

УДК 346.7

---

---

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

**Рагулин Арсений Валентинович**

магистрант,

Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина,

г. Санкт-Петербург,

E-mail: arsrag2014@gmail.com

### Аннотация

---

В статье рассмотрены меры по совершенствованию правового регулирования, понятийного аппарата в системе государственных и муниципальных закупок.

---

**Ключевые слова:** государственные закупки, контрактная система, правовое регулирование, контракт.

---

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT

**Arseniy V. Ragulin**

undergraduate,

Leningrad State University named after A. S. Pushkin,

St. Petersburg,

E-mail: arsrag2014@gmail.com

---

### ABSTRACT

---

The article considers measures to improve the legal regulation, the conceptual apparatus in the system of state and municipal procurement.

---

**Keywords:** public procurement, contract system, legal regulation, contract.

---

Основную часть расходов государственного и муниципального сектора составляют государственные закупки. Они являются основным звеном в формировании устойчивой экономики, а также фактором развития промышленного и хозяйственного секторов в долгосрочном периоде.

Увеличение объемов и расширение применения государственных заказов служит фактором роста и стимулирования отечественных производителей.

Посредством госзакупок обеспечивается исполнение функций и задач государства.

В связи с этим, создание эффективной системы закупок можно без преувеличения назвать стратегической задачей государства. С каждым годом сфера государственных и муниципальных закупок становится все более технологичной, внедряются новые технологии и решения, автоматизируются закупочные процессы.

Принятие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», привело к появлению новаций в сфере регулирования государственных (муниципальных) закупок. Были установлены базовые принципы функционирования контрактной системы в сфере закупок и обязательность повышения профессионального уровня.

Однако, при всей новизне и положительных моментов, системное исследование процесса госзакупок свидетельствует, что отечественное правовое регулирование данной сферы требует значительных изменений и дополнений со стороны законодателя.

Исходя из всего вышеизложенного можно прийти к выводу о том, что исследование правового регулирования контрактной системы в сфере государственных закупок представляется актуальным в современных реалиях.

Целью данной статьи является анализ Федерального закона от №44-ФЗ, выявление недостатков в терминах и формирование предложений по совершенствованию отечественного законодательства в данной сфере.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы: абстрагирование, конкретизация, контент-анализ, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Материалы исследования представлены Законом № 44-ФЗ, подзаконными актами, правоприменительной практикой и доктринальными источниками.

На основе их изучения и анализа были выявлены следующие проблемные аспекты:

1. Действующее законодательство не сформулировало в полной мере понятийный аппарат, что влечет за собой трудности в реализации положений о государственных и муниципальных закупках.

2. Разногласие текста и смысла правовых норм.

3. Сложное, громоздкое, содержащее большое количество отсылочных норм закупочное законодательство.

4. Несовершенство законодательства о закупках и разнообразие правоприменительной практики - довольно часто встречается неверная интерпретация государственными заказчиками отдельных положений закона о проведении закупок заказчиками, связанных с формулировкой положений конкурсной документации.

В Законе о контрактной системе при его принятии было дано 15 определений, которые закреплены в ст. 3 Закона. В настоящий момент в указанной статье закреплено уже 20 определений основных понятий. Для сравнения, в ранее действующем Законе о размещении заказов было дано определение только 7 понятиям и все они были рассредоточены по разным статьям.

Таким образом, ст. 3 Закона о контрактной системе закрепляет основные понятия лишь частично.

Для сравнения, Федеральное положение о закупках (FAR) в США отличается от российского законодательства в сфере госзакупок детальной проработкой закупочных правил, процедур и принципов, дает определение более чем 200 понятиям.

Кроме того, FAR содержит руководящие указания по разъяснению и порядку применения данных понятий. В частности, они предусматривают, что определения, содержащиеся в ч. 2 Правил, применяются ко всем положениям, если только они не определены конкретно в другой части, подразделе, разделе или пункте [5].

Таким образом, закупочное законодательство США содержит не только детальное определение каждого используемого в закупках понятия, но и порядок толкования и применения указанного понятия.

Считается целесообразным, включить руководящие указания по разъяснению основных определений, которые используются в госзакупках и дать более широкий их перечень и в российском законодательстве.

В соответствии с Законом №44-ФЗ, «закупка товара, работы, услуги (ТРУ) для обеспечения государственных нужд (ГН) или муниципальных нужд (МН) – это совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом №44-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд» [1].

Проведя анализ данного термина, можно выделить недостаток в его формулировке: в данном определении не указано, что ГН и МН обеспечиваются за счет средств госбюджета, не конкретизированы участники и совокупность действий, осуществляемых заказчиком.

Более того, 44-ФЗ свидетельствует о том, что закупку может осуществлять исключительно заказчик. При этом ст. 26 содержит положение о том, что в целях централизации закупок могут быть созданы госорганы, уполномоченные на выбор поставщиков для проведения закупочных процедур, или обязанности по выбору поставщиков могут быть возложены на действующие организации.

Учитывая, что правовое понятие «закупка» является законодательно закрепленной категорией и поэтому может использоваться только то его значение, которое было выработано законодателем, и никакой другой смысл, кроме законодательно обозначенного, применяться не может, таким образом, уполномоченные органы проводить закупку для заказчиков не вправе.

Налицо правовая коллизия, подлежащая урегулированию, путем дополнения понятия «закупка» действиями уполномоченных органов.

В Российской системе права под государственным контрактом или муниципальным контрактом понимается гражданско-правовой договор, оказание услуги, выполнение работы, поставка товара, а также аренда недвижимого имущества или его приобретение будут выступать предметом договора. Обязательное условие гражданско-правового договора он должен быть заключен от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации государственным заказчиком для обеспечения государственных нужд [1].

Любой контракт, заключенный в законодательстве о контрактной системе, является гражданско-правовым договором, который именуется «контракт» только в этом законодательстве исключительно для удобства регулирования. Наименование документа договором или контрактом не имеет юридического значения.

Представляется, что подобная позиция законодателя служит предпосылкой для появления правовой неопределенности и правоприменительных проблем. На практике возникает сложность в определении правовой природы заключаемого с поставщиком соглашения, что в свою очередь влияет на комплекс прав и обязанностей, составляющих существо обязательства.

Наличие в законодательстве двух по сути тождественных определений не является целесообразным.

Таким образом, удачным решением проблемы видится исключение понятия «контракт» в закупочных отношениях, и применение его только в сфере внешнеторговых отношений как термина, близкого контрагентам.

Следующей проблемой является несоответствие текстуальной и смысловой составляющих правовых норм.

Под определением поставщика согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 44-ФЗ понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки ТРУ либо направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), и завершаются заключением контракта.

Исходя из вышеизложенного, получается, что участник закупок подает заявку только с целью заключения договора, не преследуя цели его реального исполнения. По факту потенциальный поставщик не просто подает заявку для участия в процедуре определения поставщика, а ставит перед собой цель исполнить договор [2].

На основании данного примера, наглядно видно, что текстовая и смысловая составляющие правовой нормы вступают в противоречие друг с другом, и законодатель под понятием «определение поставщика» понимает категорию «закупка».

В связи с этим категорию «определение поставщика» необходимо исключить и заменить ее на понятие «закупочная процедура». Дополнить ст. 3 Закона 44-ФЗ определением понятия «закупочная процедура» и изложить ее в следующей редакции: под закупочной процедурой понимается установленная законом поочередность действий заказчика и в случае создания комиссии по закупкам и создания комиссии с полномочиями выбора поставщика с момента принятия решения о проведении закупки до заключения договора, либо отмены закупки или признания ее несостоявшейся, если иное не установлено законом.

В качестве еще одного недостатка также можно выделить сложность закупочного законодательства и слишком большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере госзакупок. Действующее закупочное законодательство довольно сложное и громоздкое, имеющее большое количество отсылочных норм.

Стоит обратить внимание на то, что законами, регулирующие госзакупки, пользуются сотрудники предприятий, не имеющего юридического образования. В соответствии с этим поиск необходимой информации становится долгим и трудозатратным.

Более того, действующее законодательство не сформулировало в полной мере понятийный аппарат, что влечет за собой трудности в реализации положений о государственных и муниципальных закупках. К примеру, закон о контрактной системе особое внимание уделяет эффективности осуществления государственных закупок, но в то же время в законе отсутствует нормативно закрепленное определение понятия эффективности, что усложняет контроль реализации принципа эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Практика применения законодательства в области госзакупок подтверждает объективную необходимость дифференциации правового регулирования закупок в зависимости от отдельных отраслей экономики [3].

На мой взгляд, они не могут быть одинаковыми для различных видов продукции, потому что должны учитывать специфику правовых и экономических условий в тех или иных сферах деятельности: закупки медицинского оборудования и лекарственных препаратов, строительные закупки, закупки в сфере гособоронзаказа.

Однако, чрезмерная дифференциация служит причиной возникновения споров о том, каким законодательством необходимо руководствоваться при осуществлении тех или иных закупок.

Вопрос правильной квалификации законодательства начинает приобретать важное практическое значение, но не всегда решается заказчиками верно.

Это приводит к тому, что допущенная ошибка в квалификации делает незаконными все последующие действия заказчика. В связи с этим важно максимально эффективно и быстро разгрузить состав действующих норм от избыточных и устаревших требований. Это сделает процесс госзакупок эффективнее и результативнее.

Проблемные аспекты так же существуют и в процессе осуществления закупок. Часть 1.1 ст. 31 44-ФЗ предоставляет право заказчику устанавливать требование, согласно которому информация о поставщике должна отсутствовать в реестре недобросовестных поставщиков. Данный пункт предоставляет такую возможность только в отношении юридических лиц и не содержит сведений о физическом лице, индивидуальном предпринимателе, что позволяет недобросовестным заказчикам участвовать в закупках [4].

Несмотря на постоянные изменения и дополнения, вносимые в Закон о контрактной системе, до сих пор законодательно не создана целостная правовая система урегулирования контрактных отношений в сфере закупок.

Принцип упрощения можно реализовать через принятие единого кодекса по госзакупкам, который будет содержать в себе наиболее широкую регламентацию всех нюансов закупочной деятельности.

Исходя из вышеизложенного можно прийти к выводу о том, что институт госзакупок является фундаментальным составляющим элементом экономики любого государства, поэтому отечественное правовое регулирование этой сферы требует значительных изменений и дополнений со стороны законодателя.

#### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Российская газета от 12 апреля 2013 г. N 80.
2. Бехер В. В., Лайченкова Н. Н. Правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок: учебное пособие. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – 108 с.
3. Золоторева А., Копейкин Б., Катамадзе А. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Монография. М., 2017. – 361 с.
4. Петров А.Е., Чеботарев А. Н. Усик А.С., Гуринов С. Н., Четыркина В. Д. Закон о контрактной системе в сфере госзакупок: проблемы правоприменения и пути совершенствования // Аналитический вестник № 18 (778), 2021. – 102 С.
5. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США. Сравнительно-правовое исследование: Издательство Проспект, 2017. – 240 с.

**References:**

1. Federal Law of April 5, 2013 N 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" // Rossiyskaya Gazeta of April 12, 2013 N 80.
2. Beher V.V., Laichenkova N.N. Legal regulation of state (municipal) procurement: textbook. Saratov: Saratov Socio-Economic Institute (branch) of the PRUE. G.V. Plekhanov, 2018. - 108 p.
3. Zolotoreva A., Kopeikin B., Katamadze A. Improving the system of procurement of goods, works and services for state needs. Monograph. M., 2017. - 361 p.
4. Petrov A.E., Chebotarev A.N. Usik A.S., Gurinov S.N., Chetyrkina V.D. Law on the contract system in the field of public procurement: problems of law enforcement and ways to improve // Analytical Bulletin No. 18 (778), 2021. - 102 p.
5. Tasalov F.A. Contract system in the field of public procurement in Russia and the USA. Comparative legal research: Prospekt Publishing House, 2017. - 240 p.