цене контракта более 3 млн руб – не позднее чем за 15 дней до окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе</p>
<p align="center"><u>Этап 3. Рассмотрение заявок на участие в электронном аукционе и определение его победителя</u></p> <p>3.1. Рассмотрение первых частей заявок на участие в электронном аукционе.</p> <p>3.2. Электронный аукцион.</p> <p>3.3. Рассмотрение вторых частей заявок на участие в электронном аукционе (включая проверку участников).</p> <p>3.3.1. Сопоставление вторых частей заявок участников и их документов с аукционной документацией.</p> <p>3.3.2. Отклонение заявок, не соответствующих требованиям.</p> <p>3.3.3. Выявление пяти заявок, отвечающих требованиям документации. Аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок всех участников, принявших участие в аукционе, если количество этих участников меньше 10, а количество заявок, соответствующих требованиям, меньше пяти.</p> <p>3.3.4. Признание победителем электронного аукциона того участника, который предложил наиболее низкую цену контракта и заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией.</p> <p>3.4. Оформление протокола подведения итогов электронного аукциона</p>	<p>3.1. Не позднее 7 дней с даты окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе (составляется протокол и направляется оператору электронной площадки).</p> <p>3.2. Проводится с использованием функционала сайта оператора электронной площадки в сети Интернет. Участвуют лица, чьи первые части заявок были признаны комиссией заказчика соответствующими требованиям Закона № 44-ФЗ.</p> <p>3.3. Вторые части заявок поступают заказчику от оператора в течение одного часа после проведения электронного аукциона и подлежат рассмотрению в течение трех рабочих дней с даты размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона.</p> <p>3.4. Протокол подлежит размещению на электронной площадке и в ЕИС не позднее третьего рабочего дня с даты размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона, но не позднее рабочего дня, следующего за датой его подписания</p>

Продолжение таблицы 3

<u>Этап 4. Заключение контракта</u>	
<p>4.1. Дополнение проекта контракта данными по результатам аукциона и его размещение в ЕИС.</p> <p>4.2. Согласование разногласий с победителем электронного аукциона.</p> <p>4.3. Проверка обеспечения исполнения контракта.</p> <p>4.4. Подписание контракта</p>	<p>4.1. В течение 5 календарных дней с даты размещения в ЕИС протокола подведения итогов электронного аукциона.</p> <p>4.2. Рассмотреть и учесть замечания победителя (или отказаться учесть эти замечания) необходимо в течение трех рабочих дней после размещения в ЕИС (на электронной площадке) протокола разногласий до подписания контракта.</p> <p>4.3. В течение трех рабочих дней с даты размещения в ЕИС (на электронной площадке) проекта контракта, подписанного победителем, но не ранее чем через 10 календарных дней с даты размещения в ЕИС (на электронной площадке) протокола подведения итогов электронного аукциона</p>

Завершение процедуры проведения электронного аукциона может создать различные алгоритмы действий, регламентированных Законом № 44-ФЗ (см. Таблицу 4).

Таблица 4

Возможные ситуации при завершении процедуры проведения электронного аукциона

Описание ситуации	Последствия	Примечание
1. Подписание контракта победителем электронного аукциона	Переход на стадию исполнения государственного контракта	
2. Уклонение победителя открытого аукциона от подписания контракта	<p>2.1. Заказчик вправе предложить заключить контракт участнику, предложение которого заняло ТОЛЬКО 2-е место.</p> <p>2.2. Заказчик вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, связанных с уклонением</p>	<p>2.1. Победитель электронного аукциона признается уклонившимся от заключения контракта, если в установленный срок не направил заказчику подписанный проект контракта и надлежащее обеспечение исполнения контракта. Кроме того, участник аукциона признается уклонившимся от заключения контракта, если направит заказчику протокол разногласий по истечении 13 календарных</p>

	<p>от заключения контракта.</p> <p>2.3. Обязательно оформить протокол признания участника электронного аукциона уклонившимся от заключения контракта, при условии, что он снизил цену контракта на 25 % и более в следующих случаях:</p> <p>1) не представлена или аукционной комиссией признана недостоверной информация, подтверждающая добросовестность участника, если цена контракта составляет не более 15 млн руб;</p> <p>2) не предоставлено обеспечение исполнения контракта, соответствующее антидемпинговым требованиям;</p> <p>3) не представлено обоснование предложенной цены контракта или аукционной комиссией такая цена признана необоснованной, если предметом контракта является поставка товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо)</p>	<p>дней с даты размещения в ЕИС (на официальном сайте) протокола подведения итогов аукциона.</p> <p>Необходимо согласие участника, занявшего 2-е место на заключение контракта.</p> <p>Срок направления контракта второму участнику – 10 календарных дней с даты признания победителя аукциона уклонившимся от заключения контракта.</p> <p>В течение трех рабочих дней после заключения контракта с участником, занявшим второе место, заказчик направляет в контрольный орган информацию об победителе, уклонившемся от заключения контракта.</p> <p>Необходимо оформить протокол об уклонении от заключения контракта, разместив его в ЕИС не позднее одного рабочего дня со дня подписания</p>
--	--	--

Продолжение таблицы 4

<p>3. Признание электронного аукциона несостоявшимся</p>	<p>3.1. Заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). 3.2. Заказчик осуществляет закупку путем проведения запроса предложений</p>	<p>3.1. Основания для заключения контракта с единственным поставщиком: по окончании срока подачи заявок подана одна заявка и (или) по результатам рассмотрения первых частей только одна заявка признана соответствующей требованиям (согласование закупки в ФАС не требуется); по результатам рассмотрения только одна заявка признана соответствующей требованиям (согласование закупки в ФАС не требуется). 3.2. Основания для проведения запроса предложений: по окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки; по результатам рассмотрения заявок конкурсная комиссия отклонила их все; участник конкурса, заявке которого присвоен второй номер, отказался от заключения контракта</p>
<p>4. Заказчик отказался от заключения контракта</p>	<p>4.1. Возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения заявки и обеспечения исполнения контракта. 4.2. Заказчик осуществляет проведение повторного аукциона</p>	<p>Необходимо оформить протокол отказа заказчика от заключения контракта с победителем определения поставщика (исполнителя, подрядчика), разместить его в ЕИС не позднее одного рабочего дня, следующего за днем установления факта, являющегося основанием для такого отказа, и направить данному победителю в срок не позднее двух рабочих дней с даты его подписания</p>

Как уже отмечалось, основной способ осуществления закупок на сегодняшний день – электронный аукцион, однако на заре становления системы государственных закупок в Российской Федерации запрос котировок был наряду с открытым конкурсом одним из основных конкурентных способов осуществления закупок. В частности, возможность осуществления закупок способом запроса котировок предусматривалась такими нормативными актами, как Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Несмотря на кажущуюся простоту данного способа осуществления закупок, при его практическом применении зачастую возникают сложные вопросы, решение которых требует обращения к разъяснениям и рекомендациям Минэкономразвития России, решениям территориальных органов ФАС России, а также судебно-арбитражной практике¹.

Ниже представлены некоторые проблемные вопросы, возникающие при применении данного способа осуществления закупок, классифицированные, исходя из стадии осуществления закупки, и условно разделенные на три фазы – планирование, подготовка извещения, вскрытие конвертов с заявками и их рассмотрение.

1. Фаза планирования закупок

Как известно, годовой объем закупок, осуществляемых способом запроса котировок, не должен превышать 10 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более 100 млн. руб.

Зачастую заказчиками не учитывается изложенное в п. 16 ст. 3 Закона № 44-ФЗ определение совокупного годового объема закупок, под которым понимается утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году.

В частности, необходимо обратить внимание на то, что стоимость контрактов, заключенных в предыдущем и подлежащих исполнению в текущем году, также включается в совокупный объем закупок.

В случае игнорирования данного положения заказчик рискует превысить установленное Законом № 44-ФЗ 10-процентное ограничение, что образует признаки административного правонарушения по ст. 7.29 КоАП РФ.

2. Фаза подготовки извещения о проведении запроса котировок

2.1. Неуказание в извещении о проведении запроса котировок преференций учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов

Перечни товаров, работ, услуг, при закупке которых предоставляются преимущества учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, предусмотрены постановлением Пра-

¹ Кошелева В. В. Основные нарушения при проведении запроса котировок // URL: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/648/Кошелева.pdf> (дата обращения: 15.03.2017).

вительства РФ от 14.07.2014 № 649 и постановлением Правительства РФ от 15.04.2013 № 341 соответственно.

Сложный вопрос возникает в том случае, когда в одной закупке сосредоточены товары, работы, услуги, включенные в указанные перечни и не входящие в них.

Закон № 44-ФЗ, а также вышеуказанные постановления Правительства РФ не устанавливают обязанности заказчика формировать объект закупки, выделяя в отдельные процедуры продукцию, включенную в указанные перечни.

Вместе с тем согласно позиции Минэкономразвития России, изложенной в письме от 19.08.2014 № Д28и-1616¹, в целях надлежащей реализации ст.ст. 28, 29 Закона 44-ФЗ и обеспечения мер государственной поддержки организациям инвалидов заказчики обязаны формировать объекты закупки, выделяя в отдельные процедуры закупки продукции, включенные в Перечень товаров, работ, услуг, при закупке которых предоставляются преимущества организациям инвалидов, и устанавливать в плане-графике, извещении и документации о закупке преимущества организациям инвалидов в отношении предлагаемой ими цены контракта.

На наш взгляд, действия заказчика, объединяющего в одну закупку позиции, включенные и не включенные в указанные выше перечни товаров, будут иметь: а) признаки ограничения конкуренции по отношению к участникам, не имеющим соответствующих преференций, при их установлении заказчиком; б) признаки нарушения прав льготных категорий участников при неустановлении преференций по объектам закупки, включенным и не включенным в указанные перечни.

С целью минимизации риска отмены закупки и применения санкций заказчиком следует выделять в отдельные объекты закупки по товарам, работам, услугам, включенным в указанные выше перечни.

2.2. Необоснованное сокращение срока подачи заявок на участие в запросе котировок

В соответствии с ч. 1 ст. 74 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан разместить в ЕИС извещение о проведении запроса котировок и проект контракта, заключаемого по результатам проведения такого запроса, не менее чем за семь рабочих дней до даты истечения срока подачи заявок на участие в запросе котировок.

Вопрос возникает в трактовке предлога «до», включается ли дата истечения срока подачи заявок в указанный семидневный срок.

На данный счет имеет место неоднозначная судебная практика, в частности, согласно позиции Президиума ВАС России, изложенной в по-

¹ Письмо Минэкономразвития России от 19.08.2014 № Д28и-1616 // СПС «КонсультантПлюс».

становлении от 14.01.2003 № 9523/02, предлог «до» используется в значении «не включая дату, следующую после этого периода».

При решении этого вопроса следует обратиться к ст. 191 ГК РФ, в соответствии с которой течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или события, которыми определено его начало.

Таким образом, для минимизации риска привлечения к ответственности по ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ следует исходить из того, что если извещение размещено 1 февраля 2017 года, то при начальной цене контракта свыше 250 тыс. рублей день окончания подачи заявок должен приходиться как минимум на 13 февраля 2017 года.

3. Фаза вскрытия конвертов с заявками и их рассмотрение

3.1. Неуказание участником закупок всех характеристик предлагаемого товара

В соответствии с п. 1 ст. 73 Закона № 44-ФЗ в котировочной заявке участник, в том числе должен указать согласие исполнить условия контракта, предусмотренные извещением, и характеристики товара, если объектом закупки является товар.

В ряде случаев участники не затрудняют себя указанием в составе заявки исчерпывающей характеристики товара, предлагаемого к поставке, ограничиваясь лишь согласием на поставку товара, характеристика которого была указана в извещении о проведении запроса котировок.

Возникает вопрос: «Обязан ли участник указать в составе заявки характеристики поставляемого товара?»

На данный счет существует сложившаяся практика ФАС, подтверждающая обязанность участников запроса котировок включать требуемые заказчиком характеристики товара в состав котировочной заявки (см. решение Владимирского УФАС России от 04.06.2014 по делу № Г 360-04/2014, решение Чувашского УФАС России от 31.07.2014 по делу № 168-К-2014).

3.2. Подача заявки участником запроса котировок при продлении срока подачи котировок на четыре рабочих дня

В практике осуществления закупок способом запроса котировок зачастую возникает ситуация, когда все котировочные заявки отклоняются на этапе их рассмотрения, как не соответствующие требованиям, указанным в извещении о проведении запроса котировок. В этом случае заказчик размещает протокол рассмотрения котировочных заявок в ЕИС и продлевает срок подачи котировок на четыре рабочих дня.

3.3. Ненаправление протокола рассмотрения и оценки заявок и проекта контракта победителю

В соответствии с ч. 8 ст. 78 Закона № 44-ФЗ протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок и проект контракта должны быть переданы победителю в течение двух рабочих дней с даты подписания указанного протокола.

В ряде случаев победитель запроса котировок может отказаться от заключения контракта, о чем уведомляет заказчика путем его извещения в письменном виде.

В таком случае заказчик обязан принять решение об уклонении победителя от заключения контракта, но зачастую проект контракта ему не направляет.

Однако данная ситуация не снимает с заказчика обязанности выполнить требования ч. 8 ст. 78 Закона № 44-ФЗ и направить контракт победителю.

В то же время практика рассмотрения обращений о включении сведений об уклонившихся от заключения контрактов победителях в реестр недобросовестных поставщиков подтверждает, что наличия документального подтверждения отказа победителя недостаточно и необходимо в любом случае выполнить требования ч. 8 ст. 78 Закона № 44-ФЗ.

3.4. Направление участником запроса котировок повторной заявки после продления заказчиком срока подачи заявок, если первоначальная заявка была отклонена

Законом № 44-ФЗ запрещена повторная подача заявки участником запроса котировок в этой же процедуре запроса котировок, заявка которого уже была отклонена. Такой вывод содержится в письме Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д28и-1916 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ»¹, направленном письмом ФАС России от 29.07.2015 № АЦ/38364/15 территориальным органам для использования в работе. При этом чиновники исходили из того, что участник закупки вправе подать только одну заявку на участие в процедуре запроса котировок. Поскольку сама процедура запроса котировок еще не завершена и продлевается заказчиком в соответствии с ч. 2 ст. 79 Федерального закона № 44-ФЗ, при продлении срока подачи заявок повторная подача заявки участником запроса котировок в этой же процедуре запроса котировок, заявка которого уже была отклонена, запрещена.

Таким образом, можно порекомендовать сотрудникам контрактных служб, контрактным управляющим, а также лицам, состоящим в комиссиях по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков при осуществлении закупок способом запроса котировок, иметь в виду имеющиеся

¹ Письмо Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д28и-1916 // СПС «КонсультантПлюс».

ся проблемные вопросы данного способа осуществления закупок и при принятии решений учитывать практику арбитражных судов, органов ФАС России, органов ФАС соответствующего субъекта Российской Федерации, а также рекомендации Минэкономразвития России.

Актуальный порядок организации и проведения запроса котировок приводится в таблице 5.

Таблица 5

Возможные ситуации при завершении процедуры проведения запроса котировок

Описание ситуации	Последствия	Примечание
1. Подписание контракта победителем запроса предложений	Переход на стадию исполнения государственного контракта	
2. Запрос предложений признается несостоявшимся	<p>2.1. Только одна заявка признана соответствующей требованиям Закона № 44-ФЗ и извещения о проведении запроса котировок.</p> <p>2.2. Подана только одна заявка.</p> <p>2.3. Не подано ни одной заявки.</p> <p>2.4. Все заявки отклонены</p>	<p>2.1. Заказчик заключает контракт как с единственным поставщиком на основании п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Согласования с контрольным органом в сфере закупок не требуется.</p> <p>2.2. Заявка рассматривается в общем порядке и, если признается соответствующей требованиям извещения о проведении запроса котировок, заключается контракт как с единственным поставщиком.</p> <p>2.3. Осуществляется повторная закупка.</p> <p>2.4. Срок подачи заявок продлевается на 4 рабочих дня. Для этого следует:</p> <p>1) разместить в ЕИС (на официальном сайте) извещение о продлении срока подачи заявок на четыре рабочих дня;</p> <p>2) направить запрос о подаче заявок на участие в запросе котировок не менее чем трем участникам, которые могут осуществить поставку необходимого товара, выполнение работ или оказание услуг. Требования к форме и содержанию такого запроса не определены, он может быть составлен аналогично запросу о предоставлении котировок</p>

Продолжение таблицы 5

<p>3. Признание победителя уклонившимся от заключения контракта</p>	<p>3.1. Заказчик вправе заключить контракт с участником, предложившим такую же цену, как и победитель, а при отсутствии такого участника – с тем лицом, чье предложение содержит следующее лучшее условие о цене контракта.</p> <p>3.2. Заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта</p>	<p>3.1. Заказчик обязан направить в контрольный орган в сфере закупок сведения о победителе, уклонившемся от заключения контракта</p>
---	---	---

В деятельности комиссий по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков большое значение имеет правильное оформление решений, закрепляемых протоколом. Именно от того, насколько грамотно и ясно сформулировано решение комиссии зависит перспектива обжалования этого решения и отмены закупки. Особенностью оформления мотивировочной части решения комиссии является детальное описание нарушения законодательства или документации о закупке, допущенного ее участником, а также обязательные ссылки на конкретные нормы законодательства и положения документации. Обобщенные и систематизированные мотивировочные части решений комиссий по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков представлены в таблице №6.

Таблица 6
Типовые мотивировочные части решений комиссий по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков

Способ определения поставщика	Причина отклонения заявки или участника закупки	Формулировка отклонения
Электронный аукцион	Не указаны конкретные показатели товара, соответствующие значениям, установленным аукционной документацией	Участником закупки в нарушение подпункта «а» п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ не указаны конкретные показатели товара, соответствующие значениям, установленным

Продолжение таблицы 6

		пунктом 20 аукционной документации, в тексте заявки содержится формулировка «должна быть» и «не менее». Заявка отклонена на основании п. 1 ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Электронный аукцион	Показатели товара не соответствуют значениям, установленным аукционной документацией	Участником закупки в нарушение подпункта «б» п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ указаны конкретные показатели товара, не соответствующие значениям, установленным пунктом 20 аукционной документации (в позиции «Перчатки одноразовые» указана толщина 0,1 микрон). Заявка отклонена на основании п. 2 ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Электронный аукцион	Участником закупки не указаны конкретные показатели товаров, предлагаемых к использованию при выполнении работ, соответствующие значениям, установленным документацией об аукционе	Участником закупки в нарушение требований подпункта «б» п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ не указаны конкретные показатели товаров, соответствующие значениям раздела 20 аукционной документации, а также наименование страны происхождения товаров, предлагаемых к использованию при выполнении работ. Заявка отклонена на основании п. 1 ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Электронный аукцион	Не указана страна происхождения товара	Участником закупки в нарушение требований подпункта «б» п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также пункта 20 аукционной документации не указано наименование страны происхождения товара «бумага Color Code желтая – 5 пачек, розовая – 10 пачек, голубая – 10 пачек». Заявка отклонена на основании п. 1 ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Электронный аукцион	Ограничение на участие в закупке только юридических лиц (гособоронзаказ)	Участник закупки не соответствует требованиям п. 1 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 (к участию допускаются только юридические лица в соответствии с требованиями п. 3 ст. 3 ФЗ РФ от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»). Заявка отклонена на основании п. 2 ч. 6 ст. 69 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013

Продолжение таблицы 6

<p>Электронный аукцион</p>	<p>Предоставление недостоверных сведений об участнике закупки (выявлено комиссией в ходе проверки документов)</p>	<p>Участником закупки в нарушение п. 1 ч. 5 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 (п. 1, р. 23 аукционной документации) предоставлена недостоверная информация об участнике аукциона на дату и время окончания срока подачи заявок (в заявке неверно указано место нахождения юридического лица). Заявка отклонена на основании п. 1 ч. 6 ст. 69 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013</p>
<p>Запрос предложений</p>	<p>Документы, подтверждающие внесение обеспечения заявки, не соответствуют предъявляемым требованиям</p>	<p>Документы, подтверждающие внесение обеспечения заявки на участие в запросе предложений не соответствуют пп. б, п. 3. р. 20 документации о проведении запроса предложений. Заявка отклонена на основании ч. 10. ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013</p>
<p>Конкурс с ограниченным участием</p>	<p>Отсутствие документов, подтверждающих соответствие участника конкурса дополнительным требованиям к участникам конкурса</p>	<p>Отсутствуют документы, подтверждающие соответствие участника конкурса дополнительным требованиям к участникам конкурса, установленным заказчиком в конкурсной документации, или копии таких документов: 1) копии договора аренды недвижимого имущества, заключенного на срок не менее 2 лет, зарегистрированного в установленном порядке; 2) копии инвентарных карточек учета объектов основных средств унифицированной формы ОС-6, в том числе на технологическое оборудование, необходимое для оказания услуг, являющихся предметом конкурса. Заявка отклонена на основании чч. 2, 3 ст. 31, ч. 6 ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ и 15.8, 15.9 (п. п. 9,10,11) конкурсной документации</p>
<p>Запрос котировок</p>	<p>Не представлен идентификационный номер налогоплательщика учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа участника запроса котировок</p>	<p>Участником закупки в нарушение требований п. 4 ч. 3 ст. 73 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также п. 21 ч. 3 извещения о запросе котировок не представлен ИНН учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа участника запроса котировок. Заявка отклонена на основании ч. 7 ст. 78 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ</p>

Продолжение таблицы 6

Запрос котировок	Ограничение на допуск товаров, происходящих из иностранных государств	Участником закупки в нарушение запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, установленных ч.3 ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, постановлением Правительства от 24.12.2013 № 1224, а также разделом 26 извещения о запросе котировок, указано наименование страны происхождения товара – Узбекистан. Заявка отклонена на основании п. 7 ст. 78 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
Запрос котировок	Подача одновременно двух и более заявок	Участником запроса котировок подано две заявки. Заявка отклонена на основании ч. 4 ст. 78 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ

§ 2. Проблемы функционирования контрактной системы

Для нормальной бесперебойной работы контрактной системы требуется всестороннее изучение и тщательный анализ особенностей ее функционирования, в том числе путем своевременного выявления угроз и рисков экономической безопасности.

Одной из значимых угроз экономической безопасности государственных закупок являются нарушения законодательства в соответствующей сфере¹.

Мероприятия по противодействию преступлениям и иным правонарушениям в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляются множеством правоохранительных и иных государственных органов: Министерством внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Минэкономразвития России, ФАС России и иными уполномоченными органами.

Проанализируем типичные нарушения законодательства, совершаемые в сфере государственных закупок, систематизируя их в зависимости от стадии осуществления закупки:

1. Стадия планирования, подготовки и опубликования документации о закупке.

1.1. *Принятие заказчиками незаконных правовых актов либо отсутствие с их стороны необходимого нормативного регулирования.*

¹ Губайдуллина И. Н., Ковтунова С. Ю. К вопросу обеспечения комплексной безопасности // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2015. № 2 (7). С. 92–95.

Заказчиками принимаются положения о закупках, комиссиях по определению поставщиков, исполнителей и подрядчиков и контрактных службах с нарушениями Закона № 44-ФЗ, встречаются случаи превышения компетенции должностных лиц, издающих соответствующие акты.

Например, прокуратурой Камчатского края опротестован принятый с превышением компетенции приказ регионального министерства здравоохранения об утверждении порядка согласования документации для осуществления закупок подведомственными учреждениями.

1.2. *Несоблюдение требований Закона № 44-ФЗ, регулирующих размещение в сети «Интернет» планов-графиков закупок, а также формирование и ведение реестра закупок.* В частности, заказчиками не соблюдаются обязательные требования о сроках опубликования планов-графиков, внесения в них изменений.

1.3. *Неправильное определение способа осуществления закупок, заключение контрактов без проведения предусмотренных законодательством процедур, завышение цены контрактов, а также неисполнение требований законодательства по организации и проведению конкурсов.*

Например, в Республике Ингушетия привлечены к административной ответственности в виде штрафа должностные лица одного из региональных ведомств за заключение договоров на выполнение работ стоимостью 5,3 млн руб. без проведения конкурсов. В г. Златоусте Челябинской области возбуждены дела об административных правонарушениях в связи с незаконным заключением муниципальным учреждением контрактов на выполнение работ по газоснабжению жилых домов стоимостью более 22 млн руб. с единственным подрядчиком. В республиках Северная Осетия - Алания, Бурятия, Омской, Челябинской и Саратовской областях установлены факты завышения цен контрактов на выполнение дорожных работ, закупку нефтепродуктов, оказание услуг связи, приобретение помещения для детского сада и продуктов питания для образовательных учреждений соответственно.

1.4. *Ограничение круга участников торгов путем включения в конкурсную и аукционную документацию незаконных условий (в том числе обязанности предоставлять излишние документы), а также неправомерное сокращение сроков подачи заявок.* Например, неуказание конкретных показателей товара в аукционной документации, неисполнение обязанности производить закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

2. Стадия определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

2.1. *Нарушения законодательства комиссиями по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков при рассмотрении заявок, при-*

нятии решений о допуске либо отказе в допуске к участию в торгах, запросах котировок и предложений, определении победителей торгов.

Так, в Камчатском крае победителем аукциона на право строительства фельдшерско-акушерского пункта с начальной (максимальной) ценой контракта 39,2 млн руб. признана организация, не имеющая необходимого свидетельства о допуске к строительным работам.

2.2. Факты аффилированности членов комиссий по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков и участников осуществления закупки.

3. Стадия заключения контракта, приемки и контроля за выполнением поставщиков (исполнителем, подрядчиком) обязательств по контракту.

3.1. Несоответствие условий контракта объявленным в документации о закупках.

3.2. Отсутствие в контрактах обязательных условий об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательств.

Например, в Ярославской области обнаружены конфликты интересов ввиду наличия родственных связей при осуществлении закупки заказа и заключении контракта на оказание ритуальных услуг.

3.3. Неправомерное изменение сторонами условий заключенных контрактов. Так, одним из региональных органов Кабардино-Балкарской Республики допущено незаконное заключение ряда дополнительных соглашений к государственному контракту стоимостью 86,6 млн руб., которыми изменялись как общие условия, так и порядок расчетов за выполненные работы.

3.4. Заключение государственных контрактов без надлежащего банковского обеспечения и предоставление фиктивных банковских гарантий.

Например, в г. Хабаровске заключен контракт на выполнение строительно-монтажных работ по строительству сквера без обеспечения исполнения контракта в сумме 145,9 млн руб. В Ивановской области в следственные органы направлены материалы по факту использования для участия в торгах подложной банковской гарантии на сумму 16,4 млн руб.

3.5. Ненадлежащее исполнение контрактов, непринятие мер заказчиком по предъявлению штрафных санкций и расторжению контрактов. Например, в Камчатском крае прокурором внесено представление главе местной администрации в связи с неисполнением обязанности по взысканию санкций в связи с нарушением исполнителем срока строительства наружного водопровода. В Республике Коми районной

администрацией не предпринимались меры по взысканию неустойки с недобросовестных подрядчиков в размере около 10 млн руб.¹

Проведенный анализ показал, что правонарушения в сфере государственных закупок, несмотря на схожие объекты посягательства, затрагивают различные правоотношения, охраняемые как гражданско-правовыми, так и административно-правовыми и уголовно-правовыми нормами права, то есть характеризуются полиотраслевым правовым наполнением, значительно усложняющим процесс обеспечения экономической безопасности в данной сфере.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости проведения дальнейшей работы по научной разработке и теоретическому обоснованию классификации правонарушений в сфере государственных закупок, выработке действенных методов своевременного выявления, а также современных экономико-правовых механизмов профилактики нарушений законодательства в сфере государственных закупок.

Одной из наиболее серьезных проблем в сфере государственных закупок в настоящее время является коррупция. Широко известны резонансные уголовные дела в отношении чиновников (например, из числа руководства ФСИН, признанных виновными в хищении почти 3 млрд бюджетных средств, выделенных на закупку электронных браслетов для подконтрольных лиц; огромные хищения при строительстве космодрома «Восточный» – более 15 млрд рублей²).

По данным Счетной палаты Российской Федерации, объем нарушений в денежном выражении при операциях с бюджетными деньгами составляет ежегодно почти 500 млрд рублей, что превышает годовые поступления от налога на прибыль организаций и составляет 4 % от всех доходов федерального бюджета³.

Учеными-корруптологами уделяется значительное внимание проблеме коррупции в системе государственных закупок. Так, например, профессором Ю. Г. Наумовым в фундаментальном исследовании «Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия»⁴ формулируются концептуальные положения институциональной коррупции, в структуре которой отдельным элементом выделяется коррупция в сфере государственных закупок.

Следует согласиться с выводом профессора Ю. Г. Наумова о том, что значительный коррупционный потенциал этого направления государ-

¹ Официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. URL: www.zakupki.gov.ru (дата обращения: 12.11.2016).

² URL: <https://www.amur.kp.ru/daily/26609/3626688/> (дата обращения: 15.08.2017).

³ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/26507 (дата обращения: 15.08.2017).

⁴ См.: Наумов Ю. Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Академия управления МВД России, 2012.

ственной деятельности обусловлен, в частности, наличием возможности осуществления неформальных предварительных договоренностей между государственным заказчиком и конкретным исполнителем, с которым путем манипулирования процедурой конкурсного производства может заключаться договор. Это способствует образованию в бюджетной сфере определенной системы «теневых процессов», под которыми понимается совокупность процедур финансово-хозяйственной деятельности, сокрытых от государственного контроля и направленных на незаконный вывод денежных средств из легального экономического процесса и бюджетного финансирования¹.

В действующей контрактной системе коррупционные проблемы вполне закономерны и не являются новыми по своей природе. Как показывает практика, деятельность контрактной системы изначально основана на конфликте интересов, причем конфликтующих сторон три. Первая – государство, ответственное за социальные и общественно значимые цели и ожидающее их реализации размещением государственного заказа. Вторая – чиновники, зачастую имеющие свой, корыстный интерес, заключающийся в получении так называемых «откатов» от лиц, участвующих в размещении заказов, и, наконец, – участники размещения заказов, преследующие коммерческую цель, т. е. – получение прибыли. В этом треугольнике самое слабое звено – государство. Средства государственных бюджетов на оплату товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд зачастую расходуются недобросовестными чиновниками вопреки государственным интересам, в личных корыстных целях.

Только адекватное правовое регулирование, механизм реализации которого необходим для урегулирования процесса взаимоотношений заказчиков и поставщиков (исполнителей) с учетом обеспечения интересов сторон этих отношений (государственных, частных, общественных), может позволить государству добиться баланса интересов в этой сфере. Однако для нормальной бесперебойной работы этой системы требуется всестороннее изучение и тщательный анализ особенностей ее функционирования, в том числе путем научной классификации соответствующих нарушений и проявлений коррупции, а также выработки предложений по совершенствованию правового механизма противодействия коррупции.

Что из себя представляют внешние проявления коррупции в сфере государственных закупок? К числу наиболее распространенных коррупционных схем можно отнести:

– направление участвующим в сговоре потенциальным поставщиком заявки на сумму заведомо ниже, чем у прочих участников госзакупок (в основном эта схема может применяться в случае осуществления закупки способом запроса котировок. В этом случае создается лишь видимость

¹ Наумов Ю. Г. Указ. соч. С. 39–40.

конкурентной процедуры, на самом деле «нужный» поставщик уже определен, так как имеет информацию о предложениях других участников. Однако участники запроса котировок, представляющие свои заявки непосредственно на процедуру вскрытия конвертов, имеют некоторые шансы на победу);

– схема «гаран», применяемая на электронных аукционах. Цель этой схемы – получение заказа по максимальной начальной цене контракта или цене, близкой к ней. Противоправный механизм этой схемы состоит в имитации конкурентной борьбы на электронном аукционе, как правило, тремя участниками, вступившими в сговор. Первый участник, рассчитывающий на победу в аукционе, делает первый шаг с незначительным снижением цены (0,5–1 % от начальной максимальной цены контракта). В последующем в игру вступают два других участника, максимально быстро снижающие начальную цену контракта до тех пор, пока подача ценовых предложений другими участниками не станет невыгодной. При рассмотрении вторых частей заявок, предложения этих участников отклоняются, поскольку они заведомо оформлены с нарушениями законодательства. В результате победителем признается участник, подавший ценовое предложение с минимальным шагом. Таким образом, контракт заключается по максимально возможной цене;

– установление со стороны заказчика чрезвычайно коротких сроков реализации заказа, при которых его исполнение возможно только заранее известным исполнителем (участником коррупционной схемы). Зачастую такие заказы уже частично или полностью исполняются без соответствующего документального оформления еще до опубликования извещения о проведении закупки;

– установление заведомо неконкурентной цены за исполнение госзаказа в обозначенном объеме, что не будет представлять интереса для других потенциальных поставщиков. В этом случае основной целью недобросовестных чиновников является направление денежных средств заранее определенному лицу, а механизм закупки и предмет заказа является лишь инструментом хищения бюджетных денежных средств;

– установление непривлекательной схемы оплаты исполнения госзаказа (например, с большой отсрочкой платежа и т. д.);

– некорректное внесение данных в Единую информационную систему (например, смешение кириллицы и латиницы при написании наименования заявки и др.). В настоящее время данная схема практически не работает, поскольку функционал Официального сайта ЕИС выявляет случаи внесения некорректной информации в извещения о проведении закупок еще на этапе их составления;

– толкование критериев оценки поставщиков в пользу заинтересованных лиц (суть данной схемы заключается в том, что документация о закупке формируется таким образом, что требуемые показатели товаров

или работ при их совместном сочетании образуют ситуацию несоответствия показателей, указываемых участниками закупки, обязательным стандартам, техническим регламентам и т. д., что позволяет таким образом допустить нужного поставщика до участия в закупке и отклонить ненужных конкурентов¹.

Приведенный перечень схем, разумеется, не является исчерпывающим. Цель большинства из них – незаконно преодолеть конкурентный механизм осуществления закупки и направить бюджетные денежные средства «дружественному» контрагенту с целью получения от этого материальной выгоды в той или иной форме – так называемого «отката».

Что же противопоставляет государство и общество объективно существующей коррупции в сфере государственных закупок? Существует ли в настоящее время действенный правовой механизм противодействия этой угрозе? Чтобы разобраться в этих вопросах необходимо оценить, какие правовые средства имеются в арсенале государства на сегодняшний день.

Во-первых, это ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в которой отмечается, что одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

14 апреля 2010 года Президентом Российской Федерации утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции², ежегодно принимаются Национальные планы противодействия коррупции (например, Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»). В данный план включены меры по совершенствованию правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В числе мероприятий вышеуказанного плана также выделяется совершенствование механизмов повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Работа по снижению уровня коррупции в системе госзакупок ведется как на подзаконном, так и на ведомственном уровнях. Так, в соответствии с подпунктом «б» п. 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 Минэкономразвития России подготовило предложения по реализации мер, направленных на предупреждение и

¹ URL: http://rusjurist.ru/goszakupki_i_tendery/korruptsiya_v_sfere_gosudarstvennyh_zakupok/#3 (дата обращения: 15.08.2017).

² Доступ из: http://news.kremlin.ru/ref_notes/518 (дата обращения: 14.04.2017).

пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений, в том числе:

- меры, направленные на расширение перечня должностных лиц, на которых распространяется понятие конфликта интересов;
- внедрение механизма автоматической проверки участников закупки на предмет их аффилированности с поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- меры, направленные на ограничение сроков оплаты исполненных по контракту обязательств до 30 дней с момента исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства по контракту (отдельных его этапов)¹.

В части, касающейся ответственности, можно привести в пример нормы КоАП РФ, предусматривающие административную ответственность за правонарушения в сфере функционирования контрактной системы (ст.ст.7.29–7.32), которые, как представляется, вряд ли можно назвать антикоррупционными. Бремя административной ответственности ложится, как правило, на простых исполнителей, что наряду с несоразмерно низкой оплатой труда специалистов в сфере госзакупок, значительно снижает трудовую привлекательность этого вида деятельности и как, следствие, порождает коррупционные риски.

Меры государственной уголовно-правовой политики лишь опосредованно регулируют сферу государственных закупок. В настоящее время коррупционные правонарушения напрямую не криминализованы, в лучшем случае такие деяния квалифицируются, как мошенничество или как злоупотребление служебным положением, реже – как получение взятки или служебный подлог.

Таким образом, анализируя правовую базу и статистические данные, можно сделать вывод о том, что современный набор правовых средств по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок, является скорее неким инструментом ее сдерживания, поддержания на определенном уровне, а не средством эффективной борьбы с ней.

Исходя из применяемых методов правового регулирования (императивного метода и метода поощрения), можно предложить два основных вектора развития правового механизма противодействия коррупции в сфере государственных закупок. К тому же можно констатировать, что ни один из этих методов в настоящее время не развит в должной мере.

Что касается императивного метода, то в части его реализации следует согласиться с мнением Ш. М. Шурпаева, отметившего, что «дальнейшее совершенствование уголовно-правовой политики и мер уголовно-правового воздействия в рассматриваемой сфере должно осуществляться на основе глубоких, научно обоснованных, структурированных в соответ-

¹ Письмо Минэкономразвития от 23 марта 2016 г. № ОГ-Д28-3680 // СПС «КонсультантПлюс».

ствии с решаемыми задачами методов криминологических исследований, объектами которых должны стать преимущественно широкие слои предпринимателей, участвующих в государственных закупках, а также должностные лица органов государственной власти как более прямо вовлеченные группы участников в высоколатентные преступления коррупционной направленности».¹ В качестве примера можно привести предложение о криминализации такого деяния, как «заключение заведомо невыгодного контракта для нужд государства»².

В настоящее время экономия средств в % от НМЦК не приносит заказчику и его персоналу ничего, кроме головной боли – поскольку высвободившиеся денежные средства необходимо «освоить» по тому же коду бюджетной классификации в текущем финансовом году. К тому же экономия может появиться ближе к концу года, когда на осуществление закупочных процедур банально не хватит времени.

В части реализации поощрительного механизма можно предложить расширение правомочий заказчиков по распоряжению средствами бюджетов, образовавшихся вследствие применения конкурентных процедур осуществления закупок. Например, предоставить заказчикам возможность использования части полученной «экономии» для решения задач, предусмотренных учредительными документами (по аналогии с ранее существовавшими «внебюджетными средствами»), в том числе на премирование персонала заказчика. На наш взгляд, такие меры позволят значительно мотивировать заказчиков (в лице соответствующих чиновников) на соблюдение всех конкурентных процедур, обеспечение законности закупок и исполнение контрактов. Легализация значительных денежных средств, поступающих в теневой оборот, позволит в свою очередь значительно снизить коррупционные риски в рассматриваемой сфере.

В заключение необходимо отметить, что работа по противодействию коррупции в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд требует системного подхода, а совершенствование правовых механизмов нуждается в соответствующем научном обеспечении.

¹ Шурпаев Ш. М. Некоторые аспекты криминологической характеристики коррупционных преступлений в сфере государственных и муниципальных закупок // Российский следователь. 2016. № 21. С. 36–40.

² Гладких В. И., Старовойтов В. Г. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок: старые и новые подходы // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 50.

Заключение

Подводя итог проведенному монографическому исследованию, представляется возможным сделать ряд выводов в ключе поставленных задач:

– государственные заказы, а также функционирование контрактной системы в целом, в широком смысле, направлены на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах, услугах. Однако не следует забывать, что государственный заказ как явление объективной реальности переживает три стадии (фазы) – формирование, размещение и исполнение. Исходя из этого, необходимо определить правовые методы, наиболее приемлемые для регуляции каждой из фаз государственного заказа;

– под государственным прокьюрементом предлагается понимать систему взаимосвязанных приемов и методов расходования бюджетных средств в целях удовлетворения нужд Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в товарах, работах и услугах. Как представляется, система государственных закупок, основанная на принципах и механизме государственного прокьюрента, позволит систематизировать и унифицировать полиотраслевые правовые отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере, и максимально эффективно решать стоящие перед обществом и государством задачи;

– имея в виду универсальность правовой конструкции государственного контракта по отношению к видовой классификации договоров, полагаем, что нормы о государственном контракте следует поместить в подраздел «Общие положения о договоре» Гражданского кодекса Российской Федерации в новую статью под номером 429.1. «Государственный (муниципальный) контракт», изложив определение следующим образом: «Государственным или муниципальным контрактом признается договор, заключенный государственным или муниципальным заказчиком по правилам, предусмотренным законодательством, в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в товарах, работах или услугах». Представляется, что такая формулировка позволит максимально приблизить рассматриваемую правовую конструкцию к сложившимся экономическим реалиям и тенденциям в законодательстве. Также в соответствующей статье следует закрепить все существенные условия государственного контракта, содержащиеся в специальных законах, в особенности в Законе № 44-ФЗ;

– осуществлен анализ правового регулирования формируемого экономико-правового механизма функционирования контрактной системы, изучен основной механизм закупок – способы их осуществления;

– проанализированы и систематизированы типичные организационно-правовые ситуации, возникающие в деятельности государственных заказчиков при осуществлении закупок товаров, работ и услуг наиболее по-

пулярными способами – при проведении открытых конкурсов, электронных аукционов и запросов котировок;

– на основе сформулированных обобщений в схематичном виде разработаны предложения развития наиболее типичных организационно-правовых ситуаций, возникающих при осуществлении закупок;

– осуществлен анализ и систематизация типовых мотивировочных решений комиссий по определению поставщиков, исполнителей, подрядчиков;

– предложена модель правового механизма регуляции правоотношений в контрактной системе, заключающегося в расширении правомочий заказчиков по распоряжению средствами бюджетов, образовавшимися вследствие применения конкурентных процедур осуществления закупок. В заключение необходимо отметить, что работа по совершенствованию правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд требует системного подхода, а совершенствование его правовых механизмов нуждается в дальнейшем научном обеспечении.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты:

Конституция и федеральные законы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

Подзаконные акты

1. Постановление Правительства РФ от 26.09.2016 № 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 832 «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 927 «Об определении требований ккупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными

- учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований ккупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // СПС «КонсультантПлюс».
 5. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СПС «КонсультантПлюс».
 6. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» // СПС «КонсультантПлюс».
 7. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 553 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
 8. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
 9. Постановление Правительства РФ от 19 мая 2015 г. № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс».
 10. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2015 г. № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс».
 11. Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 407 «О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2015 г. № 238 «О порядке подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, его размещения в единой информационной системе и внесении изменения в Положение о Межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».
17. Постановление Правительства РФ от 28 октября 2014 г. № 1107 «О требованиях к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, порядке ведения перечня таких банков и требованиях к условиям договоров о ведении счетов для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, заключаемых оператором электронной площадки с банком» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов» // СПС «КонсультантПлюс».
19. Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2014 г. № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
21. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».
24. Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Постановление Правительства РФ от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».
26. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» // СПС «КонсультантПлюс».
27. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок

- товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства» // СПС «КонсультантПлюс».
28. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно» // СПС «КонсультантПлюс».
29. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» // СПС «КонсультантПлюс».
30. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // СПС «КонсультантПлюс».
31. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
32. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».
33. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СПС «КонсультантПлюс».
34. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» // СПС «КонсультантПлюс».
35. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
37. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // СПС «КонсультантПлюс».
38. Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // СПС «КонсультантПлюс».
39. Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» // СПС «КонсультантПлюс».
40. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» // СПС «КонсультантПлюс».
41. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2013 г. № 1011 «Об утверждении Правил заключения федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией» // СПС «КонсультантПлюс».
42. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
43. Постановление Правительства РФ от 17 октября 2013 г. № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Постановление Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 913 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» // СПС «КонсультантПлюс».
45. Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 № 1107 «О требованиях к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, порядке ведения перечня таких банков и требованиях к условиям договоров о ведении счетов для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, заключаемых оператором электронной площадки с банком» // СПС «КонсультантПлюс».
46. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // СПС «КонсультантПлюс».
47. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2013 г. № 1765-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».
48. Постановление Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 826 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники» // СПС «КонсультантПлюс».
49. Постановление Правительства РФ от 4 сентября 2013 г. № 775 «Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию» // СПС «КонсультантПлюс».
50. Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 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» // СПС «КонсультантПлюс».
51. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 996 «О распределении полномочий между Министерством экономического разви-

тия Российской Федерации и Федеральным казначейством при создании единой информационной системы в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

Ведомственные акты

1. Приказ МВД России от 16.05.2016 № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».
2. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 3 августа 2015 г. № 352 «Об утверждении Порядка размещения информации о контрактах, заключенных с физическими лицами на выполнение работ, связанных со сбором и с обработкой первичных статистических данных при проведении на территории Российской Федерации федерального статистического наблюдения, в соответствии с законодательством Российской Федерации об официальном статистическом учёте, на сайте Росстата и сайтах территориальных органов Росстата в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
3. Приказ Министерства экономического развития РФ от 29 июня 2015 г. № 422 «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки».
4. Приказ Министерства экономического развития РФ и Федерального казначейства от 31 марта 2015 г. № 182/7н «Об особенностях размещения в единой информационной системе или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы».
5. Приказ Министерства экономического развития РФ от 31 марта 2015 г. № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».
6. Приказ Министерства экономического развития РФ от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
7. Приказ Министерства экономического развития РФ от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе».
8. Приказ МВД России от 05.03.2014 № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России».

9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».
10. Приказ Минэкономразвития России № 182, Казначейства России № 7н от 31.03.2015 «Об особенностях размещения в единой информационной системе или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015 - 2016 годы».
11. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2015 № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Научная литература

1. Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1997.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
3. Алексеев С. С. Предмет советского социалистического права. «Ученые труды». Т. 1. Свердловск, 1959.
4. Арутюнян М. С., Улимаев Р. Ю. Совершенствование процедуры размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел // Вестник экономической безопасности. 2009. № 11.
5. Белов В. Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006.
6. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2007.
7. Бродский И. Л. Правовая природа предварительных заказов торгующих организаций промышленным предприятиям // Советское государство и право. 1964. № 5.
8. Ванин В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.
9. Введение в рыночную экономику: учебное пособие / под ред. А. Я. Лившица, И. Н. Никулиной. М., 1994.

10. Гладких В. И., Старовойтов В. Г. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок: старые и новые подходы // Российская юстиция. 2013. № 9.
11. Гладков В. С. Государственный контракт в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
12. Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: дис. канд. юрид. наук. Самара, 2003.
13. Горбунова Л.В. Государственный заказ в экономических системах: принципы формирования и механизм реализации // Вестник ЛГУ. Серия 5. Вып. 2. 1990.
14. Губайдуллина И. Н., Ковтунова С. Ю. К вопросу обеспечения комплексной безопасности // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2015. № 2 (7).
15. Демин А. В. Административные договоры: дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996.
16. Дмитриева И. К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: дис. ...канд. эконом. наук. М., 2003.
17. Ершов Е. М. Государственные заказы в формирующейся рыночной экономике: дис. ...канд. эконом. наук. СПб., 1991.
18. Заботина Н. Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
19. Закупка продукции для федеральных государственных нужд: сборник нормативных материалов. М., 2004.
20. Ишмеева А.С. Федеральная контрактная система как элемент экономической безопасности сферы государственных закупок // Социосфера. 2015. № 27.
21. Калмыков Ю. Х. О значении общих положений гражданского законодательства. // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М., 1998.
22. Капелюшников Р. И. Рональд Коуз, или сотворение рынков // Московский либертариум. URL: <http://www.libertarium.ru/RonaldCoase.htm>
23. Карягин Н. Е., Михайлов А. В., Чельшев М. Ю. Научно-практический комментарий законодательства о государственном регулировании предпринимательской деятельности. СПб., 2003.
24. Клейн Н. И., Петров И. Н. Комментарий к положениям о поставках продукции и товаров. М., 1978.
25. Колесник О. Н. Государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд федеральной пограничной службы РФ: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001.
26. Комментарий ГК РФ, части первой / под. ред. О. Н. Садикова. М., 2006.

27. Комов Ю. А., Свиридов Д. В. Правовая природа государственных и муниципальных контрактов // Современное право. 2008. № 2.
28. Корнеев С. М. Основы советского гражданского права / Под ред. В. А. Рясенцева. М., 1952.
29. Коуз Р. Фирма, рынок, право. Бумажное русскоязычное издание. М.: «Дело ЛТД» при участии изд-ва «Catalaxy», 1993.
30. Кошелева В. В. Основные нарушения при проведении запроса котировок // URL: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/648/Кошелева.pdf>
31. Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
32. Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования // Вопросы экономики. 1991. № 7.
33. Медведев Д. А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственных предприятий: дис. ...канд. юрид. наук. Л., 1990.
34. Международный прокьюремент. М., 2002.
35. Мейер Д. И. Русское гражданское право. Ч. 2. По испр. и доп. 8-му изд. 1902. М., 1997.
36. Мерсиянов А. А. Формирование организационно экономического механизма управления государственными закупками на региональном уровне: дис. ...канд. эконом. наук. СПб., 2001.
37. Михайлова А. А. Подрядные работы для государственных нужд: особенности правового регулирования: дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2005.
38. Наумов Ю. Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Академия управления МВД России, 2012.
39. Нестерович Н. Прокьюремент. Принципы организации закупки продукции для государственных нужд // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.
40. Новицкий И. Б., Грибанов В. П., Белякова А. М. Правовые вопросы товарооборота и планового распределения продукции // Вопросы советского гражданского права в практике суда и арбитража / под общ. ред. И. Б. Новицкого. М., 1959.
41. Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3.
42. Ноздрачев А. Ф. Государство как заказчик продукции // Государство и право. 1994. № 7.
43. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994.
44. Пермяков Л. К. Правовое регулирование поставки для государственных нужд: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006.
45. Покровский Б. В. Договор в народном хозяйстве. Алма-Ата, 1987.
46. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917.

47. Предпринимательское (хозяйственное право): учебник / отв. ред. О. М. Олейник. М., 1999.
48. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.
49. Рахимов Э. Х. Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2010.
50. Рахимов Э. Х., Хисматуллина А.В. Некоторые вопросы индивидуализации объектов государственных закупок // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 2 (40).
51. Рубвальтер Д. А. О формировании государственного рынка и федеральной контрактной системы // Власть. 2000. № 12.
52. Словарь по экономике и финансам // Глоссарий.ру. URL: www.glossariy.ru
53. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. М., 2003.
54. Тарабаев П. Государственный контракт как категория частного права // Хозяйство и право. 2008. № 6.
55. Турсунова Ю. С. Прокьюремент как специальная учебная дисциплина // Юридическое образование, наука, практика: Взаимодействие и перспективы: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2003.
56. Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М., 2002.
57. Цветков С. Проблема госзаказа: несколько политэкономических соображений // Экономические науки. 1991. № 2.
58. Шевченко Л. И. Регулирование отношений поставки. СПб., 2002.
59. Шурпаев Ш. М. Некоторые аспекты криминологической характеристики коррупционных преступлений в сфере государственных и муниципальных закупок // Российский следователь. 2016. № 21.
60. Юшкевич П. П. Правовое регулирование подготовки и заключения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд военными организациями: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002.
61. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. М., 2006.
62. Arrowsmith S.L. Juridical Review of government procurement: a study of contract as a public function (Phd). Ontario univ: Canada, 1987.

Научное издание

Рахимов Эльдар Харисович

**ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ**

Монография

Редактор Л. Т. Курбанова

Подписано в печать 01 ноября 2017 г.

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 5,6

Тираж 35 экз.

Заказ № 100

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 5,8

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*