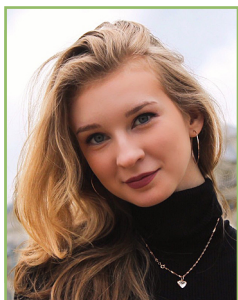


## ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 347.45/47(045)  
© Бирюкова Е. А., 2022

# Система госзакупок в Российской Федерации: проблемы, нарушения, изменения в законодательстве



**Елизавета Алексеевна Бирюкова**, студентка юридического факультета  
Финансовый университет, Москва, Россия

**Elizaveta A. Biryukova**, student of the Faculty of Law Financial University, Moscow,  
Russia

Elizaveta22052002@yandex.ru

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена актуальной проблеме в Российской экономике — нарушениям в сфере государственных закупок. В период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 данная проблема особенно обострилась из-за невозможности осуществлять закупки в прежнем формате. Особое внимание автор уделяет тому, что в Российской Федерации, несмотря на наличие нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, продолжают множественные нарушения. В статье рассматриваются некоторые проблемы, анализируются и приводятся конкретные примеры нарушений процедуры госзакупок из судебной практики. Автор статьи делает попытку анализа системы госзакупок в Российской Федерации, акцентируя внимание на проблемах в данной системе с целью предложения путей их возможного решения. В заключение автор приходит к выводу, что для сокращения количества нарушений и удобства процедуры госзакупок назрела необходимость внесения ряда поправок в законодательство РФ и усовершенствования системы госконтрактов, в том числе через цифровизацию.

**Ключевые слова:** система госзакупок; госконтракты; цифровизация; государственные нужды; контрактная система; закупка и поставка товаров

**Для цитирования:** Бирюкова Е. А. Система госзакупок в Российской Федерации: проблемы, нарушения, изменения в законодательстве. *Научные записки молодых исследователей.* 2022;10(1):39-50.

## ORIGINAL PAPER

## Public Procurement System in the Russian Federation: Problems, Violations, Changes in Legislation

## ABSTRACT

The paper is devoted to a current problem in the Russian economy — violations in the field of public procurement. During the pandemic of the new coronavirus infection COVID-19, this problem has become

Научный руководитель: **Афанасьев И.В.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific supervisor: **Afanasyev I.V.**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity, Financial University, Moscow, Russia.

*particularly actual due to the inability to make purchases in the previous format. The author pays special attention to the fact that in the Russian Federation numerous violations continue despite the existence of regulatory legal acts regulating this area. The paper discusses some problems, analyzes and, provides specific examples of violations of the public procurement procedure from judicial practice. The author attempts to analyze the public procurement system in the Russian Federation, focusing on the problems in this system to suggest ways to solve them. In conclusion, the author infers that to reduce the number of violations and the convenience of the public procurement procedure, there is a need to introduce some amendments to the legislation of the Russian Federation and the need to improve the system of state contracts, including through digitalization.*

**Keywords:** public procurement system; government contracts; digitalization; state needs; contract system; purchase and delivery of goods

**For citation:** Biryukova E. A. Public procurement system in the Russian Federation: Problems, violations, changes in legislation. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers*. 2022;10(1):39-50.

## Введение

Современный мир находится на переломном этапе борьбы с пандемией коронавирусной инфекцией и его тяжелыми последствиями, которые затронули мировую экономику. Хотя эксперты не торопятся делать свои прогнозы, но многие из них высказывают тревожные мнения о наступлении нового глобального финансового кризиса, который затронет все страны мира без исключения. В таких непростых условиях одна из первостепенных задач, стоящая перед Российской Федерацией, как и перед другими странами мира – поддержка экономики страны для того, что минимизировать последствия кризиса, как для экономики страны, так и для населения России. Социальные выплаты различным категориям граждан, предоставление краткосрочных льготных кредитов, упрощение процедуры импорта, рефинансирование кредитов – это те меры, которые Правительство РФ вводит для поддержания граждан и предприятий в этот непростой период.

Один из действенных механизмов, который реализуется на территории России для поддержки экономики, – это реформа системы управления общественными финансами, основными направлениями которой являются: обеспечение конкурентной среды системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а также повышение уровня прозрачности бюджета. Это действенный способ для бюджетных учреждений и госкомпаний найти товары и услуги у поставщиков по максимально выгодной цене.

## Особенности зарубежного опыта

Система государственных закупок функционирует не только в Российской Федерации, но и за рубежом, однако в каждой стране есть свои особенности, вызванные особенностями экономики и законодательной базой. Можно привести в пример США и Великобританию, где используется национальная контрактная система. Она характеризуется слаженным механизмом управления государственными закупками. Процесс осуществления закупок включают в себя такие основные этапы, как планирование, размещение и исполнение. Система государственных закупок сложилась после принятия Рекомендаций по конкурсным закупкам. Уже в 1990 г. создали Центральную организацию по закупкам. Она является контролирующим органом<sup>1</sup>.

## Государственные закупки в РФ: понятие, этапы развития

В научной литературе можно найти различные определения понятия «государственные закупки» с точки зрения экономической теории, макроэкономики, со стороны механизма осуществления государственных закупок и юридической точки зрения. По мнению Т.Г. Шешуковой, понятие «государственные закупки» можно рассмотреть как «систему правоотношений между заказчиком, а также поставщиком приобретае-

<sup>1</sup> Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.). СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/2560119/>.

мых товаров, работ и услуг с целью обеспечения государственных, муниципальных нужд за счет средств государственного бюджета для более эффективного их использования» [1].

Оглядываясь в прошлое, можно упомянуть, что контрактная система в сфере закупок в России складывалась постепенно, претерпевая значительные изменения в ходе своего развития. В разные периоды деятельность в данной сфере регламентировал соответствующий закон. Новейшую историю в данной сфере можно отчитывать с 1 января 2016 г., когда в России вводится в эксплуатацию единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). Действие системы со стороны государства четко регламентируется<sup>2</sup>. Как показывают различные исследования в данной области, система госзакупок способствует динамичному развитию национальной экономики, поддерживая отечественных производителей.

### Контрактная система – прочная основа российской экономики

По данным доклада НИИ ВШЭ<sup>3</sup>, доля закупок по системе государственных контрактов в России достигает почти 1/5 объема ВВП. Насколько эффективно будет организован процесс заключения госконтрактов важно для экономической политики нашей страны в целом. Не стоит забывать и тот факт, что в связи с нестабильными отношениями с зарубежными партнерами государственные закупки становятся действенным инструментом поддержания отечественных производителей и ограничения допуска иностранной продукции на российский рынок товаров и услуг.

Необходимо отметить, что контрактная система в сфере закупок заложила прочную основу российской экономики. Та система, которая сейчас функционирует, отвечает требованиям

рыночной экономики. Во многом именно за счет контрактной системы в сфере закупок поддерживается высокая экономическая активность в стране. Крупные госконтракты всегда вызывают особый интерес со стороны контролирующих органов, так как являются эффективным инструментом для обеспечения государственных нужд. Данный механизм позволяет влиять на экономический рост и повышение деловой активности, также помогает управлять бюджетно-налоговой политикой [2]. Однако в Российской Федерации, несмотря на наличие нормативно-правовых актов, регулирующих государственные закупки, продолжают множиться нарушения в данной сфере.

### Примеры нарушений законодательства: судебная практика

Одним из нарушений госзакупок является так называемое «укрупнение» лотов – необоснованное включение в перечень сразу нескольких товаров или услуг, несвязанных между собой. Именно по причине невозможности поставки всех предметов закупки незаконно отсеиваются потенциальные участники сделки. Так как большинство госзакупок совершается в сфере строительства, а следовательно, и нарушений там больше всего. Например, часто в один лот включаются одновременно строительство здания и отделка помещений этого здания.

Данные действия являются нарушением действующего законодательства, так как согласно п. 81 при формировании лота не допускается ограничение конкуренции между участниками с помощью включения в один лот работ, товаров, услуг, которые не связаны с работами, товарами, услугами поставки, выполнение или оказание которых – предмет конкурентной закупки<sup>4</sup>. Если объединить в понятие «государственные закупки» такие услуги, как поставка товаров, выполнение определенных работ, то это требует разработки единого механизма для правового регулирования отношений между участниками. Для иллюстрации данного механизма можно привести следующий пример: в Арбитражный суд обра-

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» (с изм. и доп.). URL: <https://base.garant.ru/70851850/> (дата обращения: 17.11.2021). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196138/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/) (дата обращения: 17.11.2021).

<sup>3</sup> Доклад НИИ ВШЭ «Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний». URL: [https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544983257/Регламентированные%20закупки%20v.1304\\_footnotes.pdf#:~:text=\(дата обращения: 16.11.2021\).](https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544983257/Регламентированные%20закупки%20v.1304_footnotes.pdf#:~:text=(дата%20обращения:16.11.2021).)

<sup>4</sup> Дело № А40–113614/2019. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/31d0364f-08b4-40fb-b675-8c56a67bf857/862c4d78-b160-422c-aeff-1ba57e726558/A40-113614-2019\\_20190814\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/31d0364f-08b4-40fb-b675-8c56a67bf857/862c4d78-b160-422c-aeff-1ba57e726558/A40-113614-2019_20190814_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 13.11.2021).

тилось ООО «Смартлогистик» с заявлением об оспаривании решения Управления федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу. В Управление поступила жалоба ООО на нарушение заказчиком правил описания объекта закупки и формирования объекта закупки. Предметом спора был следующий пункт, согласно которому в лот были включены различные транспортные средства, осуществляющие разную деятельность, что является нарушением требований законодательства о защите конкуренции, так как влечет уменьшение количества участников. Суд принял следующее решение по делу № А56–19146/20<sup>5</sup>: признать недействительным решение Управления ФАС по Санкт-Петербургу и взыскать в пользу «Смартлогистик» 3000 руб.

Еще одним нарушением процедуры госзакупок является завышение требований к участникам тендера. В качестве доказательства рассмотрим следующий пример: Калужской УФАС была адресована жалоба на действия организатора торгов при проведении конкурса на оказание клининговых услуг. По мнению заявителя, организатором торгов были нарушены положения Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>6</sup>. К участникам тендера было предъявлено требование о наличии конкретной модели уборочной машины, что дало преимущество конкретной компании, имеющей данную технику. Согласно доводам жалобы заявителя было признано, что заказчиком были установлены завышенные требования к критериям оценки услуги, а также заказчик указал критерии, которые ограничивают количество потенциальных участников тендера.

Такое нарушение, как пропуск сроков размещения сведений о закупке, а также об изменении статуса закупки так же часто встречается среди участников закупок. Для всех участников закупки важно быть вовремя проинформированным, чтобы быть в равных условиях. Хотя с юридической точки зрения такое нарушение не является се-

рьезным, и именно по этой причине нарушителей сложно привлечь к ответственности. Например, в деле № А83–16173/2018 заявителю для этого пришлось пройти три инстанции.

Еще одним примером нарушений требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки служит дело № А40–113614/2019<sup>7</sup>. Из материалов дела следует, что заказчик неправомерно объединил в одну закупку услуги по питанию, а также работы по косметическому ремонту. Ограничения, которые связаны с формированием предмета закупки, установлены ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции»<sup>8</sup>.

Данные ограничения касаются всех закупок, которые осуществляются конкурентными способами в соответствии с требованиями следующего Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>9</sup>, а также Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>10</sup> (ч. 5 той же статьи).

### Статистика нарушений в сфере госзакупок

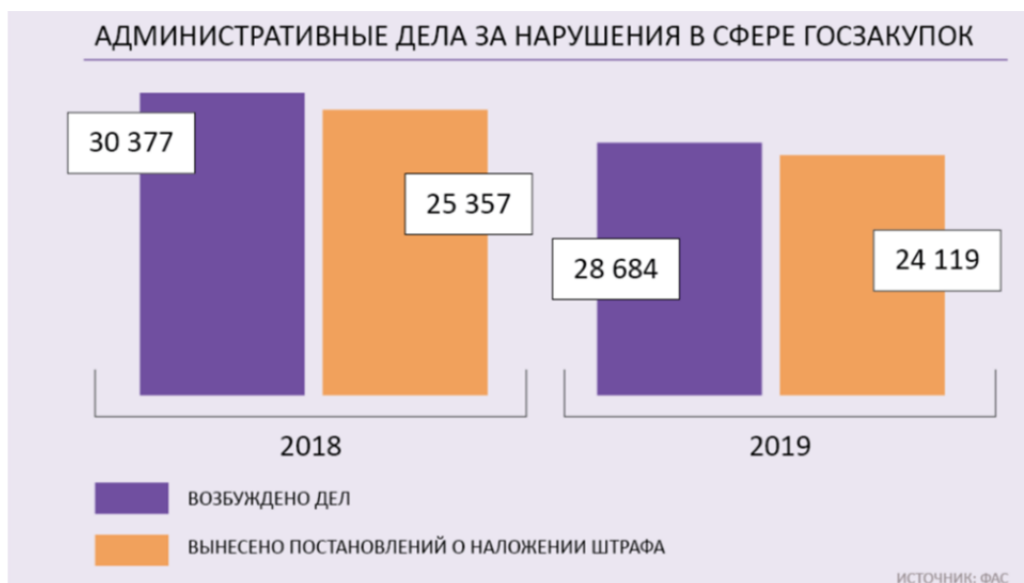
Данные примеры доказывают, что в последнее время растет число возбуждаемых административных дел в сфере госзакупок. В докладе ФАС «О правоприменительной практике Московского областного УФАС России за первый квартал 2020 года» сказано, что было возбуждено около 50 дел об административных правонарушениях. 26 лиц было привлечено к административной

<sup>7</sup> Дело № А40–113614/2019. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/31d0364f-08b4-40fb-b675-8c56a67bf857/862c4d78-b160-422c-aeff-1ba57e726558/A40-113614-2019\\_20190814\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/31d0364f-08b4-40fb-b675-8c56a67bf857/862c4d78-b160-422c-aeff-1ba57e726558/A40-113614-2019_20190814_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_/](https://www.consultant.ru/document/cons_/) (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>10</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (дата обращения: 13.11.2021).



*Диаграмма. Административные дела за нарушения в сфере госзакупок в 2018–2019 гг.*

Источник: Федеральная антимонопольная служба.

ответственности<sup>11</sup>. Всего было вынесено 31 постановление о привлечении к административной ответственности с января 2020 г. по настоящее время (общая сумма штрафов составляет 647 355,3 тыс. руб.).

На диаграмме представлена статистика по возбуждению дел и вынесению постановлений о наложении штрафа за 2018 и 2019 гг.

### Исполнитель как одна из причин нарушений

Важно отметить, что не только заказчик сталкивается с различными нарушениями, но и сам исполнитель. Часто срываются сроки платежей по причине нехватки денег и необходимости первоочередных выплат долгов работникам или из-за задержки денежных средств из бюджета.

Следующая проблема, с которой сталкиваются участники закупок, — это проблема закупки у единственного поставщика. Смысл в данной закупке есть только в случае отсутствия конкуренции на рынке. А необходимость в подобном тендере возникает только в случае аварийных или чрезвычайных ситуациях. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государ-

ственных и муниципальных нужд»<sup>12</sup> устанавливает более 50 оснований для закупки товаров или услуг у единственного поставщика. Законодатель подразумевает использовать данный способ только в случае, если он более выгоден, чем конкурентный.

Другая ситуация обстоит с коммерческими тендерами. Согласно российскому законодательству годовой объем госзакупок у учреждения ограничен и не должен превышать 2 млн руб. Однако предприятия, в обход действующему закону, заключают несколько контрактов, дробя лот, тем самым они не нарушают закон и заключают контракты с небольшой стоимостью. В свою очередь, деятельность подрядчиков также не обходится без нарушений. Самыми частыми нарушениями являются: неисполнение сроков контракта, поставка некачественных услуг и товаров, уклонение от исполнения контракта. Однако данные нарушения встречаются довольно редко, так как подобные нарушители попадают в реестр недобросовестных поставщиков, что в дальнейшем будет препятствовать осуществлению их деятельности.

Нельзя не упомянуть и случаи сговора подрядчиков при проведении закупок. Данные действия

<sup>11</sup> Доклад ФАС о Правоприменительной практике Московского областного УФАС России за 1 квартал 2020 года). URL: <http://mo.new.fas.gov.ru/documents/b-n-3a22f751-4a7c-4600-b31e-1a8de9195f51> (дата обращения: 13.11.2021).

<sup>12</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

позволяют повлиять на результат процедуры закупки товара или услуги. Несмотря на то что сговор имеет признак антиконкурентности, в этом принимают участие государственные органы. Так, например, в своем докладе «О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год» ФАС сообщает, что за 2019 г. было возбуждено 320 дел о заключении антиконкурентных соглашений с участием госорганов.

В докладе НИУ ВШЭ<sup>13</sup> отмечено, что конкурентным признается выбор поставщика с более низкой ценой. Из этого следуют сговоры, так как заказчик стремится заключить контракт с проверенным поставщиком. В докладе приводятся следующие статистические данные: «на март 2020 года больше половины заказчиков были ориентированы на контракт с определенным поставщиком. Однако 85% заказчиков причиной своего выбора называет не сотрудничество с определенным заказчиком, а стремление обеспечить качественное исполнение контракта. Отмечается, что возникает сложность в выявлении недобросовестности участников закупок по причине их большого количества и необходимости большого расхода средств на это. Для сокращения расходов рекомендуется проводить выборочные проверки контрактов стоимостью от 100 миллионов рублей. Контракты стоимостью свыше 1 миллиарда необходимо полностью проверять»<sup>14</sup>.

В доказательство вышесказанного можно привести следующий пример, В 2020 г. ФАС в ходе неплановых проверок была выявлена устойчивая финансовая связь между фирмой «ПОН» и «Дагстройсервис» – двух участников торгов. Данные организации и заказчик признаны нарушителями закона о защите конкуренции. Компания «ПОН» оштрафована на сумму более 40 млн рублей, «Дагстройсервис» – более 4,5 млн руб., отметили в ФАС<sup>15</sup>. В процессе заключения сде-

лок закупщика нередко сталкиваются не только с получением некачественных товаров или услуг, оказанным не в полном объеме, но и с недобросовестными поставщиками, которые уклоняются от заключения контракта или нарушают его условия в одностороннем порядке. Отметим, что в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>16</sup> изменена схема включения субъектов в реестр недобросовестных поставщиков. Стоит отметить, что ранее в реестр включались сведения исключительно о названии компании и месте ее нахождения, а также ИНН налогоплательщика. Однако сегодня в реестр включают весь состав участников, которые открыли данную организацию, что существенно облегчает поиск в случае возникновения проблем с данными недобросовестными лицами.

### Проблемы в системе госзакупок

Все эти нарушения наглядно демонстрируют проблемы, которые существуют в контрактной системе в сфере закупок. Основные проблемы в контрактной системе в сфере закупок:

- Противоречивость ряда статей законодательства.
- Расхожесть правоприменительной практики по данному вопросу.
- Сложность закона.
- Условия сделки, которые формируются под конкретного поставщика.
- Весомые риски в отношении работы заказчика.
- Большой размер штрафа при нарушении процедуры госзакупок.
- Проблема отсутствия квалифицированных кадров.
- Проблема приемки товаров, работ или услуг.
- Низкое качество поставляемых товаров, работ, услуг.
- Директивность в планировании.
- Высокие коррупционные риски осуществления государственных закупок.

<sup>13</sup> Доклад НИИ ВШЭ «Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний». URL: [https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544983257/Регламентированные%20закупки%20v.1304\\_footnotes.pdf#:~:text=\(дата обращения: 16.11.2021\)](https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544983257/Регламентированные%20закупки%20v.1304_footnotes.pdf#:~:text=(дата%20обращения:16.11.2021)).

<sup>14</sup> Доклад НИУ ВШЭ «Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний». URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/359161936.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>15</sup> ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7760949> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

Необходимо дать некоторые пояснения к отдельным пунктам. Например, проблема кадров, которая стоит очень остро и зачастую препятствует осуществлению закупок. Следует отметить, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>17</sup> содержит все необходимые требования, которые предъявляются к профессиональной переподготовке и наличию квалификации контрактного управляющего, а также работников контрактной службы. Согласно данным требованиям минимальный срок обучения составляет не менее 108 часов для сотрудников контрактных служб и закупочных комиссий заказчика. Для руководителей организаций-заказчиков указывается иной срок – не менее 40 часов. Согласно ч. 5 ст. 39 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>18</sup> комиссия формируется из лиц, которые прошли профессиональную переподготовку или же повышение квалификации в сфере закупок либо обладают необходимыми знаниями, которые относятся к объекту закупки. В законе прописаны требования к уровню образования лиц, которые задействованы в процедуре госзакупок. На основании ч. 6 ст. 38 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>19</sup> работники контрактной службы и контрактный управляющий обязаны иметь высшее образование или же дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Однако, как правильно замечает А. О. Овчаров, законодатель не предъявил требований к образовательным учреждениям. Достаточно иметь только лицензию. Российское законодательство допускает обучение в пределах 16 учебных часов

<sup>17</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>19</sup> Там же.

[3]. Важно отметить недоработку в этой области. Отсутствие единых профессиональных стандартов к учебным программам и квалификации преподавателей – пробел в законодательстве. Таким образом, на рынке существует множество учебных центров, которые готовы за условную цену выдать документы о повышении квалификации в системе госзакупок. За качество оказанных услуг такие недобросовестные центры, как правило, не отвечают, списывая это все, на человеческий фактор со стороны обучающихся.

Существует проблема, касающаяся условий сделки, которые формируются под конкретного поставщика, именно поэтому сам заказчик указывает конкретное наименование продукции. Либо заказчик составляет свои требования таким образом, чтобы к этим требованиям подошел конкретный производитель.

Особого внимания заслуживает проблема коррумпирования сферы государственных закупок, с которой необходимо бороться. В своей работе «Совершенствование государственной контрактной системы: причины возникновения проблем и пути их решения» Д. Е. Шацкий приводит следующие данные: ущерб от коррупции в госзакупках составляет 15–20% в год. Законодатель не предусмотрел тот факт, что снижая уровень коррупции, с одной стороны, он обеспечивает ее рост, с другой стороны. Следовательно, уровень коррупции растет со стороны организаций – исполнителей госзаказа [4].

### Экспертное мнение

Свое экспертное мнение о проблемах, существующих в сфере госзакупок, неоднократно высказывали различные специалисты. Так, например, специалист Центра анализа деятельности органов исполнительной власти, отдела реформирования законодательства А. В. Кнутов в своем практикуме для вузов «Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами»<sup>20</sup> отмечает проблему в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>21</sup>, которую необходи-

<sup>20</sup> Кнутов А. В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами. Учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт; 2020. 316 с.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

мо решить на законодательном уровне. В ряде случаев данный Федеральный закон о закупках позволяет заказчику потребовать включить в состав заявки копии документов, которые подтверждают соответствие услуги, товаров или работы требованиям, установленным законодательством России. Если в соответствии с законодательством такие документы передаются вместе с товаром, предоставление таких документов требует запрещения. Однако применяемая на практике норма вызвала ряд затруднений. Трудности вызваны тем, что перечень документов в законодательстве отсутствует.

А. В. Кнутов отмечает, что проблема заключается в том, что в момент подачи заявки может отсутствовать товаросопроводительный документ. Именно поэтому требование документов, подтверждающих соответствие товара, сопряжено с риском для заказчика, так как его требования могут признать незаконными.

Свое экспертное мнение высказали член Ассоциации юристов России, член Международного союза юристов и экономистов П. В. Самолысов и кандидат экономических наук М. А. Бурлакова. В своем учебном пособии «Контрактная система в сфере государственных закупок в России»<sup>22</sup> они отмечают, что система закупок в Российской Федерации несовершенна по причине низкой степени эффективности использования бюджетных средств и проблемы коррупции. Например, явным последствием коррупции является присуждение контракта компании, являющейся потенциально неэффективной.

Как отмечает Н. Димитри, профессор экономики Университета Сиены, Италия, и Г. Пига, профессор экономики Университета Каламбия, США, в «Руководстве по закупкам» в большей степени различия в государственных закупках касаются процедур, применяемых в разных странах [5, с. 38]. С. В. Нарутто, доктор юридических наук, профессор, анализируя проблемы в сфере нормативно-правового сопровождения муниципального контроля в сфере закупок, выявляет не совсем точное определение компетенции

данных органов, которые осуществляют такой контроль, ведущих к служебным злоупотреблениям и коррупции [6].

Резюмируя, все вышесказанное, можно сделать вывод, что большое количество нарушений в сфере госзакупок говорит о несовершенстве законодательства и необходимости его изменения. Законодательство должно быть более гибким, так как необходимо учитывать не только глобальную цель — защиту конкуренции, но и частный интерес заказчика — покупку качественного товара. Для того чтобы сделать процедуру госзакупок более удобной и прозрачной, соблюдая баланс интересов между заказчиками и поставщиками, назрела необходимость внесения ряда поправок в законодательство РФ.

### Изменения в сфере государственных закупок

На данный момент система государственных закупок в России развивается и совершенствуется. Так, Правительством РФ было принято распоряжение «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах»<sup>23</sup> для осуществления контроля закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

В связи с распространением в мире новой коронавирусной инфекции COVID-19 в 2020 г. контрактная система в сфере закупок столкнулась с рядом проблем, связанных с невозможностью осуществлять закупки в прежнем оффлайн-формате. Но своевременно принятые российским правительством меры, направленные на поддержку участников, оказались весьма действенными и эффективными. С целью недопущения ухудшения ситуации в связи с пандемией были приняты следующие изменения в рамках российского законодательства согласно Федеральным законам № 98-ФЗ и № 124-ФЗ:

- Увеличен максимальный порог для малых закупок.
- Обеспечена возможность осуществить закупку у единственного поставщика любого то-

обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>22</sup> Самолысов П. В., Бурлакова М. А. Контрактная система в сфере государственных закупок в России. Учебник. М.: Академия управления МВД России; 2020. 302 с.

<sup>23</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах». СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).



вара, услуги или работы с целью оказания медицинской помощи.

- Установлены особенности закупок строительных, реконструкционных работ (проведение конкурса в электронном формате).
- Приняты меры, позволяющие снизить финансовые нагрузки на участников закупок.
- Предоставлено право устанавливать минимальную долю закупок российских товаров.

Инновационным стало решение о проведении электронных аукционов. Цель данного изменения – обеспечить анонимность участников на стадии проведения аукциона. Это позволяет не допустить возможность сговора между участниками торгов. Электронные аукционы и ранее проводилось на основании Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>24</sup>. Но в 2021 г. в связи с распространением пандемии в него были внесены изменения, был принят Федеральный закон «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений»<sup>25</sup>, а ст. 59 утратила свою силу.

Нужно уточнить, что хотя данный вид деятельности в нашей стране лицензируем, однако на практике у участников электронных торгов возникло ряд проблем: из-за большого количества правовых пробелов в законе, сложностями с пониманием нормативно-правовой базы, которые нередко приводили к судебным разбирательствам между участниками сделки. Одна из проблем в данной сфере, по мнению А. М. Самарина «заключается в отсутствии трактования юридических норм в области государственных закупок и коммерческих тендеров» [7].

В своем учебном пособии для вузов «Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок»<sup>26</sup> авторы И. Ю. Федорова, к.э.н., доцент

и А. В. Фрыгин, к.э.н., характеризую электронные торги, отмечают, что данное нововведение привело к значительному отсеиванию конкурентов из-за снижения цены до 20–30%. Авторы пособия уточняют, что, так как анонимность не позволяет оценить по достоинству поставщиков, возникает еще одна проблема – заказчики при приобретении технически сложной продукции не могут подробно и понятно сформулировать свои требования, что приводит к несоответствию желаемого и действительного.

### Краткий анализ текущей ситуации в сфере госзакупок

Но все же стоит отметить, что, даже находясь в сложных условиях пандемии, российская экономика продолжает развиваться. По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2021 г. 141 тыс. заказчиков осуществила закупки. Из них, по данным единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок, доля муниципальных заказчиков составила основную долю, т.е. 66%, субъектов РФ всего 24%, федеральных заказчиков только 10%. Следует отметить, что 2 тыс. уполномоченных органов осуществили закупки в отчетном периоде. Из них 9 уполномоченных органов и учреждений на федеральном уровне, 167 на региональном уровне, 1,8 тыс. на муниципальном уровне. Наибольшее количество уполномоченных органов и учреждений, осуществивших госзакупки, в Московской (66), Свердловской (62), Саратовской (54), Нижегородской (52) областях. А также Красноярский край (55), Краснодарский край (51) и Республика Татарстан (51)<sup>27</sup>.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на все изменения в системе закупок, из года в год продолжается рост числа жалоб на нарушения. По данным Михаила Евраева, замглавы ФАС, которые он приводил на пресс-конференции 18.02.2020 г., наблюдается рост жалоб от граждан по госзакупкам в 2019 г. в сравнении с 2018 г. Согласно материалам в 2019 г. ФАС рассмотрела 66 147 жалоб по Федеральному закону № 44-ФЗ, а также 13 674 жалобы по Федеральному закону № 223-

<sup>24</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>25</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_122348/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122348/) (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>26</sup> Федорова И. Ю., Фрыгин А. В. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок. Учебное пособие для вузов. М.: Изд-во Финансового университета; 2017:148.

<sup>27</sup> Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I квартала 2021 года. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/ANALITICHESKIY\\_OTCHET.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/ANALITICHESKIY_OTCHET.pdf) (дата обращения: 11.11.2021).

ФЗ. Однако в 2018 г. службой было рассмотрено 64 014 и 7149 жалоб. По данным ФАС (Федеральная антимонопольная служба), число жалоб на действия заказчика в 2019 г. составило 87 064<sup>28</sup>.

Можно сделать вывод о том, что действующий закон не справляется с регулированием сферы государственных закупок должным образом, особенно в новых условиях, когда большинство торгов и закупок происходит в дистанционном формате при помощи системы электронного аукциона. Отсюда возникает некое противоречие: необходимость изменения в системе законодательства назрела, она необходима и вызвана временем и новыми обстоятельствами, а постоянные дополнения и изменения, вносимые в законодательство, приводят к путанице и неразберихе.

В качестве примера можно привести действующий Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>29</sup>, который необходимо знать для заключения сделки, как поставщику, так и покупщику. Федеральный закон содержит более 5 тыс. страниц, необходимых к изучению, стоит отметить, что даже для эксперта это непростая задача, не говоря уже об участниках торгов. На заказчике лежит высокая мера ответственности за несоблюдение норм Федерального закона, даже если сотрудник неопытен или у него отсутствует профильная профессиональная подготовка [8]. Не следует забывать, что далеко не на каждом предприятии или организации, особенно в регионах, есть квалифицированный юрист, который может оказать помощь, дать консультацию или разъяснить спорные пункты на этапе заключения сделки. Отсюда вытекает еще одна важная проблема — это нехватка квалифицированных кадров.

Практика показала, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>30</sup> до внесения изменений

от 2021 г. регулировал только размещение заказа. При реализации контрактной системы в сфере закупок достаточное внимание не уделялось таким вопросам, как планирование объема закупок, экономическое обоснование, контроль над исполнением заключенных контрактов оценка эффективности закупок.

### Шаги к усовершенствованию закона о госзакупках

Нужно отметить, что некоторые шаги в данном направлении были сделаны. Так, в 2019 г. закупочную систему усовершенствовали. Например, у участников появилась возможность подать ходатайства на дистанционное рассмотрение жалобы на закупки. Данное внедрение помогло многим участникам сделки сэкономить время и деньги, так как ранее на рассмотрение подобных жалоб им приходилось прилетать в Москву из разных городов России.

Второе усовершенствование — это ограничение цикличности проведения закупки и отмена обязательной внешней экспертизы. Благодаря этому новшеству появилась возможность заключать контракт со вторым участником закупки при расторжении контракта, как следствие данного изменения — стали развиваться электронные магазины по закупкам товаров в малых объемах.

Еще одно важное изменение — это так называемое «Согласие» на участие в закупке в сфере строительства. Это позволяет не заполнять большое количество заявок, которые часто отклоняли по различным формальным поводам. Пандемия также внесла свои коррективы в законодательство РФ, в 2020 г. было внесено изменение — увеличилась сумма контракта, заключаемого между единственным поставщиком в соответствии с п. 4 ч. ст. 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>31</sup> и теперь цена контракта с 300 000 увеличилась до 600 000 тыс. руб.

<sup>28</sup> Отчет о пресс-конференции замглавы ФАС от 19.02.2010. URL: <https://fas.gov.ru/publications/20328.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>29</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>30</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.11.2021).

<sup>31</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.11.2021).

В ближайшей перспективе Федеральная антимонопольная служба планирует распространить на все виды закупок онлайн-согласие на участие в строительных тендерах, а также внедрить рейтинг репутации предпринимателей, что существенно повлияет на качество сделок. Следующий шаг к повышению качества исполнения контракта – введение универсальной предквалификации участников торгов и административная ответственность за нарушения.

Отрадно, что в новых реалиях, в которых оказалось современное общество сегодня, цифровизация все больше начинает проникать и в правовую сферу. Электронный документооборот уже не мечта, а реальность. Его самое главное преимущество – упрощение жизни. Государственная Дума приняла закон, позволяющий ускорить, а также упростить проведение госзакупок. Данный документ вносит поправки в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>32</sup>.

Ранее электронный документооборот был доступен только на этапе планирования закупок и отбора подрядчиков. После принятия ряда изменений цифровизация стала доступна на всем жизненном цикле закупки. Так, Д. В. Горохова в научной статье «Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспективы и развитие» отмечает, что для России необходимо дальнейшее развитие цифровых закупок, так как мировой опыт показывает, что самым эффективным и менее коррумпируемым являются закупки, которые проводятся с помощью информационно-коммуникативных технологий [9]. Объемы государственных закупок увеличиваются, именно по этой причине государственные закупки – стимул для программ государства для поддержки отечественных производителей, а также малого бизнеса [10].

## Выводы

Учитывая экспертные мнения специалистов в данной области и статистические данные

<sup>32</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.11.2021).

в сфере госзакупок в России, приведенные в различных официальных источниках, можно сделать вывод о том, что данная сфера требует существенного реформирования. Для достижения результата необходимо совершенствование всей системы. Комплексное внесение поправок и уточнений в существующие статьи Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>33</sup> может стать решением проблем госзакупок.

Необходимо совершенствование системы контрактных отношений во всех направлениях, при этом отлаживая ее функционал до нормативно-целевого механизма [8, с. 113]. Изучение и анализ судебной практики за истекший период в системе госзакупок может помочь избежать подобных ошибок и задаст новый вектор в модернизации и усовершенствовании законов, регулирующих госзакупки в Российской Федерации.

Хотя наше государство и стремится поддерживать конкуренцию любой ценой, однако оно забывает о том, что необходимо учитывать интересы обеих сторон сделки. Только при соблюдении баланса интересов заказчика и подрядчика закупки будут проходить более эффективно, а также снизятся отдельные нарушения. Система государственных закупок в России должна быть достаточно гибкой и способной к адаптации в соответствии с происходящими изменениями, с одной стороны, и способствовать решению важных задач, стоящих перед национальной экономикой, с другой стороны.

Эксперты солидарны в том, что система государственных закупок имеет несовершенства, кроме того, экспертами отмечается ряд проблем в сфере закупок, требующих решения на законодательном уровне. Ключевым решением данных проблем может быть только внесение поправок в законодательство РФ. Хотя этот процесс и займет значительное время, но все же будет шагами на пути к реформированию данной системы. В заключение можно привести цитату Президента РФ В. В. Путина, которая наглядно иллюстрирует ситуацию: «Над принятием законов думают сотни и сотни, а над тем, как обойти закон, думают миллионы».

<sup>33</sup> Там же.

## Список источников

1. Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику. *Международный бухгалтерский учет*. 2018;21(5):520–527.
2. Кузьмина Т.В. Государственные закупки. *Вестник науки и образования*. 2017;34(10):56–60.
3. Овчаров А.О., Игнатьева Ю.И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок. *Актуальные проблемы российского права*. 2018;88(3):138–145.
4. Шацкий Д.Е. Совершенствование государственной контрактной системы: причины возникновения проблем и пути их решения. *Вестник университета* 2018;(2):120–125.
5. Димитри Н., Пига Г. Руководство по закупкам. М.: Издательский дом Высшая школа экономики; 2016.
6. Нарутто С.В. О муниципальном контроле в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд. *Legal Bulletin*. 2020;(3):105–115.
7. Самарин А.М., Мельничук В.А. Государственные закупки: внедрение федеральной контрактной системы. *Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий*. 2016;20(4):40–46.
8. Шацкий Д.Е. Система контрактных отношений в России: анализ проблем реализации федерального законодательства. *Вестник университета*. 2018;(3):109–114.
9. Горохова Д.В. Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспективы и развитие. *Финансовый журнал*. 2020;(2):57–67. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-zakupki-v-rossiyskoj-federatsii-retrospektiva-i-razvitie> (дата обращения: 15.11.2021).
10. Рой А.А. Особенности осуществления закупок товаров публично-правовыми образованиями для государственных и муниципальных нужд. *Актуальные проблемы российского права*; 2017;(4)(77):96–101.

## References

1. Sheshukova T.G. Public procurement system: Concept, impact on the economy. *International accounting*. 2018;21(5):520–527. (In Russ.).
2. Kuzmina T.V. State procurements. *Bulletin of science and education*. 2017;34(10):56–60. (In Russ.).
3. Ovcharov A.O., Ignatieva Yu.I. Legal mechanisms for the formation of an effective contract system in the field of public procurement. *Actual problems of Russian law*. 2018;88(3):138–145. (In Russ.).
4. Shatsky D.E. Improving the state contract system: causes of problems and ways to solve them. *University Bulletin*. 2018;(2):120–125. (In Russ.).
5. Dimitri N., Piga G. Purchasing guide. Moscow: Publishing House Higher School of Economics; 2016. (In Russ.).
6. Narutto S.V. On municipal control in the field of procurement to meet municipal needs. *Legal Bulletin*. 2020;(3):105–115. (In Russ.).
7. Samarin A.M., Melnichuk V.A. Public procurement: Introduction of the federal contract system. *Bulletin of the Siberian Institute of Business and Information Technologies*. 2016;20(4):40–46. (In Russ.).
8. Shatsky D.E. The system of contractual relations in Russia: an analysis of the problems of implementing federal legislation. *Bulletin of the University*. 2018;(3):109–114. (In Russ.).
9. Gorohova D.V. Public Procurement in the Russian Federation: Retrospectives and Development. *Financial magazine*. 2020;(2):57–67. URL: [https:// https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-zakupki-v-rossiyskoj-federatsii-retrospektiva-i-razvitie](https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-zakupki-v-rossiyskoj-federatsii-retrospektiva-i-razvitie) (accessed on 15.11.2021). (In Russ.).
10. Roy A.A. Features of the procurement of goods by public legal entities for state and municipal needs. *Actual problems of Russian law*. 2017;(4)(77):96–101. (In Russ.).