

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казённое
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

О.В. Федотова, А.А. Коробов

**ТОРГИ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2021**

УДК 347.4
ББК 67.99(2)32
Ф34

Рецензенты:

Э.Х. Рахимов, кандидат юридических наук
(Уфимский ЮИ МВД России);
М.Г. Шмаков
(ООУУП и ДЧ ОП «Привокзальная» УМВД России по г. Туле)

Федотова, О.В.
Ф34 Торги в электронной форме для государственных и муниципальных нужд: теоретический и практический аспекты : учебное пособие / О.В. Федотова, А.А. Коробов. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021. – 33, [1] с. – 22 экз. – Текст : непосредственный.

В учебном пособии рассматриваются принципы и задачи Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также проблема организации государственной закупочной деятельности.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей, преподавателей, сотрудников правоохранительных органов, а также всех, кто интересуется проблемами государственных закупок, электронных торгов и электронного документооборота.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 347.4
ББК 67.99(2)32

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Принципы и задачи Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	6
1.1. Предмет и сфера применения законодательства о контрактные системы	6
1.2. Участники контрактной системы, их права и обязанности. Контрактная служба Заказчика. Участники закупки	13
1.3. Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов	18
Глава 2. Проблема организации государственной закупочной деятельности	21
2.1. Виды и процедуры государственных и муниципальных заказов согласно 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	21
2.2. Проблемы организации государственной закупочной деятельности на электронных торговых площадках	27
2.3. Понятие и принципы использования электронного документа и электронной подписи при организации государственной закупочной деятельности	29
Заключение	33

Введение

Решение о создании Федеральной контрактной системы было принято Президентом Российской Федерации при планировании бюджета на 2010–2012 гг. В своем выступлении Президент РФ отметил, что «создание комплексной Федеральной контрактной системы, которая обеспечит соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов»¹.

После принятия данного решения началось реформирование системы государственных и муниципальных закупок. Так, в частности был принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Современное состояние рынка государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации характеризуется динамичным увеличением объема бюджетных расходов на товары, работы и услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Государственное управление социально-экономическим развитием общества должно быть максимально эффективными. Достижение эффективности государственного управления невозможно без поддержки конкуренции, эффективности расходования бюджетных средств, снижения коррупции и появления новых стимулов для развития бизнеса.

Следует констатировать, что, контрактная система в указанной сфере развивается и в настоящее время, в связи с чем рассматриваемая тема не теряет своей актуальности. В современном обществе государственные и муниципальные закупки имеют своей целью обеспечение и удовлетворение потребностей государства и его субъектов, а также выступают одним из основных инструментов регулирования экономики и социальной сферы.

Для реализации принципа повышения эффективности управления закупками для государственных и муниципальных нужд совершенствуется законодательная основа госзакупок, в действующий Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), введенный с 1 января 2014 г., по мере необходимости вносятся изменения, в связи с тем, что закон призван создать систему, охватывающую весь процесс управления государственными и муниципальными закупками – от планирования и обсуждения закупок до оценки и контроля результатов.

Создание системы управления контрактами в сфере государственных и муниципальных закупок требует от специалистов, занятых в этой сфере, новых компетенций и особого подхода в работе.

В современной действительности многие сферы деятельности нуждаются в особом законодательном урегулировании. Связанно это с тем, что в Российской Федерации разрастается опасность пандемии из-за коронавируса. В настоящее время, пытаясь защитить граждан РФ от пандемии, органы государственной власти внесли некоторые поправки к действующим правовым актам, в том числе были приняты ряд поправок в процедуру проведения государственных закупок.

¹ О бюджетной политике в 2010–2012 годах: бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. // Парламентская газ. 2009. 29 мая. № 28.

Степень научной разработанности темы. Общие вопросы закупок для муниципальных и государственных нужд были исследованы в работах следующих учёных: А.Н. Борисова, С.Г. Везломцевой, П.С. Долгополова, А.Н. Карпуна, Т.Н. Трефиловой и др.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования закупок для муниципальных и государственных нужд, в том числе с учетом складывающийся эпидемиологической ситуации.

Предметом исследования являются совокупность норм российского законодательства, которые в свою очередь раскрывают особенности процедуры совершения закупок для муниципальных и государственных нужд.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в проведении комплексного анализа контрактной системы государственного и муниципального заказа. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотреть понятие и сферу применения законодательства о контрактные системы.
2. Дать характеристику субъектов-участников контрактной системы, раскрыть их права и обязанности.
3. Охарактеризовать особенности обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов.
4. Изучить виды и процедуры государственных и муниципальных заказов согласно 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Проанализировать проблемы и перспективы развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Методология исследования представляет собой комплекс научных методов познания, среди которых наиболее значимыми при написании данной работы являются анализ, синтез, индуктивный и дедуктивный методы, диалектический метод, системный, сравнительный методы и другие.

Структура работы. Работа состоит из введения, 2 глав, включающих в себя 6 параграфов, и заключения.

Глава 1. Принципы и задачи Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

1.1. Предмет и сфера применения законодательства о контрактной системе

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является составной частью экономики России и одним из основополагающих институтов государственного регулирования. Эффективное функционирование контрактной системы оказывает влияние на эффективность расходования бюджетных средств, уровень конкуренции и коррупции в стране².

В условиях рыночной экономики государство оказывает влияние на динамику и структуру экономики, так как выступает в роли заказчика, потребляя продукцию и формируя государственный спрос, который является одним из важных элементов регулирования экономики, так как влияет на рост валового внутреннего продукта (ВВП). Государство, являясь субъектом контрактных отношений и обладая значительной государственной собственностью, выступает также инвестором в ряде областей, получение прибыли в которых в краткосрочной перспективе невозможно, но при этом их развитие важно для развития экономики страны в стратегических целях.

Необходимость формирования эффективной системы управления государственными закупками обусловлена высоким удельным весом государственных закупок в структуре расходов федерального бюджета.

Кроме того, государственная система закупок имеет собственную инфраструктуру. Следует отметить и такую особенность: государству наряду с тем, что становится субъектом контрактных отношений, выступает еще и гарантом исполнения контрактов.

При внедрении современной контрактной системы, несомненно, был учтен как российский, так и международный опыт (например, кейнсианская модель использования инструментов государственного бюджета в качестве антициклических регуляторов, стабилизирующих экономику на разных фазах цикла)³.

Мировая практика показывает, что в развитых экономических странах государственные заказы широко используются как один из элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики. Через систему государственных контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. В условиях мирового экономического кризиса необходимость усиления государственного регулирования стоит на повестке дня во всех странах, в том числе и в России. В тоже время сокращение бюджетных доходов требует повышения эффективности расходования государственных финансовых средств в целях наилучшего удовлетворения общественных потребностей.

В настоящее время сфера размещения заказов для государственных нужд регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципаль-

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон Рос. Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

³ Карпун А.Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального заказа в системе управления экономикой // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. Выпуск № 4. С. 39.

ных нужд». Следует отметить, что в российской экономике нормативно-правовая база по государственным и муниципальным закупкам формировалась с некоторыми трудностями, о чем свидетельствует большое количество внесенных в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ поправок. Одним из последних новшеств было введение изменений, которые касаются правил проведения процедур, порядка подготовки к их проведению, обновился перечень процедур, которые будут проводиться в электронном виде, формулирование рекомендаций по использованию единого агрегатора торговли. Изменения коснулись также запрета на взимание платы с компаний за прохождение аккредитации на электронной площадке. В этих условиях система государственных закупок должна стать не просто эффективной и прозрачной формой использования бюджетных средств, а одним из инструментов управления и экономического регулирования развития страны.

Несмотря на большое число поправок, внесенных в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», совершенствование системы закупок продолжится, тем более что «революционные предложения» поступают в Государственную Думу регулярно. Например, было озвучено предложение о запрете государственной закупки у единственного поставщика. Сейчас этот способ закупок – один из самых популярных.

В то же время, инициатива ограничить закупки у единственного поставщика или вовсе запретить их представляется не вполне обоснованной, потому что могут возникнуть ситуации, когда конкурентная закупка окажется просто невозможной.

Таким образом, управление закупками для государственных и муниципальных нужд формирует и поддерживает необходимый баланс между теорией и позитивной практикой закупок, оказывает влияние и зависит от экономики в целом. Управление государственными и муниципальными закупками является экономической деятельностью по сути, играет важнейшую роль в экономике и занимает одно из ключевых мест в государственном и муниципальном управлении. Государственные и муниципальные закупки являются важнейшей правительственной (как для государства, так и для муниципальных образований) функцией и инструментом, позволяющим удовлетворять потребности государства и муниципалитетов, то есть обеспечивать выполнение их социально-экономических функций⁴.

Контрактная система в наше время считается базовой в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Она включает совершенно весь оборот федеральных закупок, а также регулирует:

- составление плана закупок товаров, работ и услуг;
- процедуры, связанные с установлением поставщиков;
- заключение гражданско-правового соглашения (договора);
- порядок исполнения соглашений;
- осуществление наблюдения за закупками товаров, работ, услуг;
- аудит в сфере закупок;
- надзор в сфере закупок.

Как любая государственная система, контрактная система в сфере закупок строится на определенных принципах (основополагающих началах), которые позволяют

⁴ Везломцева С.Г. Государственный и муниципальный заказ в системе государственного управления экономикой // Фундаментальные и прикладные разработки естественных и гуманитарных наук: современные концепции, последние тенденции развития: материалы XV Всероссийской научно-практической конференции. В 4 частях, 2018. С. 71.

выявить черты, характерные именно для этого направления деятельности. К таким принципам относятся:

- правило открытости и прозрачности данных о контрактной системе;
- предоставления возможности конкуренции между поставщиками;
- осуществление деятельности в сфере закупок с учетом профессиональной подготовки заказчиков;
- поощрение инноваций;
- формирования данной системы на основе единых подходов;
- ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд⁵.

На основании вышеизложенных характеристик контрактной системы в сфере закупок, можно предположить, что она представляет собой государственную систему, включающую в себя весь цикл государственных и муниципальных закупок, регулирующую вопросы, связанные с заключением контракта (планирование закупок товаров, работ и услуг; конкурентные процедуры определения поставщиков; особенности исполнения контракта и др.), а также основывающуюся на принципах, характеризующих контрактную систему, как единый государственный механизм.

Для целостного понимания сущности контрактной системы в сфере закупок следует обратиться к существующим определениям данного понятия и начать необходимо с законодательства.

В соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность участников контрактной системы, в том числе федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы; федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление нормативно-правового регулирования, управления и контроля в сфере закупок; заказчиков, участников закупок; специализированных организаций, операторов электронных площадок; органов единой информационной системы в сфере закупок; потенциальных исполнителей (подрядчиков, поставщиков).

Многими исследователями, занимающимися изучением контрактной системы, отмечается, что определение, закрепленное в законодательстве, является довольно емким и трудным для восприятия. Поэтому предлагаются различные варианты понятий, которые необходимо изучать для осмысления сущности рассматриваемой системы.

Так, например, Л.В. Андреева указывает, что задача контрактной системы состоит в слиянии различных субъектов в области закупок, исполняющих возложенные на них законодательством и другими нормативными правовыми актами функции, но кроме того действия, которые ориентированы на достижение установленных целей осуществления закупок. Однако нужно отметить, что комплексный характер государственных и городских закупок обозначает охват всех операций не только по размеще-

⁵ Управление государственными и муниципальными закупками: учебное пособие для повышения квалификации руководителей и специалистов организаций / Л.А. Ботвенко, Л.В. Вахрушева, А.Ф. Лукашик, П.П. Холодов; под ред. С.В. Юнгблудт; ФГАОУ ДПО «КемРИПК». Кемерово: АИ «Кузбассвуиздат», 2016. 147 с.

нию заявок, но и дальнейших ведений договора (составление плана, выполнение, наблюдение, проверка)⁶.

Кроме того, контрактную систему в области закупок устанавливают равно как комплекс процедур связанных с участием поставщиков и заказчиков данной системы и совершаемых ими установленных операций в соответствии с принципами, закрепленными в законодательстве при осуществлении планирования, реализации, прогноза, аудита и контролирования в области закупок, нацеленных на удовлетворение и выполнение государственных потребностей⁷.

Складывающуюся систему в сфере закупок также можно определить как договорные отношения, которые представляют собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, которые, в свою очередь, направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд⁸.

М.В. Шмелева, рассматривая контрактную систему, определяет ее как контрактные правоотношения, которые представляют собой правовую систему, состоящую из групп взаимообусловленных, взаимосвязанных и неделимых элементов, имеющих при этом специфическую природу, которая становится первопричиной для выделения контрактного права в специфическую подотрасль гражданского права подобно торговому праву, интернациональному индивидуальному праву и иным отраслям⁹.

Е.П. Чорновол предлагает рассматривать контрактную систему как, в первую очередь, совокупность правовых связей, которые образуются за счет действия соответствующих субъектов¹⁰.

Кроме того контрактную систему подразумевают как законную систему регулирования закупочной работы, что в свою очередь закрепляет процедуру планирования покупок, установления генерального поставщика (исполнителя, подрядчика), решения, а также подготовки (выполнения, обработки, расторжения) договора, контроля на каждом этапе деятельности, прогноза и аудита в области покупок и ориентированный на удовлетворение муниципальных (городских) потребностей, нужд бюджетных органов, федеральных (городских) организаций в товарах, предложениях и труде¹¹.

Таким образом, контрактная система представляет собой довольно сложный государственный механизм, имеющий свои специфические характеристики и обладающий признаками, позволяющими установить сущность данной системы. Она является

⁶ Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3–16.

⁷ Мячин Н.В. Понятие контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных нужд России // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2016. № 2. С. 22–26.

⁸ Терехова О.Е., Ибрагимова И.Р. История государственных закупок // Теория и практика управления сельским хозяйством: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения доктора экономических наук, профессора А.Л. Пустуева, 2019. С. 214–221.

⁹ Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

¹⁰ Чорновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 43.

¹¹ Беляева М.С. К вопросу о понятии и признаках контрактной системы по российскому законодательству // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции, 2018. С. 21–23.

не только совокупностью участников контрактной системы, но и определяет этапы работы с контрактом.

Следует отметить, что введение режима повышенной готовности в связи с пандемией коронавирусной инфекции произошла корректировка процедуры осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Так, с 10 мая действует постановление Правительства от 8 мая 2020 г. № 647, в котором определены случаи и порядок закупок у единственного поставщика до конца 2020 года. Этим же документом Правительство РФ урегулировало правила исчисления сроков для закупок в нерабочие дни.

В итоге к новеллам законодательства в рассматриваемой области можно отнести:

1. Неконкурентный способ проведения госзакупок, в случае если:

- их определили протоколом заседания Правительства, протоколами координационных и совещательных органов при председателе правительства, одобренным Президентом, Правительством (его председателем) планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации с коронавирусом;

- конкретный тендер определили протоколом заседания правительства, протоколами координационных и совещательных органов при председателе правительства, планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации с коронавирусом;

- закупки для федеральных нужд возможны только у единого поставщика, который определен поручением председателя правительства для исполнения решений Координационного совета при правительстве по борьбе с распространением коронавируса, одобренным президентом, правительством (его председателем) планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации с коронавирусом;

- закупают за счет средств резервных фондов Правительства РФ, высших исполнительных органов субъектов.

2. Новые правила исчисления сроков.

В период нерабочих дней, которые установлены Президентом РФ, при исчислении сроков необходимо использовать правила, которые применялись при закупках до 30 апреля 2020 г. Это значит, что в расчетах помимо субботы и воскресенья не следует учитывать нерабочие праздничные дни.

Антикризисные меры с 24 апреля 2020 г.

14 апреля 2020 г. Минфин на официальном сайте анонсировал изменения в контрактном законодательстве. А уже 24 апреля 2020 г. опубликовали Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ об изменении отдельных законов по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением инфекции.

К изменениям в госзакупках из-за коронавируса, вступившим в силу согласно ФЗ-124, относятся:

- новые правила для заключения прямых контрактов в результате малых закупок. Контрактуются с единственным поставщиком из-за пандемии в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ на сумму до 600 000 руб., а не до 300 000 руб., как раньше;

- увеличение процентного годового лимита закупок так теперь он составляет 10 % вместо 5 % от СГОЗ. В денежном эквиваленте лимит остался прежним;

- требование обеспечить гарантийные обязательства – право заказчика, а не обязанность, как раньше;

- нижний предел размера обеспечения исполнения контракта снижен до 0,5 %, а верхний не изменился, он так и составляет до 30 % от НМЦК. Раньше допустимый минимум составлял 5 % НМЦК¹²;

- при казначейском сопровождении расчетов по контракту обеспечения исполнения контракта заказчика вправе не требовать. Если его необходимо предусмотреть, то размер должен составлять до 10 % от НМЦК, а для закупок с ограничениями для субъектов малого предпринимательства в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 30 44-ФЗ его устанавливают от цены контракта¹³;

- при казначейском сопровождении аванса размер обеспечения исполнения контракта считают от НМЦК, которая уменьшена на размер аванса, а по закупкам с ограничениями для СМП в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 30 44-ФЗ – от цены контракта, которая уменьшена на размер аванса.

3. Новые правила для изменения условий контракта из-за пандемии коронавирусной инфекции:

- до 31 декабря 2020 г. изменить существенные условия контракта из-за коронавируса вправе в части авансирования, если его предусмотрели в контракте;

- для такого изменения не требуется согласия органа местного самоуправления, правительства или региональных властей.

4. Новые правила для проверки участников:

- на данном этапе проверка на предмет привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП в течение двух лет до подачи заявки является правом, а не обязанностью комиссии.

5. Новые правила вступления в силу «летних» новаций в контрактное законодательство.

В связи с пандемией коронавирусной инфекции до 1 октября 2020 г. был перенесен срок вступления в силу изменений, которые планировалось реализовать с 1 июля 2020 г. С новой даты должен будет заработать, в частности, новый порядок:

проведения электронного запроса котировок;

начала работы электронных малых закупок.

6. Новый порядок вступления в силу поправок в 44-ФЗ в зависимости от даты их принятия:

- участники закупок получили гарантированный срок, чтобы подготовиться к изменениям в тех случаях, когда изменяют порядок:

планирования;

проведения закупок, в т.ч. введения новых способов определения поставщика;

контроля, мониторинга и аудита закупок.

Если акт принимают до 1 октября текущего года, он вступает в силу 1 января очередного года. Если после – 1 января года, следующего за очередным.

Следует отметить, что были внесены корректировки и в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В изменениях были разъяснены вопросы, связанные с исчислением сроков для проведения закупок, в дни, которые объявлены в 2020 году нерабочими в связи с пандемией коронавирусной инфекции. По этим правилам:

¹² Принят закон о закупках малых объемов до 600 тыс. руб. [Электронный ресурс]. URL: 44-fz-zakupki.ru (дата обращения: 25.05.2020).

¹³ Долгополов П.С. Консультация эксперта [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сроки, которые по 223-ФЗ и подзаконным актам считаются только в рабочих днях, исчисляются в календарных; в таких расчетах не учитывается суббота и воскресенье;

последний день срока, который приходится на этот период, переносят, только если он попадает на субботу, воскресенье или праздничный день.

Новым основанием для закрытой конкурентной закупки теперь является закупка в рамках гособоронзаказа в части заказов на создание, модернизацию, поставку, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и спецтехники, на разработку, производство и поставку космической техники и объектов космической инфраструктуры. Сведения о них не размещаются в ЕИС.

1 апреля 2020 г. вступил в силу Федеральный закон № 98-ФЗ об изменении отдельных законов для экстренного реагирования на распространение коронавирусной инфекции. Среди прочих следует выделить:

- госзаказчикам позволили до 31 декабря 2020 г. не требовать от СМП (субъекты среднего и малого предпринимательства) обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств в закупках с ограничениями для субъектов малого предпринимательства;

- расчет пени должны производить исходя из цены этапа за вычетом исполненных по этому этапу обязательств¹⁴;

- получили распространение случаи, когда участник закупки не обеспечивает исполнение контракта, на обеспечение гарантийных обязательств;

- изменили порядок списания неустоек за 2015, 2016 годы на неустойки, которые начислены в 2020 году;

- были уточнены основания закупки у единственного поставщика в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ;

- возможность изменения цены и сроков в контрактах, если обязательства невозможно выполнить из-за пандемии коронавирусной инфекции, но при условии, что правительство, региональные или местные власти дали согласие и есть лимиты бюджетных обязательств на это.

До 31 декабря 2020 г. Правительству РФ разрешено использовать основания для закупки у единственного поставщика, которых нет в 44-ФЗ.

Были признаны утратившими силу ст. 80–82 44-ФЗ о порядке подачи заявок для участия в предварительном отборе и особенностях котировок на оказание гуманитарной помощи или ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Имеется возможность заключения контракта с единственным поставщиком, однако в письме от 19 марта 2020 г. № 24-06-06/21324 Минфин указал, что заказчики вправе проводить закупки продуктов из-за пандемии коронавируса, которые требуются в связи с введением режима повышенной готовности в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ. Под это правило попали также работы и услуги. В письме указываются и территории, на которых введен режим повышенной готовности.

ФАС в письме от 18 марта 2020 г. № ИА/21684/20 указала, что для таких госзакупок необходима причинно-следственная связь между объектом закупки и профилактикой, предупреждением или ликвидацией последствий распространения коронавирусной инфекции, а условие об отсутствии таких товаров, работ, услуг в перечне по распоряжению правительства от 30 сентября 2013 г. № 1765-р не применяется.

¹⁴ Закупки в условиях коронавируса [Электронный ресурс]. URL: <https://www.progoszakaz.ru/article/103566-qqq-20-m04-zakupki-v-usloviyah-koronavirusa> (дата обращения: 25.05.2020).

В тех же письмах и ФАС, и Минфин признали пандемию форс-мажорными обстоятельствами невыполнения обязательств в связи с выполнением контрактов. ФАС подчеркнула, что территориальные органы обязаны учитывать складывающуюся эпидемиологическую ситуацию при рассмотрении жалоб, дел об административных правонарушениях, обращений о включении в РНП (Реестр недобросовестных поставщиков) и проведении проверок.

Отдельно стоит отметить, что в закупках лекарств заказчик работает с предельными ценами на препараты. Правительство изменило правила госрегистрации лекарств и правила работы с реестром предельных отпускных цен, а также ввело экономический анализ.

Также скорректирована и методика расчета предельных отпускных цен на лекарства. Включено новое требование проводить экономический анализ. Эти решения позволят объективно посчитать предельную отпускную стоимость лекарственного препарата и предотвратить неоправданное ее увеличение¹⁵.

Новые правила обеспечения обязательств по контракту вступают в силу с 1 июля 2020 г. С согласия обеих сторон их будут распространять на закупки, которые объявлены до этой даты. С 1 января 2021 г. начнут действовать единые правила вступления в силу поправок к 44-ФЗ.

Подводя итоги, следует отметить, что Закон № 44-ФЗ имеет своей целью усиление контроля за расходованием бюджетных средств и всеобщее раскрытие информации о расходах государственного заказчика, что в свою очередь обеспечит эффективное расходование средств бюджета.

1.2. Участники контрактной системы, их права и обязанности.

Контрактная служба Заказчика. Участники закупки

Изменения в законодательстве нередко вызывают вопросы у заказчиков и поставщиков, которые связаны с контрактами, заключаемыми по итогам закупки. Это обусловлено тем, что контракт по своей природе является гражданско-правовым договором, соглашением обеих сторон. Согласие на заключение контракта на предложенных условиях выражается путем направления заявки на участие в закупке. Поэтому представляется необходимым выработать типовые формы контрактов, рекомендуемые для применения заказчиками для эффективного их использования в процессе закупок товаров, работ и услуг в целях обеспечения баланса интересов заказчика и поставщика как сторон гражданско-правового договора.

Все это делает актуальными практические вопросы о содержании государственных (муниципальных) контрактов, в том числе субъектный состав участников сделки.

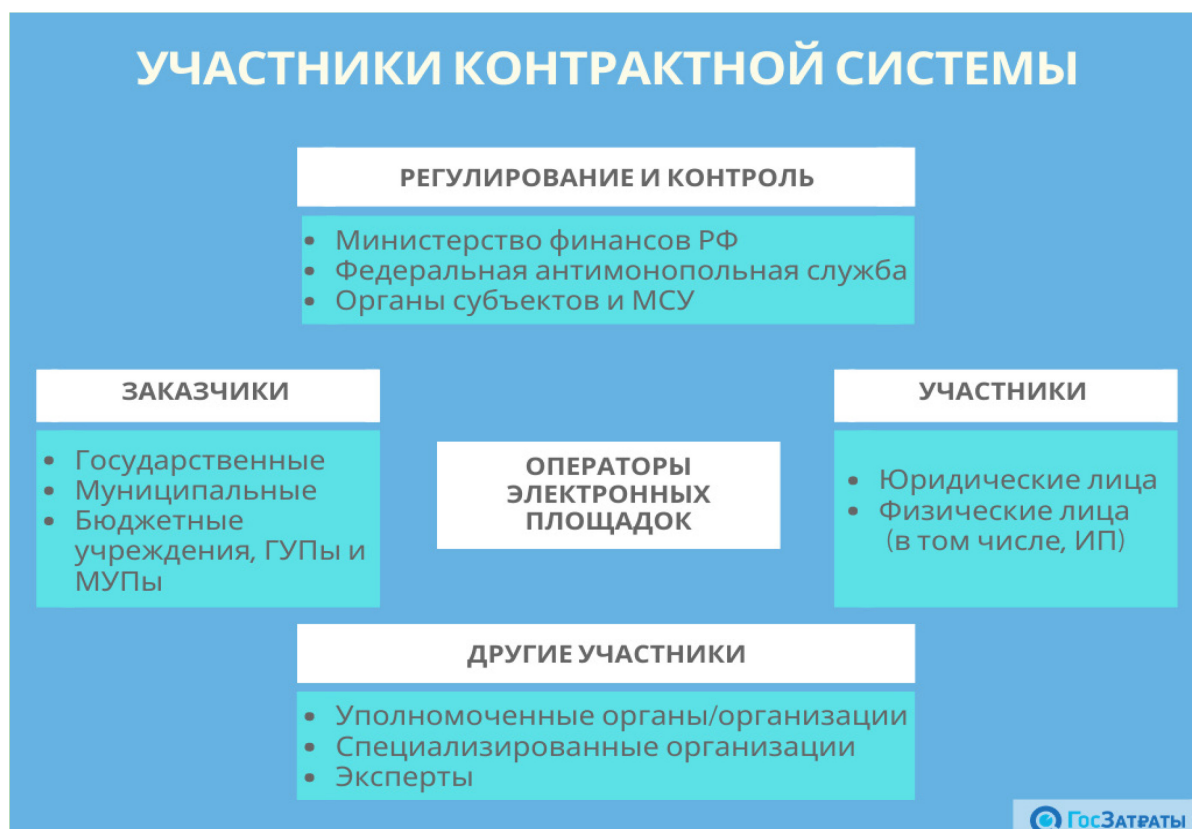
Внедрение на практике положений Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вызывает у заказчиков и поставщиков немало вопросов, часть которых касается самих участников контракта, заключаемого по итогам закупки.

Итак, участник контрактной системы (закупки) – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждае-

¹⁵ Султанова Л.Ф. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: от теории к практике // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. 2018. Т. 17. № 3. С. 111.

мый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;

С 1 января 2019 г. все без исключения госзакупки проводят в электронной форме.



В зависимости от контекста Закон о закупках оперирует термином «участники закупки» в четырех значениях:

- имеющие намерение подать заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);
- подавшие заявки;
- признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- как собирательное обозначение всех вышеперечисленных участников.

В зависимости от способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в которых участвуют или собираются участвовать участники закупок, они могут являться: участниками конкурса, участниками аукциона, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений.

К иным субъектам, участвующим в процессах контрактной системы, можно отнести:

- уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обслуживанию и ведению единой информационной системы в сфере закупок (Федеральное казначейство РФ);
- экспертов и экспертные организации, которые могут привлекаться заказчиками при осуществлении закупок (для целей оценки заявок участников закупки), а также

на стадии исполнения государственных и муниципальных контрактов (для проведения приемки товаров, результатов работ и услуг);

- банки, осуществляющие банковское сопровождение контрактов.

Несмотря на то, что Закон о закупках не относит данных лиц к участникам контрактной системы, они выступают в качестве самостоятельных субъектов в тех или иных отношениях в рамках контрактной системы.

На уполномоченные органы, уполномоченные учреждения могут быть возложены следующие функции:

- только определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе приемка поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты.

В первом случае уполномоченный орган только проводит процедуры определение поставщика (подрядчика, исполнителя), но контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

В последнем случае (при полной централизации закупок) уполномоченный орган фактически выступает заказчиком товаров, работ и услуг и только в силу терминологической путаницы продолжает именоваться в Законе о закупках уполномоченным органом, а организации, в интересах которых он закупает продукцию, продолжают именоваться заказчиками.

В случаях полной централизации уполномоченному органу должны передаваться бюджетные ассигнования для выполнения указанных функций.

В соответствии со ст. 40 Закона о закупках заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). В этом случае специализированная организация осуществляет «техническое» сопровождение проведения конкурса или аукциона заказчиком. Специализированная организация осуществляет отдельные функции при проведении закупки от имени заказчика. При этом права и обязанности в результате осуществления таких функций возникают у заказчика.

На практике на специализированную организацию возлагают следующие функции:

- разработка конкурсной документации, документации об аукционе (утверждает документацию все равно заказчик);
- подготовка проектов протоколов, составляемых при проведении закупки;
- работа с ЕИС (размещение извещения, протоколов, разъяснений);
- направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе;
- выполнение функций контактного лица при проведении закупки (заказ пропусков для участников закупки, прием заявок).

На практике работников специализированной организации могут включать в состав комиссию по осуществлению закупок. В этом случае на них могут возлагаться обязанности аукциониста (при проведении закрытого аукциона).

Однако все юридически значимые решения принимает заказчик (уполномоченный орган). Создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта осуществляются только заказчиком (уполномоченным органом).

В соответствии со ст. 59 Закона о закупках оператором электронной площадки является российское юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает проведение электронных аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Заказчики вправе проводить электронные аукционы на любой электронной площадке. Электронный аукцион проводится на электронной площадке, указанной в извещении о его проведении.

Законодательством также установлено, что учреждения, имеющие различную организационно-правовую форму, выступая в роли заказчика, наделяются своим объемом полномочий. Чтобы обеспечить регулирование в сфере госзакупок и разграничить права и обязанности заказчика по контракту 44-ФЗ, законом принято разделение государственных бюджетных учреждений на следующие виды: госорган (в том числе орган государственной власти); орган управления внебюджетным фондом; казенное учреждение; бюджетное учреждение; унитарные предприятия (за исключением ФГУП, которые имеют существенное значение для защиты прав и интересов граждан, а также обороны и безопасности страны); корпорация «Росатом»; корпорация «Роскосмос». Что касается организаций муниципального уровня, которые также являются заказчиками в системе госзакупок в соответствии с 44-ФЗ, то они подразделяются на муниципальные органы и казенные учреждения, представляющие интересы муниципального образования. Их деятельность ограничена бюджетным законодательством, в соответствии с которым на данные учреждения возлагаются определенные бюджетные обязательства. Общие обязанности заказчика по 44-ФЗ вне зависимости от типа бюджетного учреждения права и обязанности заказчика по 44-ФЗ одинаковы. Однако закон предусматривает определенные ограничения, в частности для автономных учреждений, когда для реализации закупки действуют особые правила. Общие обязанности заказчика по 44-ФЗ права заказчиков по 44-ФЗ: приобретение товаров, работ и услуг, финансируемое из бюджета соответствующего уровня; проведение закупок в электронной форме с использованием ЭТП; свобода выбора способов закупок с учетом норм 44-ФЗ; делегирование уполномоченной организации функций заказчика по закупке в любом объеме; участие в разборе жалоб на действия заказчиков в рамках закупок; заключение государственных и муниципальных контрактов. К обязанностям заказчиков по 44-ФЗ относятся: назначение лиц, ответственных за реализацию закупки: закупочная комиссия, контрактный управляющий; составление плана-графика закупок с указанием сроков и периодичности; публикация в ЕИС извещения о закупке и конкурсной документации; разработка понятных критериев, по которым проводится оценка заявок участников; анализ поступивших заявок и выбор победителя конкурсной процедуры; разъяснение содержания документации по закупке по запросам участников; выполнение экспертизы объекта поставки, если требуется; приемка товаров, работ и услуг в оговоренные сроки; оплата поставки по контракту в оговоренные сроки; оформление и направление в соответствующие инстанции отчетной документации; направление информации о недобросовестных поставщиках в РНП. Обязанности заказчиков по отчетам в рамках 44-ФЗ. Как было указано выше, одной из обязанностей заказчика по 44-ФЗ является составление и направление отчетов. До введения поправок к закону 44-ФЗ заказчик должен был формировать 4 отчета. Теперь же информация предоставляется только по одному направлению: по количеству закупок у СМСП и СОНКО в течение года. Сведения по объему закупок у предприятий малого бизнеса и некоммерческих организаций социальной направленности должны быть размещены в ЕИС до 1 апреля года, следующего за отчетным. В соответствии с законом заказчики обязаны закупать у данных организаций не менее 15 % от годового объема товаров, работ и услуг. В отчет в том числе

должны быть включены сведения о закупках, которые не состоялись по любым причинам, если контрагентами были представители СМСП и СОНКО.

В соответствии с положениями статьи 38 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик в зависимости от его уровня совокупного годового объема закупок принимает решение о введении должности контрактного управляющего (либо возложении соответствующих обязанностей на сотрудников разных подразделений в пределах их полномочий) либо о создании самостоятельного подразделения, которое будет называться контрактной службой или отделом организации закупок.

Принятие решения о создании контрактной службы заказчиком должно быть осуществлено в том случае, если совокупный годовой объем закупок, просчитанный на основании плана-графика, превышает сто миллионов рублей.

В соответствии с частью 1 статьи 38 указанного федерального закона на сегодняшний день заказчик может не создавать контрактную службу в виде специального подразделения, объединив в рамках данного отдела сотрудников различных отделов, которые в силу своего образования или имеющихся у него должностных обязанностей могут осуществлять взаимосвязанную деятельность в части проведения различных закупочных мероприятий.

К числу основных функций подразделения относятся:

- определение тех потребностей заказчика, которые должны быть отражены в плане-графике проводимых закупок;
- составление указанного плана-графика и его корректировка в зависимости от изменения потребностей;
- выбор конкретного типа закупочных мероприятий при проведении необходимых закупок, а также проверка представленного обоснования начальной максимальной цены контракта;
- организация работы закупочных комиссий, в том числе в части организации технического обеспечения их функционирования;
- обеспечение сохранности всех поданных заявок до момента их вскрытия, а после такового – до момента подписания протоколов с итогами проведенной закупки;
- организация отчетной работы по проведенным закупкам, исполненным контрактам, неисполнению заключенных контрактов и договоров и внесению таких исполнителей в реестр недобросовестных поставщиков;
- консультации с потенциальными исполнителями по контрактам до момента заключения таковых посредством использования специальных сервисов обработки обращений в рамках функционирования Единой информационной системы и электронных торговых площадок;
- проверки предоставленного обеспечения исполнения контрактов в виде залогов денежных средств (в части перечисления таковых на указанные счета заказчика) и в виде банковских гарантий (в части правомерности предоставления таких гарантий, в том числе при проверке кредитного учреждения, выдавшего такую гарантию).

Указанные функции не являются исчерпывающими, так как их перечень очень широк и основывается на Федеральном законе № 44-ФЗ и принятых в его исполнение иных нормативных актах.

Говоря об ответственности, которая возлагается на контрактную службу, следует понимать, что речь идет, в первую очередь, о мерах ответственности, которые назначаются в адрес тех должностных лиц, допустивших какие-либо нарушения действующего законодательства в сфере закупок.

Все санкции, которые могут быть применены к должностным лицам, делятся на три типа: дисциплинарные, административные, уголовные.

Одновременно могут быть применены и дисциплинарные, и административные или уголовные меры воздействия. Однако в каждом конкретном случае вопрос о применении тех или иных санкций рассматривается отдельно.

Государственные закупки как процесс всегда осуществляются между двумя сторонами. Эти стороны определены Федеральным законом 44-ФЗ. Согласно закону, на одной стороне закупки выступает заказчик (государственный или муниципальный орган), а на другой стороне – участник закупки. Да и если говорить глобально, то вообще весь процесс государственной закупки направлен именно на то, чтобы заказчик определил претендентов на звание «участник закупки» и, в конце концов, выбрал из этих претендентов победителя. Так кто же может выступать в роли участника закупки? Обратимся к закону.

Согласно пункту 4 статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» участник закупки – это практически любое юридическое лицо. И для заказчика чаще всего не имеет значения его организационно-правовая форма, форма собственности, место нахождения, и даже место происхождения капитала.

Законодательством ограничивается возможность участия в государственных закупках для офшорных юридических лиц.

Участник закупки должен соответствовать требованиям законодательства, предъявляемым к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки (п. 1 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ). Это значит, что заказчик должен проанализировать действующее законодательство на предмет устанавливаемых требований к определенным видам деятельности (требований к лицензированию, к членству в саморегулируемых организациях и пр.).

В отношении потенциального участника закупки не должна проводиться ликвидация.

В отношении участника закупки должно отсутствовать решение арбитражного суда о признании несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства (п. 3 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ).

Деятельность участника закупки на дату подачи заявки не была приостановлена в административном порядке (п. 4 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ).

Отсутствие недоимок по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ (п. 5 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ).

Отсутствие у участника закупки – физического лица либо руководителя или главного бухгалтера юридического лица судимости за преступления в сфере экономики и уголовной ответственности за незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение или дачу взятки, а также посредничество во взяточничестве.

1.3. Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов

Защита прав и законных интересов является неотъемлемой привилегией любого человека. К примеру, данное право можно применить при участии в закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Одним из основных правовых средств защиты является обращение в суд, то есть судебная защита. Такая возможность гарантирована всем субъектам права во всех сферах, регулируемых правом общественных отношений. Законодательно данное право описывается в статье 46 Конституции Российской Федерации, которая фиксирует, что

охрана судом основных свобод и прав граждан обеспечивается каждому, все решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Защита прав и законных интересов характерна и для контрактной системы в сфере закупок. Однако следует заметить, что в Федеральном законе № 94-ФЗ, который действовал до принятия Федерального закона №44-ФЗ, существовала целая глава, которая регламентировала вопросы обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов. В данной главе детально были проработаны вопросы обжалования действий заказчиков или иных уполномоченных лиц, содержание жалоб, их рассмотрение, а также ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов.

В действующий в настоящее время закон включена глава 6 «Обжалование действий (бездействий) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки».

Данная глава также регламентирует вопросы, связанные с защитой прав и законных интересов участников закупок, и содержит положения, связанные с обжалованием неправомерных действий и ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации. То есть по факту изменилось название главы, оставив содержание практически без изменений, но с учетом тенденций современного развития государства и содержания действующего законодательства.

Необходимо отметить, что целью регламентирования норм о защите прав и интересов в закупках является создание определенной конфигурации прав и обязанностей всех субъектов в данной сфере правоотношений, при которой максимально обеспечиваются неприкосновенность прав отдельного физического и юридического лица, при этом не ущемляются интересы общества и государства.

Для поставщиков, которые в свою очередь являются субъектами предпринимательской деятельности основной целью заключения контракта является получение прибыли. Для заказчика основная цель с наименьшими затратами получения качественных товаров, безупречно выполненной работы или оказание услуги с наименьшими затратами.

Поэтому возникновение конфликтов при реализации контрактов для государственных и муниципальных нужд сопровождается конфликтными ситуациями связанным, например, с поставкой некачественных товаров.

Такие разногласия и приводят к необходимости защиты прав участников закупок в судебном порядке. Для наглядности можно привести примеры судебных решений, связанных с данной аспектом.

Так, например, «Общество с ограниченной ответственностью «Дифенс Транспортная Безопасность» (далее – ООО «Дифенс ТБ», истец) обратилось в Арбитражный суд Вологодской области с исковым заявлением к федеральному казенному учреждению «Управление автомобильной магистрали Москва-Архангельск Федерального дорожного агентства» (далее – ФКУ УПРДОР «ХОЛМОГОРЫ»), обществу с ограниченной ответственностью «Подразделение транспортной безопасности «Ленинградец» (далее – ООО «ПТБ «Ленинградец») о признании недействительным решения аукционной комиссии, изложенного в протоколе подведения итогов электронного аукциона № 0330100010519000060 от 18 июня 2019 г. ... Из указанного протокола подведения итогов электронного аукциона следует, что на участие в аукционе было подано 4 (четыре) заявки. После рассмотрения вторых частей заявок, три из них, включая заявку

истца ООО «Дифенс ТБ», были признаны закупочной комиссией не соответствующими требованиям, установленным в аукционной документации, в связи с чем аукцион был признан несостоявшимся. Комиссия по закупкам приняла решение заключить контракт с Обществом с ограниченной ответственностью «Подразделение транспортной безопасности «Ленинградец», предложившего наивысшую цену контракта 19 353 913 руб. 92 коп.

Посчитав, что его права нарушены, представитель ООО «Дифенс ТБ» обратился в суд. Однако судом установлено, что заявка ООО «Дифенс ТБ» не соответствует требованиям п. 1 ч. 6 ст. 69 Закона о контрактной системе, а именно во второй части заявки участник закупки представил документ «Сведения из единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства» за период с 10 сентября 2017 г. по 17 мая 2019 г., в которых указана среднесписочная численность работников юридического лица за предшествующий календарный год 1 человек, однако это не соответствует действительности. В связи с чем заявка была отклонена правомерно, суд в удовлетворении иска отказал»¹⁶.

Данным решением подтверждается возможность участника закупки обратиться в суд за восстановлением нарушенного, по его мнению, права или законных интересов.

Так, «Общество с ограниченной ответственностью Северо-Восточная Строительная Компания «Техстрой» обратилось в суд с иском к муниципальному казенному учреждению «Главстрой» городского округа «Город Якутск» о взыскании 98 000 рублей. Ответчиком представлены объяснения по существу заявленных требований, в котором ответчик указывает, что спорные работы выполнены с нарушением Федерального закона № 44-ФЗ. Кроме того, ответчик также указывает, что в бухгалтерию МКУ «Главстрой» ГО «г. Якутск» не предоставлялись указанные истцом документы, Егоров А.И., подписавший акт сдачи-приемки оказанных услуг, не является единоличным органом, указанному лицу не выдавалась доверенность с правом подписи юридически значимых документов.

Суд, исследовав материалы дела, установил, что сторонами подписан акт № 28/07/16 сдачи-приемки оказанных услуг на сумму 98 000 руб., согласно которому истцом оказаны услуги по выполнению работ по разработке проекта строительства, недостатки не выявлены. Неисполнение обязанности ответчику по оплате оказанных услуг послужило основанием для обращения истца в суд.

Отказ заказчика от оплаты фактически оказанных ему услуг не допускается, при том, что при приеме оказанных услуг недостатков не выявлено и акт приема-передачи подписан. Суд принял решение об удовлетворении исковых требований и взыскании с ответчика задолженности в сумме 98000 рублей»¹⁷.

Таким образом, на практике происходит фактическая реализация положений законодательства о защите прав и законных интересов участников закупки. Воспользоваться правом обжалования незаконных действий (бездействий) может любой участник закупки, если он предполагает, что его права нарушены. Нарушенное право подлежит восстановлению, если факт его нарушения действительно установлен.

¹⁶ Решение Арбитражного суда Вологодской области по делу № А13-16063/2019 [Электронный ресурс]: от 23 декабря 2019 г. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/J4IJqggCtIUQ/?arbitral-txt> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁷ Решение Арбитражного суда Республики Саха по делу № А58-7004/2019 [Электронный ресурс]: от 30 августа 2019 г. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/5ZLwjI9GcRdr/?page=2&arbitral-judge=&arbitral-court=&arbitral-case_doc= (дата обращения: 15.02.2020).

Глава 2. Проблема организации государственной закупочной деятельности

2.1. Виды и процедуры государственных и муниципальных заказов согласно 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Прошедший 2019 год принес существенные изменения в закон 44-ФЗ, в том числе и в порядок проведения закупок. Изменения продолжились и в 2020 году.

Одним из главных нововведений в законе 44-ФЗ является перевод большинства закупочных процедур в электронную форму. Полный перечень процедур для госзакупок, перечисленных в законе 44-ФЗ, выглядит следующим образом:

1. Конкурс (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный, закрытый, закрытый с ограниченным участием, закрытый двухэтапный).
2. Аукцион (электронный, закрытый).
3. Запрос котировок.
4. Запрос предложений.
5. Закупка у единственного поставщика.

Конкурс, аукцион, запрос котировок и запрос предложений относятся к конкурентным процедурам. Как следует из названия, принцип определения победителей таких процедур является состязательным, участники соревнуются между собой, предлагая наиболее низкую цену или более выгодные условия. Условия и сроки проведения конкурентных процедур всегда известны заранее. Они указываются в закупочной документации.

Закупка у единственного поставщика, напротив, является неконкурентной процедурой. Порядок проведения таких закупок регламентируется законом «О контрактной системе» и постановлениями Правительства.

Кроме того, конкурентные процедуры бывают открытые и закрытые. Если информация об открытых процедурах находится в общем доступе в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), то информация о закрытых процедурах направляется заказчиком ограниченному кругу поставщиков в виде приглашения к участию в закупке. В ЕИС информация о проведении закрытых закупок не публикуется.

Классификацию способов закупок по закону 44-ФЗ можно проиллюстрировать следующей схемой:



Рассмотрим более подробно возможные способы проведения закупок.

Открытый конкурс – как следует из названия, это конкурс, в котором может принять участие любой из поставщиков товаров, работ или услуг. Открытый конкурс признан основным способом размещения государственного и муниципального заказа. Открытый конкурс должен проводиться в случаях, когда нет предусмотренных законом специальных обстоятельств. Такими обстоятельствами могут быть, например, ограниченный рынок предложений, узкоспециализированная продукция, малый объем закупок, срочные или секретные закупки. Основная особенность открытого конкурса – это применение дополнительно к ценовым критериям неценовых критериев определения победителя. При этом каждому из критериев присваивается определенная значимость, определенная закупочной документацией. Победителем открытого конкурса признается участник, набравший большее количество баллов.

Конкурс с ограниченным участием – конкурс, при проведении которого информация о закупке размещается в свободном доступе в ЕИС, но при этом к участникам закупки кроме единых требований предъявляются и дополнительные требования. Победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, соответствующих предъявленным единым и дополнительным требованиям.

Заказчик может осуществить закупку путем проведения конкурса с ограниченным участием только в двух случаях:

1. Если требуется поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг высокой технической или технологической сложности и осуществить их могут только поставщики, имеющие необходимый уровень квалификации.

2. Для выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (реставрации музейных предметов и музейных коллекций, документов архивного фонда, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов), и при этом требуется допуск подрядчиков к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек и т.п.

Двухэтапный конкурс – как следует из названия, конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе участники такого конкурса обязаны первоначальные заявки на участие, содержащие предложения в отношении объекта закупки без указания предложений о цене контракта. При этом предоставление обеспечения заявки на участие в таком конкурсе на первом этапе не требуется.

Конкурсная комиссия обсуждает поступившие предложения с участниками закупки. При этом на обсуждении предложения каждого участника такого конкурса вправе присутствовать все его участники. По результатам первого этапа заказчик имеет право уточнить или дополнить условия закупки, а именно:

- требования к функциональным, техническим или эксплуатационным характеристикам объекта закупки;
- критерии оценки заявок на участие в конкурсе.

Заказчик вправе провести двухэтапный конкурс при одновременном соблюдении следующих условий:

1) Конкурс проводится для заключения:

а) контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции;

б) энергосервисного контракта;

в) контракта на создание произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

2) Для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

Первый этап проводится в виде предквалификационного отбора или переговоров. На первом этапе участники закупки подают свои предложения в отношении объекта закупки без указания предложений о цене контракта. На втором этапе подаются заявки с указанием цены с учетом уточненных после первого этапа условий закупки. Победителем признается участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа конкурса.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ заказчик вправе провести закупку в форме двухэтапного конкурса только при одновременном соблюдении следующих условий:

- конкурс проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

- для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

На втором этапе двухэтапного конкурса заказчик направляет всем участникам, принявшим участие в проведении его первого этапа, предложение представить окончательные заявки на участие в таком конкурсе с указанием цены контракта с учетом уточненных после первого этапа условий закупки. При этом заказчиком устанавливается требование об обеспечении указанных заявок.

Участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении его первого этапа, вправе отказаться от участия во втором этапе такого конкурса. Победитель определяется по итогам рассмотрения окончательных заявок на участие в конкурсе.

Аукцион – самая простая (но не всегда самая эффективная) закупочная процедура. Побеждает участник, предложивший самую низкую цену в ходе торгов с поэтапным снижением цены. Но, как известно, низкая цена далеко не всегда является гарантией качества поставляемого товара, выполняемых работ или оказываемых услуг. Поэтому, если заказчик хочет при определении победителя учитывать дополнительные критерии (например наличие материально-технической базы, опыт исполнения контрактов, квалификация персонала и т.п.), он должен проводить закупки в форме конкурса, а не аукциона.

Запрос котировок – неторговая процедура, в которой победителем признается участник, предложивший самую низкую цену. Обязательное условие – заявка участника должна быть признана соответствующей требованиям, установленным закупочной документацией.

Закон устанавливает ограничения на использование процедуры. Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок в электронной форме при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок в электронной форме, не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем сто миллионов рублей.

Запрос предложений – неторговая процедура, победителем которой признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Основное отличие запроса предложений от запроса котировок заключается в наличии дополнительных критериев оценки поступивших заявок при использовании запроса предложений, в то время как при запросе котировок стоимость контракта является основным и единственным критерием определения поставщика.

Заказчик вправе осуществлять закупку путем проведения запроса предложений в электронной форме в случаях:

- 1) заключения контракта на поставки спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки, необходимых для подготовки спортивных сборных команд по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также для участия спортивных в Олимпийских играх и Паралимпийских играх;

- 2) осуществления закупки товара, работы или услуги, являющихся предметом контракта, расторжение которого осуществлено заказчиком на основании части 9 или 15 ст. 95 закона 44-ФЗ;

- 3) осуществления закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии;

- 4) осуществления закупок услуг по защите интересов Российской Федерации в случае подачи физическими лицами и (или) юридическими лицами в судебные органы иностранных государств, международные суды и арбитражи исков к Российской Федерации при необходимости привлечения российских и (или) иностранных специалистов, экспертов и адвокатов к оказанию таких услуг;

- 5) признания открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме,

электронного аукциона не состоявшимися в соответствии с частью 4 статьи 55.1 и частью 4 статьи 71 закона 44-ФЗ;

6) осуществления закупок изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства;

7) осуществления закупок жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у физических лиц, являющихся собственниками этих жилых помещений.

Закупка у единственного поставщика – неконкурентная закупочная процедура, при которой заказчик приглашает к исполнению контракта только одного исполнителя, минуя конкурсные процедуры.

Закупка у единственного поставщика может осуществляться заказчиком в случаях, перечисленных в ст. 93 закона «О контрактной системе в сфере закупок». Таких случаев в законе указано более 50.

Закупка у единственного поставщика позволяет заказчику приобрести товары необходимого качества, определенной торговой марки у определенного продавца, без проведения торгов в максимально короткие сроки. В то же время, из-за отсутствия конкуренции этот способ закупки создает широкие возможности для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков. В большинстве случаев проведение закупки у единственного поставщика регулируются Президентом и Правительством РФ.

Необходимо помнить, что в ряде случаев при осуществлении закупки у единственного поставщика для заключения контракта заказчик обязан обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов закупки, а также цену и иные существенные условия контракта.

Закрытые процедуры (аукцион, конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс) – проводятся аналогично открытым конкурентным процедурам, за исключением ограничений на доступ к участию.

В соответствии со ст. 84 закона «О контрактной системе в сфере закупок» закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) применяются только в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, имеющих историческое, художественное или иное культурное значение;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов;

5) закупок федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности государства, подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями.

В соответствии с внесенными изменениями в закон «О контрактной системе в сфере закупок» с 1 июля 2018 года заказчики получили возможность проводить все открытые конкурентные процедуры в электронном виде. Возможность проведения электронных закупок было на тот момент правом, а не обязанностью заказчика.

С 1 января 2019 года проведение аукционов, открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов возможно только в электронном виде, а запросов котировок и запросов предложений – в основном в электронном виде, за исключением отдельных случаев, специально оговоренных в законе 44-ФЗ.

В рамках реформы системы государственных и корпоративных закупок Правительство РФ распоряжением № 1447-р от 12 июля 2018 года утвердило перечень электронных торговых площадок для проведения закупочных процедур.

Новый перечень электронных площадок (операторов электронных площадок), отвечающих требованиям ч. 3 статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и ч. 11 статьи 3 Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» выглядит следующим образом:

1. Zakaz RF (Акционерное общество «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан»).
2. ЕЭТП (Акционерное общество «Единая электронная торговая площадка»).
3. РАД (Акционерное общество «Российский аукционный дом»).
4. ТЭК-Торг (Акционерное общество «ТЭК – Торг»).
5. Национальная электронная площадка (Акционерное общество «Электронные торговые системы»).
6. Сбербанк – АСТ (Закрытое акционерное общество «Сбербанк – Автоматизированная система торгов»).
7. РТС – тендер (Общество с ограниченной ответственностью «РТС – тендер»).
8. ЭТП ГПБ (Общество с ограниченной ответственностью «Электронная торговая площадка ГПБ»).

Согласно этому же распоряжению торги в рамках государственного оборонного заказа будут проходить на специализированной электронной торговой площадке АСТ-ГОЗ (Общество с ограниченной ответственностью «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа»).

Для участия в электронных закупочных процедурах все поставщики должны быть аккредитованы на электронных торговых площадках. Согласно новой редакции Закона 44-ФЗ (часть 48 ст. 112) с 1 января 2019 года аккредитация участников закупок на электронных площадках осуществляется только после регистрации участников закупок в ЕИС и размещения информации и документов участника в Едином реестре участников закупок (ЕРУЗ).

Аккредитация происходит в автоматическом режиме, сразу на всех площадках, посредством электронного взаимодействия между ЕИС и ЭП. На аккредитацию участников, зарегистрировавшихся в ЕИС, операторам ЭП отводится не более 1 рабочего дня.

С 1 марта 2019 года закупки товаров, работ, услуг федеральными заказчиками у единственного поставщика, проводимые в соответствии с пп. 4, 5 и 28 части 1 статьи 93 Федерального закона 44-ФЗ «О контрактной системе», осуществляются с использованием единого агрегатора.

Таким образом, способов проведения закупок по закону «О контрактной системе» не так уж и много. Но Правительство не собирается на этом останавливаться. Минфину и Федеральному казначейству поручено заняться упрощением закупочных процедур и сокращением их числа. В процесс реформирования закупок включилось и Федеральная антимонопольная служба. В настоящее время уже подготовлены предложения ведомств, предусматривающие отказ от избыточно сложных процедур – таких, как конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений и, возможно, запрос котировок. Упростить собираются и закупочное законодательство в целом.

2.2. Проблемы организации государственной закупочной деятельности на электронных торговых площадках

Несмотря на то, что с появлением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» процедура закупок для государственных и муниципальных нужд стала более упорядоченной и регламентированной, остается немало проблем, которые требуют основательного подхода к их законодательному решению.

Одной из проблем можно считать неоднозначную трактовку положений, содержащихся в законе. Так, например, рассмотрим ч. 1.1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, которая содержит положение о том, что заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки – юридического лица.

По нашему мнению, данное положение можно трактовать с одной стороны, как тот факт, что при сотрудничестве с исполнителем, который по итогу оказался недобросовестным поставщиком, заказчик вправе установить требование о том, чтобы данные этого поставщика не вносились в реестр недобросовестных поставщиков. Однако тем самым нарушаются принципы открытости и прозрачности закупок и обеспечения конкуренции. Ведь в таком случае недобросовестный поставщик получает возможность снова участвовать в процедуре закупки.

С другой стороны, можно рассматривать, как желание заказчика сотрудничать с честным поставщиком, в связи с чем он устанавливает требование, согласно которому имя поставщика не должно быть внесено в реестр недобросовестных поставщиков.

Согласно фактору роли в закупках физических лиц и индивидуальных предпринимателей проконтролировать информацию в указанном реестре никак не удастся, что даст возможность принимать участие в закупке недобросовестным поставщикам (физическим лицам и индивидуальным предпринимателям).

В связи с изложенным считаем целесообразным внести изменения в указанную часть статьи, с целью устранения двойственности и неясности толкования. Например, сформулировать следующим образом: при осуществлении закупки заказчик вправе устанавливать единые требования к поставщикам (подрядчикам, исполнителям), в частности отсутствие сведений об участнике закупки в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Следовательно, только после проверки предполагаемого поставщика и выявления факта отсутствия сведения о нем в указанном реестре, он может быть рассмотрен для участия в процедуре закупки.

Еще одной проблемой является реализация принципа конкуренции, предусмотренного Федеральным законом № 44-ФЗ. Запрет на совершение участниками контрактной системы любых действий, которые противоречат требованиям Федеральных законов, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок, такие действия являются гарантом реализации данного принципа.

Однако на практике зачастую происходит нарушение данного принципа. В частности, встречаются случаи, допущения ошибок в словах, написания букв латиницей, а также формулировочные усложнения названия предметов торгов, которые заказчик совершает преднамеренно с целью личной выгоды. Эти изменения усложняют для участников закупок поиск информации о интересующем товаре. Данные манипуляции со стороны заказчика являются нарушениями закона, которые ведут к ограничению конкуренции.

В качестве примера можно привести реализацию проектной документации на строительство завода, представленную комитетом правительства Чеченской Республики: «Право решения правительственного договора на сбор нормативно определенного комплекса использованных материалов, включающих текстовые и графические сведения, также характеризующих высоко-функциональные, технологические и инженерно-промышленные заключения с целью предоставления возможности постройки объекта, в соответствии спецификации». По своим составляющим это является сметно-проектной документацией¹⁸.

В данной ситуации с целью ограничения количества возможных поставщиков, заказчик специально усложняет описание предмета торга, но законодательство не дает четких критериев для доказательства указанного нарушения.

Обычно на практике возникают проблемы с доказательством данного нарушения обеспечения принципа конкуренции, хотя в Федеральном законе информация представлена достаточно конструктивно, а его реализация не составляет никакого труда.

Для устранения проблем в реализации принципа обеспечения конкуренции необходимо следующее:

- улучшение и изменение действующего законодательства, заключающееся в том, что в законах, четко прописываются условия нарушения принципа обеспечения конкуренции, а также устраняются пробелы, которые могут повлечь за собой различные нарушения;

- устранение посредников (в том числе субподрядчиков) между единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками) и заказчиком при исполнении государственных заказов;

- наличие выбора нескольких победителей в закупочной процедуре среди множества кандидатов.

Также одной из проблем контрактной системы, которая характерна и для других сфер жизнедеятельности, является возможность проявления коррупции при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Так, должностные лица, выступающие от имени заказчика, зачастую действуют исключительно для извлечения выгоды, в корыстных целях. Самым распространенным способом, который отмечается в научных исследованиях, является обеспечение победы определенного участника закупки в личных интересах¹⁹. Чаще всего реализация такой схемы происходит путем осуществления закупок у единственного поставщика.

Также часто заказчиком выдвигается ряд требований, которым может соответствовать только «нужный» для него участник. Такими требованиями, например, могут быть необходимость наличия специальной лицензии, требования особого состава, внешнего вида продукции, который может обеспечить только один поставщик.

Также в контрактной системе часто встречаются такие «популярные» проявления коррупции, как злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, дача взятки, получение взятки. При использовании таких способов должностное лицо имеет возможность реализовать свои корыстные намерения путем получения личной выгоды за счет неисполнения своих должностных обязанностей.

¹⁸ Петренко А.В. Проблема реализации принципа обеспечения конкуренции контрактной системы в сфере государственных закупок // Экономические системы. 2016. № 4. С. 95–97.

¹⁹ Абзалов К.В., Вотинова Е.И., Шляхтин А.Е. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Международный молодежный симпозиум по управлению, экономике и финансам: сборник научных статей, 2017. С. 171–174.

Данную проблему необходимо решать, используя комплексный подход, возможно положительный опыт иных государств, совершенствуя меры выявления фактов коррупции и их недопущения.

Достаточно серьезной проблемой контрактной системы в сфере закупок в настоящее время остается качество закупаемых товаров, работ, услуг. Естественно, что в любом случае заказчик желает получить продукцию надлежащего качества за соразмерную оплату, однако на практике не всегда это удается.

Одной из причин поставки некачественного товара можно считать формирование неправильного технического задания. В качестве решения можно предложить создание стандартных технических заданий для разных товарных групп, которые упростят процесс подбора сложных товаров и будут своеобразным ориентиром²⁰.

Еще одной причиной можно назвать погрешности при получении товара. Однако для решения данной проблемы в законодательстве созданы условия, которые необходимо реализовывать на практике. Так Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает, что организация получения товара, работ и услуг входит в обязанности заказчика. Таким образом, если заказчик не проверит товар, то возникнут некоторые трудности впоследствии с предъявлением рекламации поставщику. Закон в свою очередь определяет требования к процессу приема товара, а также созданию приемочной комиссии. Существует вдобавок положение, которое позволяет провести экспертизу товаров, работ и услуг, заказчик вправе привлечь экспертов или экспертные организации для установления качества поставленной продукции.

Таким образом, несмотря на то, что при принятии Федерального закона № 44-ФЗ у правоприменителей появилось достаточное количество правовых инструментов для работы, позволяющих сделать процесс закупки более быстрым и удобным и для заказчиков, и для поставщиков, остается немало проблем, требующих принятия соответствующих изменений в законодательстве.

2.3. Понятие и принципы использования электронного документа и электронной подписи при организации государственной закупочной деятельности

На сегодняшний день электронная подпись может использоваться в процессе сдачи отчетности в органы государственной власти, участия в закупках, ведения электронного документооборота и самое главное – при проведении торговых процедур по реализации имущества банкротов и в коммерческих торгах.

Такая необходимость появилась после того, как помимо государственных сайтов, например, zakupki.gov.ru, получили аккредитацию иные торговые площадки. Необходимо отметить, что закупки на электронных торговых площадках бывают разные: корпоративные, коммерческие, государственные, поэтому в первую очередь необходимо определиться с выбором торговой площадки, а затем с типом запрашиваемой электронной подписи.

²⁰ Идрисова Х.К., Алиев О.М. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Сборник статей участников Международной научно-практической конференции V Уральского вернисажа науки и бизнеса. В 3 томах / под общей редакцией Е.П. Велихова, 2018. С. 19–23.

Сама ЭП может храниться на нескольких типах носителей (флэш-карта, USB-токен и смарт-карта). Последний тип носителя не распространен в России из-за весьма узкого внедрения систем бесконтактной передачи данных²¹.

В наши дни все больше электронных торговых площадок (далее – ЭТП), размещающих закупки в соответствии с федеральными законами № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Необходимо отметить, что в конце 2017 были приняты изменения, которые предусмотрели перевод в электронный вид всех закупочных процедур, используемых при госзакупках.

Осуществление данных процедур, требуют от их участников наличие ЭП с объектным идентификатором (далее – OID), содержащим отметку о возможности его применения на данной ЭТП.

На ЭТП по государственным и муниципальным закупкам есть строгий регламент, в котором требования к структуре сертификата заданы строго, и ни одна ЭТП не имеет право самостоятельно менять требования к ЭП. Электронные торговые площадки для реализации имущества предприятий-банкротов обязаны аккредитовываться в Министерстве экономического развития, и подчиняются Федеральному закону № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и приказу Министерства экономического развития России от 23 июля 2015 г. № 495, и также имеют строго ограниченный перечень оснований для отказа в регистрации поставщика на площадке. Отсутствие OID в сертификате «под площадку» в этот перечень не входит, т.е. по закону поставщик может использовать квалифицированный сертификат, выданный любым аккредитованным УЦ.

Электронные торговые площадки, размещающие закупки по 223-ФЗ, сами определяют требования к ЭП. При желании прописывают в регламенте, что сертификат должен содержать OID, определяют его стоимость и формируют условия сотрудничества для удостоверяющих центров. Причем в любой момент эти требования могут быть изменены. Поставщикам остается получать сертификат с таким OID, а УЦ – заключать договор с ЭТП и продолжать выдавать сертификаты на условиях, которые она диктует.

Именно поэтому необходимо создать единый порядок проведения закупок на всех ЭТП и поменять формулировку в законе «Об электронной подписи», запретив ИС и ЭТП использовать любые дополнительные требования к OID в сертификатах ЭП или хотя бы запретить их платное распространение²².

Перечни электронных площадок, на которых могут проводиться процедуры определения поставщика по Закону № 44-ФЗ, определены Правительством РФ. Выбор площадки зависит от того, какую закупку предстоит организовать.

Открытую процедуру определения поставщика можно проводить на площадках из Перечня, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р.

Для закрытых конкурсов и аукционов распоряжением Правительства РФ № 1447-р утвержден оператор специализированной электронной площадки – Общество с ограниченной ответственностью «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа» (astgoz.ru).

²¹ Шарунова Л.В. Электронная цифровая подпись // Лучшая научная статья 2018: сборник статей XXII Международного научно-исследовательского конкурса / отв. ред. Г.Ю. Гуляев, 2018. С. 306–308.

²² Шевченко В.А., Пантелеева Т.А. Электронная цифровая подпись (ЭЦП) в России // Вестник Института мировых цивилизаций. 2018. Т. 9. № 2 (19). С. 33–36.

Если рассматривать электронные площадки для проведения закупок в соответствии с ФЗ № 223-ФЗ то выбор площадки, на которой можно провести процедуру, зависит от того, открытая или закрытая закупка, среди субъектов малого и среднего предпринимательства (СМСП) или любых участников.

Закрытую электронную процедуру может провести только оператор электронной площадки из установленного Правительством РФ специального Перечня. Такие закупки имеют специфику, связанную с защитой документооборота (ч. 4 ст. 3.5 Закона № 223-ФЗ).

Остальные открытые электронные закупки, круг участников которых не ограничен СМСП, могут проводиться на любых электронных площадках, которые соответствуют следующим требованиям (ч. 2 ст. 3.3 Закона № 223-ФЗ):

- операторами таких площадок должны быть коммерческие организации в форме общества с ограниченной ответственностью (ООО) или непубличного акционерного общества (НАО);
- иностранного участия в указанных организациях должно быть не больше 25%;
- оператор должен владеть оборудованием и программно-техническими средствами, необходимыми для проведения конкурентных процедур закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Особенность закупок в электронной форме состоит в том, что все операции в рамках конкурентного определения поставщика – направление участниками запросов о разъяснениях, заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта, окончательных предложений, предоставление комиссии по закупкам доступа к заявкам, сопоставление предложений, формирование протоколов, а также заключение контракта с победителем закупки – происходят на электронной площадке из перечня, определенного Правительством РФ (ч. 1 ст. 24.1 Закона № 44-ФЗ).

В отличие от традиционной формы процедуры определения поставщика обмен документами или сведениями на бумаге недопустим. Весь документооборот в ходе организации и проведения электронной конкурентной закупки происходит на площадке в форме электронных документов, подписанных усиленной электронной подписью уполномоченного представителя заказчика, участника закупки, оператора соответствующей площадки (чч. 5, 6 ст. 24.1 Закона № 44-ФЗ). Для того чтобы заключить контракт по итогам электронной закупки, заказчик и победитель обмениваются документами через площадку.

Таким образом, все поставщики для того, чтобы получить возможность участвовать в электронных процедурах, должны иметь усиленную квалифицированную электронную подпись, быть зарегистрированными в ЕИС и аккредитованными на электронной площадке (ч. 4 ст. 24.2, ч. 5.5 ст. 112 Закона № 44-ФЗ). Но есть временное исключение: поставщики, которые были аккредитованы на площадках до 01.01.2019, могут участвовать в закупках без регистрации в ЕИС до конца 2019 г., если срок их аккредитаций не заканчивается (чч. 47, 50 ст. 112 Закона № 44-ФЗ). Однако для участия в закупках с доптребованиями пройти регистрацию в ЕИС таким поставщикам придется раньше в соответствии с письмом Минфина России от 26.06.2019 № 24-06-08/46867.

С 1 июля 2018 года заказчики получили право проводить все процедуры в электронной форме, то есть и электронный конкурс, запросы предложений и другие. С этой даты участники закупок применяют единую квалифицированную электронную подпись. С 1 октября 2018 года начали применяться нормы о спецсчетах на новых электронных площадках. При этом предусматривается возможность использования одного счета участника закупочной процедуры для участия в любых закупках, неограниченное количество раз, в том числе по закупкам по 44-ФЗ и по 223-ФЗ.

Обязанность применения новых электронных процедур была введена с 1 января 2019 года. С момента перехода закупочных процедур в электронную форму актуальными становятся несколько направлений.

Во-первых, оптимизация механизма проведения закупочных процедур, в частности, введение универсальной квалификации: до процедуры закупок будут допускаться только участники, которые имеют уже минимальный опыт осуществления госзакупок.

Во-вторых, унификация процедур планирования путем создания единого документа, включающего формирование плана закупок и план-графика закупок, который в автоматизированном режиме будет постепенно наполняться по стадии приближения к соответствующей закупке.

В-третьих, устранение цикличности при проведении закупочных процедур.

Еще одним направлением является введение каталога товаров и услуг, который начал формироваться на площадке Министерства финансов с сентября 2017 года.

Таким образом, в настоящий момент введен механизм использования квалифицированной электронной подписи, сформированы перечни операторов электронных площадок и банков для открытия специальных счетов. Проведение закупочных процедур в электронной форме упрощает саму процедуру размещения заказа, появляется экстерриториальность при ведении торгов, то есть увеличивается география, повышается конкуренция на торгах.

Заключение

Институт закупок для государственных и муниципальных нужд – сложная и многогранная экономико-правовая система, призванная урегулировать соответствующие правоотношения, сделать их более гибкими и актуальными современным требованиям. Данная система регулярно подвергается воздействию внешних факторов самого разного плана – это и административные барьеры, коррупция, международные санкции, вводимые в отношении РФ, и, наконец, пандемия коронавирусной инфекции.

Именно в период распространения коронавирусной инфекции появились несколько новых видов государственной поддержки, льгот и пособий для разных категорий граждан. Некоторые из них уже работают, еще часть скоро будет доступна – в том числе для оформления на портале госуслуг.

При этом чтобы экономика функционировала на приемлемом для государства уровне и помогала решать первостепенные задачи, стоящие перед государством, требуется осуществление рационального и эффективного расходования бюджетных средств. На реализацию данной цели как раз и направлена контрактная система в сфере закупок. Учитывая значимость для государства и общества системы закупок для государственных и муниципальных нужд, именно на данном направлении должны быть сконцентрированы усилия законодателя.

В настоящее время именно с помощью контрактной системы осуществляется непосредственное расходование большей части финансов государства и муниципальных образований. Данные денежные средства направляются на регулирование социально-экономических процессов, поддержание обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат биологических наук
Федотова Ольга Владимировна;

кандидат экономических наук
Коробов Алексей Александрович

**ТОРГИ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
НУЖД: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 15.10.2021. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 2,06. Тираж 22 экз. Заказ № 209.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.