

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт государственного управления и предпринимательства

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Руководитель ОП «Технологии  
государственного и муниципального  
управления»

\_\_\_\_\_  
(подпись) Л. Н. Боронина  
(Ф.И.О.)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ: ПРОБЛЕМЫ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Выпускная квалификационная работа магистра

Руководитель	_____	Т. М. Резер
Нормоконтролер	_____	Т. Е. Радченко
Студент гр. УПЗМ-360712	_____	С. В. Вохменина

Екатеринбург  
2019

## РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа на тему «Административно-правовой институт государственных закупок на электронных площадках: проблемы функционирования и развития» содержит введение, 3 главы, 6 параграфов, включающие 5 рисунков, 2 таблицы, заключение и библиографический список. Научная работа содержит 66 листов машинописного текста, 72 литературных источников.

Ключевые слова. Административно-правовой институт государственных закупок, закупки на электронных площадках, государственные закупки, эффективность государственных закупок, электронный аукцион.

В первой главе «Теоретические основы и исторические предпосылки формирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках» представлена теоретическая база, содержащая понятия и характеристики развития сферы государственных закупок.

Во второй главе «Правовое обеспечение административно-правового института государственных закупок на электронных площадках» представлена законодательная основа формирования сферы государственных закупок на электронных площадках, как особая обеспечивающая деятельность органов государственного управления.

В третьей главе «Исследование процесса государственных закупок на электронных площадках» показаны проблемы функционирования административно-правового института государственных закупок. Проведен экспертный опрос как инструмент, позволяющий выявить проблемы в сфере реализации государственных закупок на электронных площадках.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ	8
1.1 Понятийный аппарат исследования	8
1.2 Исторический аспект формирования административно- правового института государственных закупок на электронных площадках в России и за рубежом	15
2 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ	21
2.1 Анализ законодательства в сфере административно-правового института государственных закупок на электронных площадках	21
2.2 Анализ современных теорий в сфере административно- правового института государственных закупок на электронных площадках	34
3 ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ	41
3.1 Анализ экспертного мнения по проблематике государственных закупок и предложениях по их решению	41
3.2 Исследование режима функционирования административно- правового института государственных закупок на электронных площадках	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	57
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	59

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы исследования обуславлена тем, что в современной экономике система государственных закупок является обязательным элементом управления государственными финансами и другими ресурсами общественного сектора и экономики, призвана выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономических процессов.

Степень научной разработанности исследуемой проблемы не высокая, так как сфера государственных закупок на электронных площадках введена в России сравнительно недавно. Анализ теоретических источников убедительно доказывает, что развитие экономики страны требует мобильной реакции технических средств и оперативного введения законодательных норм. Поэтому в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд существуют проблемы, связанные с отсутствием достаточного методического сопровождения этого нового направления деятельности в публичном управлении.

Недостатки в системе государственных закупок становятся причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и результативности мероприятий в области государственного управления этой сферой. Применение информационных и коммуникационных технологий в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг) для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет устранять существующие недостатки на основе формирования административно-правового института государственных закупок.

Объект исследования: процесс формирования института государственных закупок на электронных площадках.

Предмет исследования: функционирование и развитие административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

Цель исследования: выявить проблемы в функционировании административно-правового института государственных закупок на электронных площадках и определить направления развития.

Теоретической базой исследования явились результаты исследований в области экономической теории: Д. Юм, Д. Норт, О. Уильямсон. Российские ученые, писавшие о природе государственных закупок: М.В. Розовенко, В.Е. Белов, Н.В. Нестерович, В.И. Смирнов, К.В. Косарев, Е.И. Акулич и Ю.В. Романец.

Задачи исследования:

1. Определить понятийный аппарат административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

2. Исследовать существующие теории в сфере административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

3. Изучить исторический аспект формирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках в России и за рубежом.

4. Проанализировать современное правовое обеспечение административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

5. Определить режимы функционирования и развития административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

Методы исследования, используемые в диссертации:

1. Метод анализа исследования теоретических и правовых источников, позволивший обосновать наличие административно-правового института государственных закупок в сфере государственного управления.

2. Метод дедукции и сравнительно-правовой метод позволили проанализировать нормативные правовые акты разных уровней управления формирующие административно-правовой институт государственных закупок и его реализацию на электронных площадках.

3. Статистический метод использовался для изучения официальных данных электронных торговых площадок в сфере государственного и муниципального управления.

Теоретическое значение исследования административно-правового института государственных закупок заключается в предложенном теоретически обоснованного определения «административно-правовой институт государственных закупок на электронных площадках».

Проведение анализа режимов функционирования и развития и выявление не совершенств и точек роста, позволит сформировать дальнейшие тенденции развития сферы государственных закупок.

Апробация результатов исследования. Основные материалы и результаты исследования были опубликованы:

– «Современное правовое обеспечение административно-правового института государственных закупок на электронных площадках». Сборник материалов конференции «Наука XXI века 2017» г. Санкт-Петербург от 13 июня 2017 года.

– «Исторический аспект формирования сферы государственных закупок на электронных площадках в России и за рубежом». Сборник материалов конкурса «UniversityStars -2017» г. Москва, 2017 год.

Научная работа изложена на 83 листах машинописного текста, включает 71 литературный источник.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ

## 1.1. Понятийный аппарат исследования

В экономической науке и практике широко используются такие понятия как государственные закупки, государственный заказ, система государственных заказов. Государственный заказ – поручение, выдаваемое от имени государства на производство и поставку продукции или оказание услуг. Госзаказ обеспечивает удовлетворение важнейших общегосударственных потребностей, в том числе оборонного характера, а также потребностей федеральных бюджетных организаций.

В бюджетном законодательстве употребляется термин «закупка товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд», в том числе в целях:

- оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
- осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- разработки, закупки и ремонта вооружения, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
- закупки в государственный материальный резерв.

Совокупность потребностей государства в продукции, необходимой для решения задач обороны и безопасности страны, реализации федеральных целевых программ, представляет собой основную часть федеральных государственных нужд. В более широком смысле государственные нужды представляют собой количественно определенные потребности,

обеспечивающие выполнение обязанностей государства в социально-экономической, административно-политической и культурных сферах. При рассмотрении совокупности официальных документов, в том числе нормативных правовых актах, государственный заказ можно определить как:

- 1) основание для поставок продукции (товаров, работ, услуг);
- 2) понятие, объединяющее государственные федеральные нужды и государственные нужды субъектов РФ;
- 3) совокупность государственных контрактов на поставки продукции;
- 4) нормативный правовой акт в сфере поставок продукции в рамках государственного оборонного заказа.

Таким образом, государственный заказ является многосторонним явлением, и обозначить его как урегулированный административно-правовой институт, все составляющие которого упорядочены и соподчинены друг другу законом, не представляется возможным.

Термины «государственный заказ» и «государственные закупки» употребляются как синонимы, то есть, не имеют четкого понятийного разграничения. Категориальный анализ понятий используемых в практике организации закупок для государственных нужд, показывает, что в западных странах употребляется категория «общественные закупки» (publicpurchasing) или «закупки для общественных нужд».

В то же время принятый в России термин «государственные закупки» в целом соответствует общепринятому в международной практике понятию «правительственные закупки» (governmentprocurement), поскольку оба термина указывают на субъект закупочной деятельности – правительство в широком смысле, включая все государственные и муниципальные органы, – и тем самым определяют процедурные («технологические») и правовые особенности государственных закупок.

Государственные закупки составляют значительную часть современного рынка любой страны. При этом государственные закупки, в своей теории и практике представляют собой сложный и разнообразный

механизм, призванный отвечать всем признакам рыночного хозяйства, так как только в этом случае государственные закупки будут в наибольшей степени защищены от частного интереса тех лиц, которые ввиду своего служебного положения имеют прямое отношение к ним, независимо от того, являются они работниками государственного ведомства или работниками компании, которая выполняет государственный заказ.

Анализируя российский рынок государственных закупок, следует отметить, что это эффективный механизм распределения бюджетных средств в рыночной экономике, обеспечивающий взаимодействие государства и бизнеса по поводу удовлетворения общественных потребностей на основе принципа *субстантивной рациональности*, связанной с ориентацией на конечные цели, не сводимой к простой их калькуляции, а сопряженной с выбором самих этих целей<sup>1</sup>.

Представляет интерес рассмотрение контрактной системы с точки зрения *институционального подхода*. Отметим, что институциональный подход есть совокупность методологических принципов исследования разнообразных социально-экономических феноменов.

В современной рыночной системе реализация экономических функций общества происходит в институциональных формах. Институты являются формирующими условиями процессов взаимодействия людей в производстве материальных благ.

Термин «институт» произошел от *institution* (англ.) – общество, организация, учреждение; нечто установленное (закон, обычай, система)<sup>2</sup>. Понятие института было заимствовано экономистами из социальных наук, где он характеризуется как совокупность ролей и статусов, предназначенная для удовлетворения определенной потребности<sup>3</sup>.

В экономической литературе представлено несколько трактовок «института», среди которых наиболее релевантным, на наш взгляд, является

---

<sup>1</sup>Бутова С. В., Бутов Ф. С. Институциональная структура рынка государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы. – Ростов-на-Дону, 2014. №2-2. С.33.

<sup>2</sup>Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. - Ростов-на-Дону, 2004. – С.23.

<sup>3</sup>Смелзер Н. Социология. – Москва, 1994. – С.114.

определение Д. Норта, который трактовал институты как правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми<sup>1</sup>.

О. Уильямсон предложил различать *институциональные соглашения* и институциональное окружение. *Институциональное окружение* характеризуется такими основными компонентами как общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления долгосрочных инвестиций, политическая и правовая устойчивость, дееспособность судебной системы, культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие» (credible commitments). Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что «стабильность владения», «передача собственности посредством согласия» и «исполнение обещаний» являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)<sup>2</sup>.

*Контрактная система в сфере закупок* товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее контрактная система) – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок, действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Как и прежде, участником закупки может быть любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, который установил принятый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

---

<sup>1</sup>Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. – Москва, 1994. - С.140.

<sup>2</sup> Hume D. A Treatise of Human Nature. – USA, 1969. – С.104.

муниципальных нужд: от 05 апреля 2013 года №44-ФЗ<sup>1</sup> (далее Федеральный закон №44-ФЗ).

Законом № 44-ФЗ, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта РФ) или муниципальных нужд либо в установленных Законом № 44-ФЗ случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и заканчивая заключением контракта.

*Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд* (далее – закупка) – совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом № 44-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае если в соответствии с Законом № 44-ФЗ не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Заметим, что данный термин заменил действующее в рамках Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ<sup>2</sup> определение «размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков». Заказчик, как и прежде, должен выполнять определенный алгоритм действий с целью заключить контракт, только этот порядок действий назван не размещением заказов, а закупкой.

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон №44-ФЗ от 05.04.2013г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

<sup>2</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд: федер. закон №94-ФЗ от 21.07.2005г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

Единая информационная система в сфере закупок(далее –единая информационная система) это, совокупность информации, указанной в ч. 3 статьи 4 Закона № 44-ФЗ и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Эксперт, экспертная организацияопределяется как, обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лицадолжны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных законодательством в сфере закупок.

В условиях смешанной экономики государство, реализуя свои экономические цели, вступает в договорные контрактные отношения. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на закупки для государственных нужд<sup>1</sup>.

Основополагающим определением в изучении сферы государственного заказа является определение государственной контрактной системы. *Государственная контрактная система*– это совокупность норм и правил, обеспечивающих формирование единого технологического цикла,

---

<sup>1</sup>А. Г. Зельднер, И. И. Смотрицкая. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики.- Москва,. 2012. – С.22.

объединяющего ключевые этапы обеспечения федеральных государственных нужд, а именно: планирование закупок, прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд, формирование государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Далее рассмотрим основные термины исследования:

Режим функционирования – процесс жизнедеятельности, направленный на стабилизацию какого-либо состояния, характеризующийся циклическим повторением, воспроизводством накопленного опыта и использованием наработанного потенциала.

Режим развития – целенаправленный, закономерный, непрерывный, необратимый процесс перехода системы в качественно новое состояние, характеризующийся разноуровневой организацией, определенной направленностью и постоянно расширяющимся потенциалом роста.

Административно-правовой институт – комплекс административно-правовых норм, регулирующих определенный вид управленческих отношений и являющихся частью отрасли административного права.

Государственные закупки – совокупность различных функций и действий, которые ориентированы на повышение централизованной управляемости, уменьшение расходов государственного бюджета, контроль над материальными потоками и обеспечение нужд государственных учреждений<sup>1</sup>.

*Административно-правовой институт государственных закупок* – комплекс административно-правовых норм, регулирующих функции и действия органов государственной власти направленных на контроль материальных потоков и обеспечение нужд государственных учреждений.

---

<sup>1</sup> М. Линдерс, Ф. Джонсон. Управление закупками и поставками. – Москва, 2007. – С. 553.

Следовательно, описав основные определения исследования мы можем сказать, что административно-правовой институт государственных закупок на электронных площадках имеет социально-экономическую природу и административную сущность в управлении.

## 1.2. Исторический аспект формирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках в России и за рубежом

В условиях смешанной экономики государство, реализуя свои экономические цели, вступает в договорные контрактные отношения.

Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на закупки для государственных нужд. Государственные средства имеют признак гарантийности, который исключает возможность отказа от оплаты, уклонения заказчика и т.д.

Анализ становления российского института государственных закупок основным методом научного исследования, а также важнейшим фактором, позволяющим рассматривать в динамике развитие института. В свою очередь, изучение национальных особенностей отечественного института государственных закупок с учетом зарубежного опыта дает возможность разработать рекомендации по реформированию российского законодательства в сфере государственного заказа.

История развития государственных закупок в России насчитывает не одно столетие. Одним из первых правовых актов, который можно отнести к институту государственного заказа, следует считать Указ царя Алексея

Михайловича от 7 июля 1654 года. Этим Указом Алексей Михайлович установил подрядную цену на сухари и муку для поставки в город Смоленск. В начале XVIII века был сформирован аппарат центрального управления, подчинявшийся Сенату, в ведении которого было ряд канцелярий и контор. Постепенно институт государственных закупок видоизменялся, реформировался и уже после событий 1917 г. процесс формирования нормативно-правовой базы о государственных закупках был повернут вспять. В советский период институт государственного заказа был связан только с обеспечением основных функций государства. В этот период торги были трех видов: торги посредством напечатанных объявлений, устные торги, и смешанные торги.

В 1997 году в государстве система государственных закупок была кардинально реформирована. Начало этому положил Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».<sup>1</sup> Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ<sup>2</sup> должен был регулировать правоотношения, возникающие между участниками в процедуре конкурса на размещение государственного заказа.<sup>3</sup> В 2005 году был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Впервые в российском законодательстве была закреплена такая форма торгов как торги в форме аукциона на электронной площадке<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: указ Президента Российской Федерации № 305 от 08.04.1997 г. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

<sup>2</sup> О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ №305 от 8.04.1997 г. . Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

<sup>3</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: федер. закон №97-ФЗ от 06.05.1999 г. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

<sup>4</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон №94-ФЗ от 21.07.2005г. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

В середине 90-х годов 20 века в России появились предшественники современных электронных площадок для государственных закупок. В то время это были обычные доски объявлений для связи потребителя и поставщика с целью заключения сделки «offline».

В Гражданском кодексе РФ в редакции от 1995 года появилась статья 160<sup>1</sup>, где было задекларировано право сторон заключать сделки с помощью аналога подписи. Так вошел в жизнь термин «электронно-цифровая подпись», а чуть позже и «электронная» подпись. Нормативно-правовой базой для взаимоотношений на электронных площадках стал и Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи». от 10.01.2002 № 1-ФЗ<sup>2</sup>.

Таким образом, к началу XXI века в России так и не было создано единое законодательство о государственном заказе, что свидетельствовало, как отмечают Н.В. Нестерович и В.И. Смирнов, о необходимости «принятия нового закона о государственных закупках, устраняющего имевшиеся противоречия между целым рядом нормативных документов»<sup>3</sup>.

Период 1997-2005 гг., связанный с принятием третьего по счету закона о государственном заказе, так и не привел к решению системных проблем. Основной причиной провала третьей реформы государственного заказа являлось отсутствие единой государственной политики и концепции развития отечественного законодательства о государственном заказе.

В 2005 году количество площадок было неограниченное, что снижало контроль расходования бюджетных средств. Началом реформы 2009 года можно считать решение Правительства Российской Федерации об отборе пяти операторов для осуществления государственного и муниципального заказа, а в апреле 2013 года был принят Федеральный закон «О контрактной

---

1 Гражданский кодекс Российской Федерации. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

2 Об электронной цифровой подписи: федер. закон №63-ФЗ от 10.01.2002г. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

3 Нестерович Н. В., Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. – Москва, 2000. – С.12.

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ<sup>1</sup>.

При разработке Федерального закона № 44-ФЗ некоторые нормы были заимствованы из законодательства Соединенных Штатов Америки, например, термин «контрактная система». Контрактная федеральная система в Америке – это достаточно широкое понятие, охватывающее закупочную деятельность в целом в государстве за счёт бюджетного финансирования<sup>2</sup>.

Законодательство США регламентирует работу органов, отвечающих за создание и использование информационных и электронных ресурсов по закупкам. Так, законодательно закреплены полномочия органов, ответственных за функционирование информационного ресурса. Центр, владеющий базами данных по федеральным закупкам, систематически издает положение по порядку представления этих данных включающий полный перечень подотчетных ведомств. В 1994 году в США был принят Закон, поддержавший электронную коммерцию. Этот термин обозначал совокупность электронных технологий, в том числе электронные доски объявлений, электронную почту, Интернет, платежные системы, программы перевода денежных средств.

Масштабы использования электронных площадок для государственных закупок в настоящее время в США являются небольшими по сравнению с цифрами в коммерческой сфере. Электронные торги чаще всего используются при закупках по упрощенным процедурам при цене контракта до 100 тыс. долларов. Это связано с тем, что процедуры федеральных закупок достаточно жестко регламентированы. Важным условием применения электронных площадок является развитое законодательство в этой сфере.

Европейским союзом при создании единой системы закупок также был использован опыт США в этой области. Страны Евросоюза создали единую

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон № 44-ФЗ от 05.04.2013г. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

<sup>2</sup> Косарев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – Москва, 2013. – С. 21.

систему наднационального законодательства. Основами такой системы являются контроль расходования средств для государственных нужд, оптимизация закупок, обеспечение равноправия участников при заключении контрактов, соблюдение условий для равной конкуренции на национальных рынках, обеспечение публичности, поддержка малого и среднего бизнеса при получении государственных заказов.

Опыт США был использован в Евросоюзе и при разработке построения информационного обеспечения. Европа в данном вопросе несколько отстает от Америки и законодательство в области электронных торгов находится сейчас в стадии детальной проработки и реформирования. Это связано, прежде всего, с тем, что законодательство Евросоюза было создано на основе правовых норм различных стран, входящих сейчас в Евросоюз.

Все заключенные контракты, а также все информационные ресурсы, сопровождающие деятельность по совершению государственных закупок на электронных площадках должны храниться в электронной базе данных «Ежедневный электронный тендер» (TenderElectronicsDaily, TED). Также в Евросоюзе существует около 200 информационных центров, предлагающих справочное и консультационное обслуживание участникам государственных закупок.

По мнению российских специалистов, интересен опыт Германии в организации системы государственных закупок на электронных площадках. Страны Евросоюза обязаны соблюдать и исполнять единые положения по закупкам, в противном случае к ним могут быть применены дисциплинарные санкции, вплоть до разбирательства Европейском суде. Германия относительно легко адаптировала свое законодательство в сфере государственных заказов к положениям Евросоюза. Процедура закупок для государственных нужд, в стране децентрализована. Органы всех уровней власти, а также частный бизнес, работающий в сфере жизнеобеспечения, размещают заявки в соответствии с нормами действующего законодательства и под свою ответственность. Работой по усовершенствованию процесса

государственных закупок руководит федеральное министерство экономики, которое замыкает на себе всех участников закупок. Такой подход позволяет обеспечить обмен мнениями участников процесса, а также приводит к достижению общего подхода и понимания правовых актов.

В Германии создана общественная организация экспертов «Форум госзаказа», которая учитывает мнения сторон-участников, формирует отношение к нововведениям в сфере закупок внутри страны и за ее пределами. Точка зрения ученых, выработанная в рабочих органах указанного форума, постоянно доносится до правительства. Ежегодно Форум объявляет премию за лучший научный труд в области государственных закупок по (PublicProcurementAward).

В Германии довольно часто можно столкнуться с тем, что заказчики по-своему толкуют отдельные положения законодательства и пытаются уйти от дополнительных обязательств. Поэтому государственные учреждения назначают независимых специалистов, отвечающих за размещение государственных заказов. Работа этих лиц контролируется органами государственного надзора и Счетной палатой Германии.

Таким образом, анализ изложенной информации позволяет сделать вывод, что государственные закупки, как форма государственных заказов, существуют достаточно давно и ведут историю своего развития на протяжении не одного столетия не только на территории Российской Федерации, но и в других странах мира. История же закупок на электронных площадках насчитывает уже несколько десятилетий. Время и технологии вносят свои коррективы в нормативную базу и сам процесс, но со временем меняется не только форма и методы закупок, но и условия, а, следовательно, появляется потребность усовершенствования законодательства.

## 2 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ

### 2.1. Анализ законодательства в сфере административно-правового института государственных закупок на электронных площадках

Для построения современной эффективной системы регулирования государственных закупок необходим анализ действующих нормативных правовых источников как внутригосударственных, так и международных.

Изучение этих правовых регуляторов позволит выработать дальнейшие пути совершенствования системы государственных закупок в механизме финансового обеспечения государственных контрактов<sup>1</sup>.

Поскольку мировая глобализация и экономическая интеграция в различных областях экономики обуславливают и правовую интеграцию, то иерархию уровней правового регулирования государственных закупок целесообразно рассматривать согласно рисунку, представленному ниже.



Рисунок 1 – Иерархия уровней правового регулирования государственных закупок<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Акулич Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок. – Москва, 2015. – С. 11.

<sup>2</sup> Составлено автором

Согласно рисунку, верхние уровни, имеющие приоритет над национальным уровнем, включают в себя международные договоры, о чем свидетельствует национальное право, согласно которому, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законами Российской Федерации, то применяются правила международного договора.

Подобную значимость для российского национального права приобретают исключительно международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией, а значит, вступившие в силу на ее территории.

Например 10 октября 2000 г. в Астане подписан «Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества», подтверждающий приверженность сторон сообщества принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.

Осознание необходимости гармонизации законодательств, сторон таможенного союза в области государственных закупок, привело к развитию наднационального права посредством подписания Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации 9 декабря в 2010 году в Москве «Соглашения о государственных (муниципальных) закупках», (далее – Соглашение).

Одним из достижений этого Соглашения стало закрепление требования обеспечения оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах таможенного союза.

Следующим шагом по совершенствованию наднационального права в сфере закупок на территории Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза стало принятие Россией Федерального закона от 01 декабря 2011 г. № 374-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийской экономической комиссии». Принятие этого закона учреждает Евразийскую

экономическую комиссию, осуществляющую свою деятельность в пределах наднациональных полномочий, в том числе в сфере государственных закупок.

Так, 21 июля 2012 года Россия ратифицирует Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года. Российская Федерация вошла в состав Всемирной Торговой Организации.

Несмотря на то, что Россия член в ВТО, Россия до сих пор не подписала международное Соглашение по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement) Всемирной торговой организации, способствующее упрощению допуска иностранных участников к государственным закупкам. Вступление в ВТО обязывает Россию, Таможенный союз и Единое экономическое пространство к осуществлению правотворчества в соответствии с международными основами и принципами государственных закупок, признанными Всемирной торговой организацией.

Однако присоединение России по вопросу правительственных закупок затруднит поддержку национальных производителей, за исключением разве что оборонной промышленности.

С повышением роли нормотворчества международных и наднациональных организаций идет неизбежный процесс развития международного и наднационального законодательства в российское национальное законодательство в сфере государственных закупок. Более того, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью национальной правовой системы.

Базовым нормативным правовым актом на национальном уровне безусловно является Конституция Российской Федерации. Все нормативные правовые акты не должны идти в разрез с основами конституционного строя Российской Федерации. Правовое регулирование государственных закупок подразделяется на федеральный и региональный уровни.

Отношения по своей природе, связанные с размещением закупки, заключением и исполнением государственного контракта как одного из видов договоров купли-продажи, являются гражданско-правовыми и регламентированы Гражданским кодексом Российской Федерации. К таким отношениям применяются не только специальные нормы гражданского законодательства, но и общие, применяемые ко всем гражданско-правовым отношениям, например, по вопросам исчисления сроков.

Гражданское законодательство Конституцией Российской Федерации отнесено к ведению Российской Федерации. По тем же основаниям на федеральном уровне утвержден Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – № 44-ФЗ), согласно которому основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим гражданские правоотношения в сфере государственных закупок, является Гражданский кодекс Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что гражданско-правовой характер имеет лишь часть государственных закупок, в то время как остальная часть приходится на публично-правовые отношения, несмотря на то, что границы весьма условны.

Административно-правовому регулированию подлежит деятельность комиссии по осуществлению закупок, осуществление ведомственного и внешнего контроля, досудебное обжалование действий/бездействий государственного заказчика и участника государственных закупок и другое. Конституция Российской Федерации относит административное право к совместному ведению Российской Федерации и субъектов России и гласит, что по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и нормативные правовые акты субъектов.

Конституцией России предусмотрена возможность принятия бюджетного законодательства на уровне Российской Федерации и уровне субъектов Российской Федерации. Деятельность государства по

осуществлению закупок приводит к расходованию средств бюджета, а значит, по своей природе интегрирована в бюджетный процесс.

Основополагающим источником финансового регулирования сферы государственных закупок является Бюджетный кодекс Российской Федерации, согласно которому законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров и услуг для обеспечения государственных нужд строится на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из федерального закона № 44-ФЗ и других законодательных актов. В части регулирования публично-правовых отношений в сфере государственных закупок нормы закона № 44-ФЗ содержат прямое противоречие конституционным, исключая возможность субъектов самостоятельно принимать нормативные правовые акты, основывающиеся на федеральных. Подобный факт не должен иметь место хотя бы по причине принятия законов о бюджетах субъектов на региональном уровне.

Как справедливо отмечают российские ученые М.В. Розовенко и В. Е. Белов, по своей природе нормативное правовое регулирование государственных закупок имеет два начала: *частноправовое и публично-правовое*, призванные достичь баланса в едином законодательстве о государственных закупках. Подобному законодательному регулированию присуща комплексность охватываемых отношений и дуализм правового регулирования<sup>1</sup>.

Из этого следует, что Федеральный закон № 44-ФЗ является ядром законодательного регулирования контрактных отношений, а его действие распространяется на все закупки товаров, работ и услуг. Закон № 44-ФЗ содержит отсылочные нормы на подзаконные акты, конкретизирующие отдельные процессы в рамках контрактной системы.

---

<sup>1</sup>Белов В. Е. Нормирование в системе планирования государственных и муниципальных закупок: экономико-правовые аспекты. – Москва, 2014. – С.23.

Согласно Плану мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». К концу 2015 г. подзаконных нормативных правовых актов уже достигнуто порядка восьмидесяти шести.

Нормативное правовое регулирование отношений, причем как публично-правового характера, так и частноправового, в сфере государственных закупок, осуществляется и в явной, и в скрытой форме.

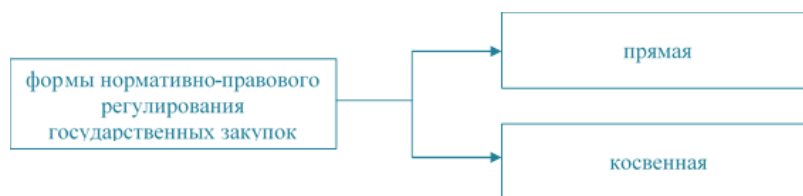


Рисунок 2– Формы нормативного правового регулирования деятельности по осуществлению государственных закупок, имеющей гражданско-правовой и публично-правовой характер<sup>1</sup>

Примером использования законодателем указанных форм регулирования деятельности по осуществлению государственных закупок могут служить нормы права, устанавливающие требования к государственному контракту на уборку и к порядку его оплаты.

Так, законодатель прямо говорит о том, что получатели средств федерального бюджета при заключении государственных контрактов, в том числе на оказание услуг по уборке, в пределах доведенных им в установленном порядке соответствующих лимитов бюджетных обязательств вправе предусматривать авансовые платежи до 30% суммы государственного контракта, но не более 30% лимитов бюджетных обязательств, доведенных на соответствующий финансовый год. Такая диспозитивная норма дает государственному заказчику право принятия самостоятельного решения об отсутствии/наличии необходимости устанавливать авансовый порядок

<sup>1</sup> Составлено автором.

оплаты и его размер аванса в указанном диапазоне. Оказание услуг по уборке помещений должно осуществляться с учетом ГОСТ Р 51870-2002, косвенно регулирующим закупочную деятельность, согласно которому для оказания выполнения услуг по уборке обязательным условием является наличие технологического оборудования, уборочного инвентаря и химических средств.

Следовательно, для оказания услуг по уборке используется товар. В соответствии с гражданской практикой, в соглашениях сторон на оказание услуг с использованием товара устанавливается авансирование в размере, не превышающем 30% цены используемого товара. Таким образом, порядок авансирования государственных контрактов регламентируется нормами права как в прямой, так и в косвенной форме.

Необходимо также отметить, что в нормативном правовом регулировании государственных закупок сочетаются императивное и диспозитивное начала, причем последнее имеет тенденцию к перманентному укреплению, связанному с необходимостью исключения коррупционной составляющей и государственной значимостью предотвращения необоснованной трансформации публичного капитала в частный.

Не менее важна и диспозитивная составляющая нормативного правового регулирования государственных закупок и связанных с ними государственных расходов, позволяющая государственным заказчикам, а равно распорядителям бюджетных средств и исполнителям государственных контрактов принимать самостоятельные экономические решения, поддерживая тем самым саморегулируемость экономики и развивая экономический потенциал последних. Основные задачи законодателя – построение оптимального соотношения диспозитивных и императивных норма права, регулирование негативных финансовых процессов, с которыми не в силах справиться своими силами рынок и дающее относительную

свободу участникам рассматриваемых правоотношений, являясь толчком конкуренции и инновационному развитию.



Рисунок 3 –Императивное и диспозитивное начало норм права, регулирующих государственные закупки и их соотношение на примере цены государственного контракта<sup>1</sup>

Парадокс нормативного правового регулирования рассматриваемой сферы состоит в том, что ответы на ряд важнейших вопросов, связанных с контрактной системой и расходами на оплату государственных контрактов, содержатся исключительно в письмах и решениях Федеральной антимонопольной службы, которые не являются нормативными правовыми актами, а лишь выражают позицию государства по вопросам правоприменительной практики в сфере государственных закупок.

Законодательство в сфере государственных закупок крайне нестабильно, оно постоянно реформируется, однако, реформы должны проводиться на основе глубокой теоретической проработки правовых аспектов и приводить к созданию стабильного комплекса нормативных правовых актов, а не разрозненному уточнению несогласующихся между собой правовых норм.

Термин «государственные закупки» в научной литературе имеет несколько значений. Многие ученые приходят к мнению, что в практике

<sup>1</sup> Составлено автором.

указанное понятие следует применять для определения взаимоотношений государственных заказчиков с подрядчиками или поставщиками товаров, работ, услуг. Такого мнения придерживается А.А. Демин в своей работе «Государственные контракты (публично-правовой аспект)»<sup>1</sup>.

Такое понятие является юридически верным и схожим с его экономическим толкованием. Так статья 69.1 Бюджетного кодекса РФ под закупками понимает «Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг»<sup>2</sup>.

Государственные закупки следует рассматривать как инструмент, позволяющий реализовывать государственный заказ. Одним из способов осуществления государственных закупок является открытый аукцион на электронной площадке (далее электронный аукцион).

Актуальность проведения сделок в такой форме, а также совершенствование системы нормативно-правовых актов в этой сфере определяется ее практической значимостью. Это позволяет сделать процедуру максимально прозрачной и конкурентноспособной, что необходимо для рационального расходования бюджетных средств и противодействия коррупции.

Система закупок на электронных площадках развивается в коммерческом и государственном секторах. Решающую роль в ее развитии занимает формирование нормативно-правовой базы государственных закупок. В настоящее время самыми востребованными являются площадки, способные обеспечить максимальное количество закупочных задач.

К таким относятся сбор потребностей заказчиков, планирование, организация и проведение торгов, грамотный отбор потенциальных участников, анализ цен на рынке, применение электронной цифровой подписи. В последнее время наблюдается тенденция перехода электронных торгов с уровня электронных площадок на уровень крупномасштабных

---

<sup>1</sup> Демин А. Государственные контракты (публично-правовой аспект). – Москва, 1997. – С.13.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный сайт компании «Консультант» – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3.06.2017).

систем регулирования торгово-закупочной детальностью (формирование специализированных площадок с определенной направленностью).

Размещать заказы возможно на площадках, признанных легитимными в официальном порядке. Предпосылкой для установления аукциона на электронной площадке стали многочисленные сговоры между организатором размещения заказа и участником. Принятые законодательные нормы об электронной форме проведения государственных закупок позволили свести к минимуму или полностью ликвидировать возможность сговора сторон государственных контрактов<sup>1</sup>.

Анализ норм основного Федерального закона №44-ФЗ позволяет сделать вывод, что законодателем при реформировании способов и порядка размещения заказа не были детально проработаны нюансы *электронной формы процедур*. По факту сохранен только единственный вариант проведения торгов в электронной форме – это аукцион.

Для эффективной реализации Федерального закона № 44-ФЗ детализация многих положений возложена на Правительство Российской Федерации, а также на законодательные и исполнительные органы власти субъектов Федерации. В связи с этим Правительством РФ было принято более пятидесяти подзаконных правовых актов, регламентирующих те или иные вопросы в сфере государственных закупок<sup>2</sup>.

В системе закупок для государственных и муниципальных нужд существуют определенные ограничения превращающие конкурентный способ закупки в ограниченно конкурентный.

Постановлением Правительства РФ от 21.06.2012 г. № 616 был утвержден Перечень товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме. Данный Перечень не окончательный и может быть дополнен исполнительным органом Российской Федерации. Статьей 14 Закона №44-ФЗ вводится ряд ограничений для участия иностранных продавцов на российском рынке государственных закупок. В частности,

---

<sup>1</sup>Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – Москва, 2010. – С 250.

<sup>2</sup>О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон №44-ФЗ от 05.04.2013г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

существует возможность ограничить допуск к участию в аукционе иностранных товаров (работ, услуг) в сегменте государственного оборонного заказа<sup>1</sup>.

Далее распоряжением Правительства РФ 21 марта 2016 г. № 471-р утвержден Перечень товаров, работ и услуг, в случае закупок которых заказчик обязан провести аукцион в электронной форме (электронный аукцион)<sup>2</sup>. В указанный перечень включены: продукты питания и напитки, одежда, бумага и изделия из нее, уголь, газ, электрическое оборудование, транспортные средства, услуги водоотведения, услуги общественного питания и жизнеобеспечения органов государственного управления.

Для проведения государственных закупок создается комиссия по организации закупок. В частности для проведения закупок на электронных площадках создается аукционная комиссия по принятию заявок на участие в аукционе. Для бюджетных учреждений самым оптимальным является создание единой комиссии, объединяющую конкурсную, аукционную, котировочную комиссии. Комиссия создается приказом по учреждению. В состав комиссии входит не менее пяти человек. П. 6 ст. 39 Федерального закона №44-ФЗ предусмотрено ряд ограничений на участие в комиссии. Связаны они, прежде всего, с возможным конфликтом интересов участников комиссии, поскольку обеспечение заявок для участия в торгах на электронной площадке происходит посредством внесения денежных средств<sup>3</sup>.

Оценка заявок в государственном заказе это основной момент в закупочной процедуре, поскольку влияет на выбор победителя закупки. Критериями оценки заявок являются правила, по которым заказчик определяет победителя закупки.

---

<sup>1</sup> Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме: Постановление Правительства РФ № 616 от 21.06.2012г.. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

<sup>2</sup> О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион): Распоряжение Правительства РФ №471-р от 21.03.2016г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения:02.06.2017).

<sup>3</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон №44-ФЗ от 05.04.2013г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

Процедура оценки заявок изложена в Постановлении Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. №1085 заказчик должен указать в конкурсной документации от двух и более критериев оценки заявок. Обязательным критерием оценки заявок является цена контракта. Вторым критерий заказчик волен выбрать сам. К значимым критериям можно отнести качество, квалификация участников закупки, деловая репутация и т.д.<sup>1</sup>.

В рассматриваемом административно-правовом институте государственных закупок на электронных площадках весь документооборот между заказчиком и поставщиком товаров происходит в электронном виде. Одним из основных нормативно-правовых актов, регулирующих указанные правоотношения, является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»<sup>2</sup>.

Согласно действующему федеральному закону, документация в электронной форме, удостоверенная квалифицированной электронной подписью, является электронным документом, аутентичным бумажному документу, подписанному лично одной из сторон правоотношений. Законом установлены условия использования *цифровой подписи* в документах представителями органов власти, а также иными юридическими лицами. При соблюдении таких условий средства воспроизведения подписи следует признать надежными.

В Законе прописаны права и обязанности лица, обладающего электронной цифровой подписью, а также установлен правовой статус центров и их функции. Так, удостоверяющий центр должен иметь реестр сертификатов ключей и предоставлять участникам информационной системы беспрепятственный доступ ко всем содержащимся в нем сведениям. В случае обращения в центр собственника сертификата ключа, сотрудники центра обязаны подтвердить подлинность электронной цифровой подписи в

---

<sup>1</sup> Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства Российской Федерации №1085 от 28.11.2013 г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

<sup>2</sup> Об электронной подписи: федер. закон №63-ФЗ от 06.04.2011г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

электронном документе по всем выданным им сертификатам ключей. Кроме того, Законом определены отношения центров с органом исполнительной власти, в ведении которого находится координация их деятельности.

В научной литературе, нет однозначной оценки относительно правовой природы обязательств в сфере государственных закупок. Несмотря на то, что регламентируются такие правоотношения гражданским законодательством, их можно отнести к административным договорам. Оппоненты предлагают квалифицировать рассматриваемые правоотношения как гражданско-правовые.

Данный вид договора, как указывает Романец Ю.В., считается «гражданско-правовым договором, с административно-правовыми элементами»<sup>1</sup>, а государственная закупка на электронной площадке является публичной офертой ко всем аккредитованным на площадке участникам аукциона. Закон №44-ФЗ наряду с нормами гражданского законодательства содержит и административные нормы, которые направлены на борьбу со злоупотреблениями при расходовании средств бюджета, а также можно рассматривать как антикоррупционный механизм в сфере публичного управления.

Российская Федерация является участником ряда международных соглашений в сфере государственных закупок рассмотренных в процессе изучения нормативно-правовых норм регулирующих данную сферу. Так 31 ноября 2003 года Россия присоединилась к Конвенции ООН «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>. Согласно достигнутым договоренностям, Российская Федерация обязуется упростить существующие административные процедуры, регулярно публиковать отчеты о принимаемых мерах по борьбе с коррупцией.

Таким образом, существующий массив административно-правовых актов в сфере государственных закупок, регламентирующий деятельность

---

<sup>1</sup> Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. — Москва, 2010. — С 121.

<sup>2</sup> О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федер. закон №40-ФЗ от 08.03.2006г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

участников на электронных площадках, позволяет урегулировать весь процесс закупочных правоотношений, начиная от планирования закупок заказчиком до аккредитации на электронной площадке и прекращения гарантийных обязательств исполнителя. Существующая система законодательства сформировала административно-правовой институт государственных закупок на электронных площадках, который мы рассматриваем как антикоррупционный механизм в сфере сохранения и эффективности расходования бюджетных средств.

## 2.2 Анализ современных теорий в сфере административно-правового института государственных закупок на электронных площадках

В российской экономике в ходе рыночных реформ сформировались как достаточно эффективные, так и субоптимальные институты. Российская сфера государственных закупок характеризуется современными механизмами проведения торгов и не уступает системам совокупности практических методов и приемов, а также инструментов, применяемых в процессе организации закупок в экономически развитых странах.

Административно-правовой институт государственных закупок играет важнейшую системообразующую роль в российском обществе. Свободный и взаимовыгодный экономический договор остается одним из главных институтов рынка. Именно поэтому заказ государства и отдельных видов юридических лиц формирует систему, в которой развивается и под которую подстраивается весь российский бизнес<sup>1</sup>.

По мнению О. В. Анчишкиной, институциональная модернизация механизмов государственных закупок на электронных площадках в России, сформировала качественно иную закупочную модель и алгоритм процедуры закупки, охватывающие не только выбор контрагента, но и исполнение

---

<sup>1</sup> Анчишкина О. В., Смотрицкая И. И., Бегтин И. В. и др. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система. Доклад. – Москва, 2017. – С.19.

обязательств сторонами контракта. Новой институциональной средой были включены некоторые старые, но претерпевшие релевантные изменения, институты, а также ряд заимствованных институтов. Мнение о проведенной реформе как в научной среде, так в среде практиков неоднозначно, что влечет необходимость глубокого теоретического осмысления путей дальнейшего развития.<sup>1</sup> Мы согласны с данной точкой зрения, так как она отражает процессы функционирования и развития административно-правового института государственных закупок на электронных площадках.

Поэтому, выбор механизмов дальнейшей тактической и стратегической институциональной модернизации в данном сегменте государственного управления должен строиться на современных научно-обоснованных теориях и апробированных методиках в этой сфере.

На текущем этапе развития административно-правового института государственных закупок на электронных площадках остро встала проблема эффективного расходования государственных средств в конкурсных торгах, что и определило поиск дальнейшего направления трансформации системы размещения заказов. В этой связи стал полезен опыт международных организаций в формировании системы правил государственных закупок на электронных площадках.

В целях совершенствования институционально-правового регулирования в сфере государственных закупок постоянно внедряются новые формальные институты. Тем самым нарушается фундаментальный принцип соразмерности ответственности совершенному правонарушению и его последствиям, в том числе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Нормы законодательства о закупках иногда вступают в противоречие и с Гражданским кодексом, и с позицией Конституционного суда. Нарушение единого правового поля, нестабильная и хаотичная правовая база создают почву для коррупции и «контроля ради контроля».

По мнению Т. Абрамовой и Е. Ткаченко, основной теорией в области государственных закупок является *теория эффективности*, которая является

---

<sup>1</sup>Вольчик В.В., Нечаев А.Д. Транзакционный анализ сферы государственных закупок. Монография. - Ростов-на-Дону, 2015 – С.125.

политической и управленческой задачей для практикующих специалистов в сфере государственных закупок. В целях эффективного обеспечения прозрачности и надлежащего управления системам государственных закупок необходимо найти баланс между несколькими целями, включая содействие повышению эффективности, усиление конкуренции среди поставщиков из частного сектора, а также содействие принятию высоких стандартов равенства для обеспечения справедливости и прозрачности. Нормативно-правовая база, регулирующая осуществление государственных закупок, должна быть четкой и понятной, содействовать справедливости и исключать любые формы дискриминации и фаворитизма<sup>1</sup>.

Объективно верным и единственно правильным следует признать использование интегрированной информационной системы для централизации информации о государственных закупках, что облегчит доступ и повысит ясность информации. Согласно существующей Методологии оценки систем закупок, организации экономического сотрудничества и развития. информационная система должна быть легко доступной, «предоставлять комплексное обслуживание так, чтобы заинтересованные лица могли найти информацию о возможностях и результатах закупочной деятельности»<sup>2</sup>, и содержать четкое определение ответственности за управление и функционирование информационной системы.

Прозрачность в сфере административно-правового института государственных закупок на электронных площадках имеет критическое значение для снижения рисков, свойственных сектору государственных закупок. Задействованные финансовые интересы, объем операций и тесное взаимодействие между государственным и частным секторами при заключении договоров на выполнение государственного заказа представляют риски с точки зрения добросовестности. В таких международных

---

<sup>1</sup> Абрамова Е, Ткаченко Б. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации. – Москва, 2015. – С. 124.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ № 2227-р от 08.12.2011г. Официальный сайт компании «Консультант» - URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 2.06.2017).

документах как Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией, Стандарты прозрачности государственных закупок – принципы повышения добросовестности в государственных закупках и принцип прозрачности взяты за основу<sup>1</sup>.

С введением постановления Правительства «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 835 от 22 августа 2016 года государственные закупки с начальной ценой контракта свыше 1 млрд руб., должны будут проходить обязательные общественные обсуждения. Для общественных контролеров в сфере государственных и муниципальных закупок Национальной ассоциацией институтов закупок были разработаны методические рекомендации, содержащие информацию порядке действий общественных представителей, об основных нарушениях, которые чаще всего допускают заказчики, а также механизмах противодействия.

Рекомендации основаны на опыте экспертов ассоциации. Данное нововведение преследует основную цель – достижение прозрачности планирования государственных закупок, помощь поставщикам, в выстраивании бизнес-процессов под требования определенных заказчиков, а также осуществление общественного контроля. Кроме того, в рамках работы Экспертного совета при Правительстве РФ в части совершенствования общественного контроля государственных расходов, закупок и инвестиций был выдвинут ряд предложений. Ключевыми из них можно отметить внедрение на официальном автоматического формирования протоколов общественных обсуждений, а также концентрация усилий контролирующих органов на крупнейших закупках, включая их обязательную проверку.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия 2020») система государственных закупок рассматривается в качестве одного из значимых

---

<sup>1</sup> Мельников В.В., Беленькая Е.В., Петрова Е.В., Тютин В.В. Применение конкурсного механизма при осуществлении государственных и муниципальных закупок в 2006–2014 гг. – Москва, 2014. – С. 80.

механизмов реализации инновационной политики государства. В указанном документе, в частности, нашло отражение признание того факта, что «в настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации».

Российская система госзаказа почти целиком построена на простых сделках. Тем временем *теория контрактов* в экономике давно ушла от классического понимания контракта как простой сделки. В 2016 году Оливер Харт и Бенгт Холмстрём получили Нобелевскую премию по экономике за вклад в теорию контрактов. Ученые описывали сложные контрактные схемы и потенциальные ловушки в них. Это еще раз доказывает, что отношения в сфере административно-правового института государственных закупок становятся все более сложными и работать в рамках обыкновенного разового контракта чаще всего неэффективно. Но в российской экономической теории термины «контракт», «договор», «сделка», а иногда и «соглашение» все еще используются как синонимы, вне их экономического и правового содержания.

На основе упрощенной типологии государственных контрактов обсуждается создание библиотеки типовых контрактов (типовых условий контрактов). Но речь идет не о праве заказчика воспользоваться шаблонным решением, а о создании нормы, обязывающей заказчика вне зависимости от конкретной закупочной ситуации применять заранее заданные условия контрактов, что в режиме директивности приведет к ошибочным решениям заказчика и следовательно, проверке контролирующих органов в сфере государственных закупок.

Типовые контракты, согласно действующему подходу, состоят из постоянной и переменной части. Последняя предполагает выбор одного или нескольких вариантов условий из предложенного перечня и возможность внести информацию об условиях конкретной закупки. Но нужно учитывать,

что поля для внесения информации уже заданы и речь идет только об уточняющих и конкретизирующих сведениях. Таким образом, на данном этапе целесообразно рассмотреть возможность внедрения новые формы контрактов: рамочные соглашения, контракты с оплатой по конечному результату, контракты с автоматической оплатой поставки.

В отличие от большинства стран в России сервисы торговых площадок по государственному заказу находятся в ведении коммерческих организаций, которые за плату предоставляют поставщикам пользование ими. Кроме того, за участие в торгах с участников торгов берется обеспечение, которое, по замыслу, гарантирует заключение контракта с победителем торгов и обеспечение заявки, которое не возвращается поставщику если государственный контракт все таки был с ним заключен. Оказывая публичные услуги, большинство электронных площадок не раскрывают объемы своих доходов.

Основными проблемами электронных торговых площадок являются:

- непрозрачная, рентная бизнес-модель;
- возникновение в закупках финансовых отношений, которые находятся вне кредитно-банковского регулирования;
- негативное влияние на развитие контрактной системы и корпоративных закупок, процедурный контроль, рост количества технических регламентов;
- подмена персональной ответственности заказчика за результаты закупок автоматическими, не персонифицированными процедурами;
- генерирование дополнительных бюджетных расходов.

С этой целью разрабатываются предложения по внесению критерий добросовестности при отборе поставщиков, освободить добросовестных поставщиков от финансовых и иных гарантий для участия в процедурах отбора, а также гарантий исполнения контракта. Данная мера позволит снять финансовое бремя с потенциальных поставщиков, которые в прошлых контрактах добросовестно исполняли свои обязательства. Гарантии должны

предоставляться только теми поставщиками, которые допускали нарушения при участии в закупках и в ходе исполнения контрактов, данная же мера будет дополнительным гарантом для заказчика.

Так же целесообразно сформировать полноценный административно-правовой институт государственных закупок на электронных площадках по независимому оспариванию решений субъектов контрактной системы, выделив из Федеральной антимонопольной службы России функцию по рассмотрению жалоб в независимую апелляционную структуру, закрепив за Федеральной антимонопольной службой России как контрольным органом функции по контролю соблюдения законодательства о контрактной системе.

Российский опыт по созданию институтов и механизмов размещения государственного заказа позволяет сделать несколько выводов. Инерционность, присущая институтам государственных закупок, способствует формированию институциональных ловушек, прежде всего, в тех сферах, которые связаны с действием групп специальных интересов, заинтересованных в сохранении существующего положения. Проблемы в институциональном регулировании закупочных процедур существенно отражаются на их эффективности и формируют негативное общественное мнение по отношению к государственным закупкам.

Таким образом, эффективная институциональная структура в сфере государственных закупок на электронных площадках формируется достаточно медленно, что обусловлено отсутствием у юридических лиц и государственных структур, связанных с государственными закупками, соответствующих стимулов. Напротив, стимулы и мотивы, определяющие существования правил и институтов, способствующих оппортунистическому поведению, довольно сильны. Кардинальные изменения в сфере государственных закупок должны способствовать также и созданию положительных стимулов для государственных и муниципальных заказчиков.

### 3 АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛОЩАДКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1 Анализ экспертного мнения по проблематике госзакупок и предложениях по их решению

Для проведения анализа состояния сферы государственных закупок, следует обратиться к актуальному состоянию и качественному исследованию

В России все способы определения государственного партнера при осуществлении закупок определяются и регламентируются федеральным законом №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд».

Конкурентные механизмы закупок – аукционы или конкурсы – это способы определения государственного партнера с наличием нескольких претендентов, конкурирующих за выполнение одного и того же заказа. Под конкурсом понимается способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта. А под аукционом понимается способ, при котором победителем признается участник, предложивший наименьшую цену контракта.

Эффективность данных видов торгов также оценивается по-разному: для конкурса эффективность обычно определяется степенью удовлетворения потребности – на сколько закупка соответствует желаемому качеству по желаемой цене; для аукционов же эффективность – понятие, базирующееся на таких показателях как, экономия денежных средств, скорость получения закупки, стоимость проведения закупочной процедуры и др.

Анализ статистических данных из разных источников говорит о том, что самыми популярными на сегодняшний день механизмами закупок в

России (к которому заказчики прибегают чаще всего) являются именно неконкурентные механизмы: закупка у единственного поставщика, запрос котировок и запрос предложений в сумме составили в 2014 году около 90% от всего числа заказов. Однако, на неконкурентные способы закупок в 2014 году в денежном выражении приходилось «всего» около 35% закупок для государственных и муниципальных нужд. Остальной объем денежных средств приходится на такие конкурентные механизмы, как открытый аукцион (а именно, на электронный – по подсчетам автора – 98% от всех аукционов) и на различные конкурсы (например, на открытый конкурс приходится 75% денежных средств всех конкурсов).

Самый распространенный конкурентных способ осуществления государственных закупок – открытый конкурс, так как в нем может принять участие любой поставщик или производитель. Извещение об открытом конкурсе и конкурсная документация публикуются в единой информационной системе и, при необходимости, в СМИ, все требования к предмету закупки и поставщикам, а также критерии выбора победителя и процедура конкурса излагаются в конкурсной документации. Все желающие участвовать в конкурсе, подают заявки, оформленные согласно опубликованным требованиям, специальной экспертной комиссии конкурса в электронном виде и на бумажных носителях. На публичной процедуре вскрытия предложений оглашаются все участники конкурса и их ценовые предложения, так что все участники узнают предложения и условия своих конкурентов, именно поэтому такая процедура конкурса считается открытой. Но, если на конкурс была подана только одна заявка, он считается несостоявшимся и вся процедура выбора поставщика начинается заново с изменением некоторых условий заказа.

Для определения победителя конкурса – будущего государственного партнера – конкурсная комиссия изучает и оценивает все поданные заявки и определяет участника, подавшего самое выгодное предложение. Позже с ним проводятся переговоры о заключении контракта, но если по какой-то

причине победитель конкурса не может выполнить государственный заказ по заранее оговоренным условиям или, если переговоры между победителем и заказчиком не могут состояться или заходят в тупик, организатор конкурса переходит к переговорам с поставщиком, сделавшим следующее по цене предложение.

Однако процедура открытого конкурса очень не удобна из-за своей потребности в ресурсах и длительности, ведь подготовка конкурсной документации, публикации ее в открытых источниках, ожидание участников конкурса и выбор победителя комиссией (проходит в несколько этапов) занимает слишком много времени – от 20 дней (минимальный срок с момента объявления конкурса до вскрытия конвертов) до нескольких месяцев. Также для участников представляет значительное неудобство подача заявок в письменном виде и в установленной форме, так как зачастую далеко не все участники в состоянии собрать всю необходимую информацию в установленные сроки и подать ее требуемом виде – высока степень ошибок в документации, из-за которых участника к конкурсу не допускают.

Правила закрытого конкурса в целом такие же, как и открытого, но отличаются процедурой публикации информации о проведении конкурса и процедурой выбора участников. Если в открытом конкурсе может принять участие любой правомочный поставщик, узнавший о проведении конкурса в СМИ, то приглашение к участию в закрытом конкурсе нигде не публикуется, в нем могут участвовать только те поставщики, которые удовлетворяют требованиям заказчика и которых пригласил заказчик.

Самый распространенный способ выбора государственного партнера в мире. Контракт на выполнение госзаказа, объявляемый по средствам открытого аукциона, называется лотом. Ставки на аукционе могут быть дискретными (с определенным шагом цены) и непрерывными (когда шаг изменения цены может быть любым). Открытый аукцион может состоять из нескольких раундов, на каждом из которых участники имеют возможность

делать новую ставку. Если по завершению раунда новые ставки не сделаны, аукцион завершается.

*Открытый аукцион* позволяет участвовать в «состязании» на исполнение государственного или муниципального заказа любому желающему, который подаст заявку через Интернет – на сайтах специальных торговых площадок, имеющих государственную лицензию, – или принесет документацию с заявкой организатору конкурса в требуемом виде в назначенный срок. До развития технологий и организации специальных торговых площадок в сети Интернет открытые аукционы требовали личного присутствия участников и организаторов (или их представителей) в одном месте в одно время. Это было сопряжено с понятными затратами ресурсов, но все же их требовалось гораздо меньше, чем при проведении открытого конкурса. Открытый аукцион после предварительной подготовки мог пройти всего за один день на одной торговой площадке. В качестве гарантии участия предполагаемых исполнителей госзаказа в аукционе обычно берется невозвратный денежный взнос, залог или иное обеспечение заявок. Однако с введением в России контрактной системы в сфере государственных закупок по закону №44-ФЗ, залог участников стал возвратным – электронные площадки возвращают участникам не только их залоговые средства, но и полученный с них доход, если таковой имеется. Основным критерием определения победителя аукциона является цена – победителем признается участник, предложивший самую низкую цену исполнения государственного или муниципального контракта.

*Электронный аукцион* – открытый аукцион в электронной форме – самый распространенный на сегодняшний день вид проведения государственной закупки, так как с развитием технологий он является самым простым. Требования к участникам электронного аукциона едины и точны, предмет закупки включен в специальный перечень, установленный Правительством Российской Федерации, а критерии определения победителя имеют количественную и денежную оценку.

Как понятно из названия аукциона, он проводится полностью в электронной форме на сайтах электронных торговых площадок, отобранных и одобренных Правительством Российской Федерации.

Электронными торговыми площадками для обеспечения государственных заказов, прошедшими государственную аккредитацию Минэкономразвития России, 1 января 2010 года были выбраны всего пять площадок в стране, а на сегодняшний день их около тридцати пяти, среди них: Сбербанк АСТ, торговый портал Fabrikant.ru, ЭТП В2В-Center, электронная площадка uTender, электронная площадка «Аукционный тендерный дом» и многие другие. Полный список торговых площадок, их групп и объединений можно увидеть на официальном сайте Ассоциация Электронных Торговых Площадок ([www.aetr.ru](http://www.aetr.ru)). Также существуют специализированные торговые площадки, например, площадки по реализации имущества (например, Сбербанк-АСТ Продажа имущества банкротов), региональные (электронная площадка «Аукционы Сибири»), федеральные (Сбербанк АСТ, ЭТП «ММВБ», РТС-тендер) и международные торговые площадки и торговые системы (ChinaBiddingLtd., dgMarket, Ua-Tenders.com и другие).

В момент начала аукциона участник может сделать ценовое предложение в рамках текущего шага аукциона, не превышающее начальную (максимальную) цену контракта, воспользовавшись специальной формой на сайте. В дальнейшем предложения от одного участника могут поступать неограниченное число раз.

Торги считаются завершенными, если через десять минут с момента начала торгов или последнего ценового предложения от участника не поступило предложения, предусматривающего более низкую цену. Как и во всех аукционах, победителем признается участник, предложивший самую низкую цену контракта. Также выявляется участник, сделавший следующее после победителя лучшее предложение по цене, чтобы в случае отказа

победителя от исполнения госзаказа, его последователь считался победителем.

С наступлением 2011 года подавляющее число государственных закупок перешло в формат электронных аукционов. Безусловно, электронная форма проведения торгов является передовой тенденцией и помогает эффективно бороться с коррупцией, исключить возможность сговора между участниками торгов, обеспечить экономию бюджетных средств. В итоге, уже в 2012 году все аукционы для определения государственных партнеров стали делить только на электронные и закрытые, игнорируя открытые аукционы в «бумажной» форме. По итогу 2014 года на электронный аукцион приходится 99,7% всех проводимых аукционов, как для государственных, так и для муниципальных нужд.

Процесс государственных закупок на электронных площадках регламентируется и регулируется такими нормативно-правовыми актами, как Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», этот ФЗ пришел на смену закону № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Вступил в силу с 1 января 2014 года. Законодатель регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Также Федеральный закон от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг. Применительно к сфере госзакупок, Федеральный закон 223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуготдельными видами юридических лиц» определяет перечень организаций и порядок размещения ими заказов на приобретение товаров, работ, услуг.

Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целями данного ФЗ являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Применение Федерального закона № 135-ФЗ в сфере размещения государственного заказа (госзакупок) основано, преимущественно, на содержании Главы 4 «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений, особенности заключения договоров с финансовыми организациями и особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон от 06.04.2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который осуществляет правовое регулирование отношений в области использования электронных подписей, отношения в области использования электронных подписей и виды электронных подписей, используемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, порядок их использования.

Также существуют такие акты, как сборник Постановлений и Распоряжений Правительства РФ, необходимых для работы по Закону № 44-ФЗ, Постановление Правительства от 05.06.2015 г. № 552 «Об утверждении правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд», Постановление Правительства от 05.06.2015 г. № 553 «Об утверждении правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения федеральных нужд», сборник Приказов Минэкономразвития РФ, Минпромторга РФ, Минфина РФ и иных ведомств, необходимых для работы по Закону № 44-ФЗ.

Что касается уровня субъекта Федерации, то здесь процесс закупок регламентируется постановлением Правительства Свердловской области №205 от 20.06.2012 года «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством финансов Свердловской области государственной функции по осуществлению контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Существует и множество других актов, но конкретно из этого становится понятно, что процесс закупок в Свердловской области регулируется и контролируется Министерством финансов, которое и будет являться объектом данного проекта.

Мы не можем составить полное представление о состоянии процесса государственных закупок без обращения к примерам за рубежом. Опыт развитых стран показал, что осуществление закупок для государственных нужд посредством электронной коммерции позволяет достичь значительной экономии.

Так как в электронной торговле заинтересованы различные сферы бизнеса, необходима координация деятельности многих регулирующих органов и органов власти: от налоговых структур до органов управления почтовой связью и телекоммуникациями. Деятельность государственных и административных органов будет иметь решающее значение для развития электронной торговли России и получения тех преимуществ, которых можно добиться с ее помощью.

В Единой информационной системе зарегистрировано более 289 тыс. заказчиков по закону 44-ФЗ. Например, в 2017 году ими было опубликовано 3,16 млн извещений о закупках. Этот показатель по отношению к 2016 году возрос на 2,44%. При этом планы-графики заказчиков содержали закупок на 9,2 трлн рублей, а извещений было опубликовано на 7,1 трлн рублей. По

итогах проведенных процедур заказчики и исполнители заключили более 3,5 млн контрактов на общую сумму более 6,3 трлн рублей. Количество контрактов по сравнению с 2016 годом выросло незначительно — на 2,6%. В денежном выражении объем закупок возрос почти на 17%.



Рисунок 4 –Объемы закупок<sup>1</sup>

Электронный аукцион остается наиболее востребованным способом определения поставщика. Он заявлен почти в 60% опубликованных извещений. За 2017 год по сравнению с предыдущим годом электронных аукционов стали проводить больше на 4,8%. Существенно возросло количество закрытых аукционов — на 108,2%. Также стали проводить больше конкурсов с ограниченным участием — почти на 11%. А вот следующие процедуры утратили популярность: двухэтапных конкурсов стало меньше на 43%; закрытых конкурсов — также почти на 43%; запросов котировок — на 77%.

В следующей таблице представлены статистика, из которой видно, сколько тех или иных процедур проводилось в количественном и денежном объеме.

<sup>1</sup> Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок . URL : <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения:2.02.2019).

Таблица 2 – Популярность процедур в количественном и денежном выражении

Тип процедуры	Количество	Цена
Электронный аукцион	58%	60%
Закупка у единственного поставщика	30%	26%
Запрос котировок	10%	1%
Открытый конкурс	1%	7%
Конкурс с ограниченным участием	1%	4%
Запрос предложений	< 1%	1%

Что касается статистики по ценам, то по сравнению с 2016 годом возросла средняя цена объявленной закупки — она составила 2,24 млн рублей, что на 82% больше. Самые высокие средние цены наблюдались в таких процедурах: в закрытом конкурсе — 489 млн рублей; в двухэтапном конкурсе — почти 62 млн рублей; в закрытом аукционе — 42,6 млн рублей. При этом средняя цена контракта в 2017 году составила порядка 1,78 млн рублей.

В прошлом году в электронном виде было размещено извещений на сумму 4,6 трлн рублей, а объем контрактов, заключенных таким способом, составил 3,9 трлн рублей. Распределение основной части торгов по площадкам таково: Сбербанк-АСТ - 47%, РТС-тендер - 27%, ЕЭТП - 19%. Общий объем средств, который в прошлом году был сэкономлен за счет снижения цен от начальных максимальных, составил 398,6 млрд рублей.

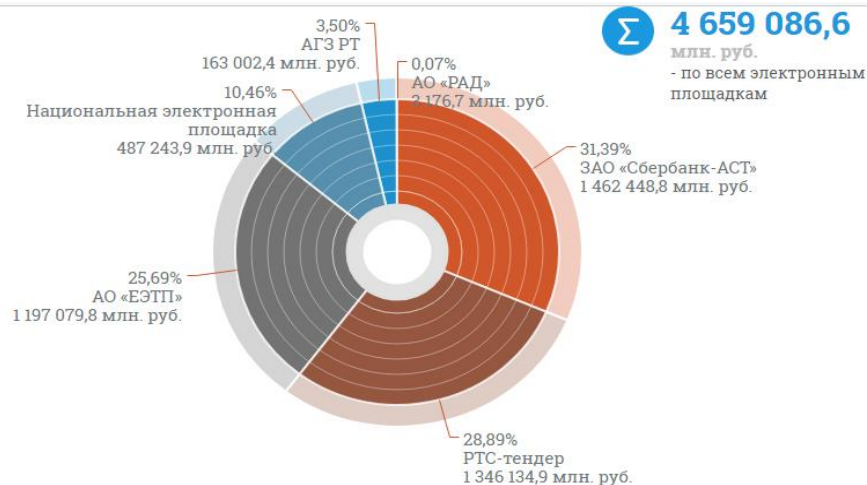


Рисунок 5– Распределение основной части торгов по площадкам<sup>1</sup>

При этом самое сильное снижение наблюдалось в запросе котировок — заказчики сэкономили там 23% денежных средств. По итогам электронных аукционов экономия составила 14%. С малыми предприятиями и социально ориентированными некоммерческими организациями заказчики в 2017 году заключили 1,3 млн контрактов, что на 11% больше, чем в предыдущем году. Их общая сумма составила 974,5 млрд рублей, а это почти на 27% выше показателя 2016 года. Выросла и средняя цена контракта с СМП и СОНО. Ее размер составил около 740,5 тыс. рублей, что на 28,2% больше аналогичного показателя 2016 года.

Количество жалоб, поданных за прошлый год на заказчиков и электронные площадки, составило 89333. Результаты таковы: большая часть жалоб - 53 667 - признана необоснованными; около трети всех поданных жалоб, а именно 31719, были рассмотрены и признаны обоснованными полностью либо частично; 14854 жалобы были возвращены подавшим их лицам без рассмотрения; 7094 жалобы были отозваны самими заявителями.

Жалобы поступают по различному поводу, есть вопросы по порогу установления цен, подбору технической спецификации под конкретного участника, недобросовестной конкуренции, неэффективному использованию средств государственного бюджета, коррупционным рискам. Ответы на

<sup>1</sup> Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок . URL : <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 2.02.2019).

жалобы идут обратившимся, соответственно, специалисты территориальных органов в сфере государственных закупок, непосредственно работающие с электронными государственными закупками, возможно допускающие такие нарушения, не могут проанализировать ошибки в своей работе и имеют экспертных разъяснений на этот счет. В целях кооперации специалистов и экспертов для обсуждения существующих проблем, предложений путей их решения и направления предложений в вышестоящий орган власти и предлагается организация видеоконференции.

Существующие правовые и методологические коллизии в практике и реализации административно-правового института государственных закупок на электронных площадках, не способствуют его развитию.

### 3.2 Исследование режима функционирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках

В целях проведения сравнительного изучения режимов функционирования и развития государственных закупок на электронных площадках необходимо рассмотреть нормативные правовые акты, которые в целом определяют направления государственной политики.

Поэтому анализ стоит начать с рассмотрения майских указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года: «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024» указ Президента РФ № 204 от 07 мая 2018 г., в котором определено, что необходимо в сфере развития малого и среднего предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской инициативы обеспечить в 2024 году: Правительству Российской Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национального проекта в сфере развития малого и среднего предпринимательства и поддержки индивидуальной предпринимательской

инициативы обеспечить в 2024 году: в части задач пункта 13 указано, что для развития данного направления необходимо «совершенствование системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей»<sup>1</sup>. Для выполнения поставленной цели Президентом РФ следует определить основные проблемы существующие, в практики реализации государственных закупок.

*Проблема 1.* Сфера действия единых правил, то есть *избыточная унификация*. В законодательстве устанавливаются единые правила закупочной деятельности для всех заказчиков, расходующих бюджетные средства: федеральных, субъекта федерации и муниципальных. При этом весьма жесткие правила не всегда учитывают различия в организации закупок заказчиками с разными объемами финансирования (есть лишь отдельные не систематизированные оговорки, например, в части обязательного общественного обсуждения, банковского сопровождения и создания контрактной службы), а также отраслевые и региональные особенности. Негативными результатами последнего, в частности, явилось появление прослойки посредников, формально выигрывающих в конкурентных процедурах закупки и передающих местным исполнителям весь объем контракта уже по заниженным ценам.

*Проблема 2.* Это противоречия в части *реализации принципов контрактной системы* (развития конкуренции, эффективности удовлетворения потребностей заказчика, приоритетности инноваций и др.). Изначально проект закона предполагал высокую степень самостоятельности заказчиков в принятии решений и гибкий набор инструментов закупочной деятельности. На сегодняшний день возможности использования способов закупки, отличных от электронного аукциона, и запроса котировок заказчиками ограничены. Заказчик рискует быть обвиненным в ограничении конкуренции. Российское антимонопольное законодательство, в первую

---

<sup>1</sup>О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ № 204 от 07.05.2018 Официальный сайт компании «Консультант» - URL :<http://www.consultant.ru> (дата обращения:03.01.2019).

очередь — федеральный закон «О защите конкуренции» № 135-ФЗ, от 26 июля 2006 года дает крайне широкие полномочия контролирующим органам на подобную интерпретацию его действий, особенно при описании объекта закупки. При этом признаки подобных ограничений не формализованы и, по сути, их оценка — субъективное мнение контролера. Например, попытка заказчика исполнить другое требование — отдавать приоритет в закупке инновационной продукции, вполне может быть расценена как установление требований в описании объекта закупки, ограничивающих конкуренцию.

*Проблема 3. Неполнота и несовершенство нормативно-правовой и методической базы.* Половина претерпевающих поправок носили принципиальный характер, иногда радикально изменяя существующие нормы. Несмотря на проделанную регулятором работу, количество вопросов по правоприменению не уменьшается. По нашему мнению, принципиальной ошибкой было принятие нового закона без разработанных для него подзаконных актов и типовых документов. К сожалению, она не устранена до сих пор — не приняты (или не откорректированы) ряд принципиально важных постановлений Правительства, отсутствует библиотека типовых закупочных документов (проектов контрактов, документаций закупок и др.), методические и учебные материалы. Следствием являются расхождения в понимании законодательства, противоречивая арбитражная и административная практика.

*Проблема 4. Отсрочка начала использования ключевых инструментов контрактной системы (планирование, нормирование и обоснование закупки, типовых контрактов и закупочных документаций и др.).* Контрактная система является эффективным решением задачи снабжения только при ее комплексном использовании. В настоящее время полностью отсутствует фундаментальный элемент — построенное на обосновании и нормировании планирование закупки. До сих пор не введена в строй Единая информационная система, а официальный сайт работает с перебоями.

*Проблема 5.* Неэффективная и разноплановая система контроля и обжалования, что было доказано статистическими данными. По нашему мнению, система контроля, предусмотренная законодательством, является избыточной. Помимо собственно контролирующего органа, во многом пересекающиеся функции выполняет ведомственный, общественный и финансовый контроль. Кроме того, в силу своих полномочий, деятельность заказчиков нередко становится объектом прокурорских проверок. Ситуацию усложняет отсутствие реальной ответственности сотрудников контролирующих органов за вынесение необоснованных и ошибочных решений. Что касается обжалования, любое юридическое и физическое лицо, в том числе не изъявлявшее желание подать заявку, тем не менее считается участником закупки. И, соответственно, имеет право на обжалование. Следствием является появление профессиональных жалобщиков, нередко шантажирующих поставщиков и заказчиков угрозой срыва закупки. При этом ответственность подобных «участников закупки» отсутствует.

*Проблема 6.* Недостаточный уровень координации контрактной системы, отсутствие органа, имеющего полномочия на разъяснение законодательства о контрактной системе. В настоящее время регулятор (Минэкономразвития РФ), не имеет полномочий по разъяснению законодательства о контрактной системе. В условиях нечеткости действующих правил это создает значительные проблемы в части единства понимания законодательства и правоприменения. В качестве примеров указанной проблемы следует указать на отсутствие единообразия, сложности координации и ограниченности подходов к централизации закупок. В ряде случаев передача закупок уполномоченным органам (учреждениям) приводят к недоучету потребностей заказчиков, несоответствующему их требованиям качеству закупочной деятельности. С другой стороны, на федеральном уровне в настоящее время уполномоченные органы (учреждения) отсутствуют, несмотря на положительный мировой опыт таких решений.

*Проблема 7. Отсутствие единой системы подготовки и аттестации кадров в сфере государственных закупок на электронных площадках.* В соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий<sup>1</sup> должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют<sup>2</sup>, а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами. До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью. Следствием является значительное число учебных центров, предлагающих за бесценок получить необходимые для формального соответствия требованиям закона документы о повышении квалификации. В итоге принцип профессионализма, являющийся одним из ключевых в контрактной системе, не работает.

*Проблема 8. Отсутствие независимой и объективной системы оценки эффективности работы контрактной системы.* Вполне предсказуемой является положительная оценка первых результатов работы контрактной системы со стороны ключевых органов исполнительной власти, ответственных за ее внедрение.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При написании данной магистерской диссертации главной целью исследования стало проанализировать режима функционирования и развития административно-правового института государственных закупок на электронных площадках, выявить недостатки и найти пути их решения.

Для реализации поставленной цели были решены следующие задачи:

– определен понятийный аппарат административно-правового института государственных закупок, под которым понимается комплекс административно-правовых норм, регулирующих функции и действия органов государственной власти направленных на контроль материальных потоков и обеспечение нужд государственных учреждений;

– изучен исторический аспект формирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках в России и за рубежом, приведены 3 этапа реформирования института государственных закупок;

– проанализировано современное правовое обеспечение административно-правового института государственных закупок на электронных площадках, и выявлено большое количество подзаконных актов которые вносят множество уточнений в основной федеральный закон;

– проанализированы проблемы режима функционирования административно-правового института государственных закупок на электронных площадках и приведены сравнительные характеристики, выявлены проблемы:

- избыточная унификация;
- противоречия в реализации принципов контрактной системы;
- неполнота и несовершенство нормативно-правовой и методической базы;
- отсрочка начала использования ключевых инструментов;
- неэффективная система контроля и обжалования;

- недостаточный уровень координации контрактной системы;
- отсутствие единой системы подготовки и аттестации кадров в сфере государственных закупок на электронных площадках;
- отсутствие независимой и объективной оценки эффективности работы контрактной системы.

Таким образом, мы сделали вывод о том, что эффективно действующий административно-правовой институт требует дальнейшего развития, которое возможно при решении и преодолении выявленных проблем в процессе реализации. Так же, дальнейшее реформирование государственных закупок не должно полностью изменять режим функционирования, а лишь минимизировать существующие совершенства и правовые коллизии.

Таким образом, поставленные задачи исследования были решены, цель исследования достигнута.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/doc/constitution/> (дата обращения: 12.03.2016);
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 05 апр. 2013 г. // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 10.11.2017);
3. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 8 апр.1997 г. № 305 // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 3.06.2017);
4. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный Закон от 6 мая 1999 г. №97-ФЗ //Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 3.06.2017);
5. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон №94-ФЗ // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 3.06.2017);
6. Гражданский кодекс Российской Федерации // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 2.06.2017)
7. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10.01.2002 №1-ФЗ //Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 3.06.2017);

8. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме: постановление Правительства РФ от 21 июня 2012 № 616 // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 2.06.2017);

9. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион): распоряжение Правительства РФ 21 марта 2016 г. № 471-р // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 2.06.2017);

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 3.06.2017);

11. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Официальный сайт компании «Гарант». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения 2.06.2017);

12. Атаманчук Г. В. Государственное управление / Г. В. Атаманчук. – Москва, 2013. – 689 с.;

13. Бабун Р.В. Вопросы муниципальной экономики: учеб. пособие / Р.В. Бабун, З.З. Муллагаева. – Москва, 2012. – 310 с.;

14. Бабун Р. В. Организация муниципального управления: учебник / Р. В. Бабун. – Москва, 2012. – 512 с.;

15. Бочкарева Т.В. Стратегия развития муниципального образования: технологические основы программирования: учебник / Т. В. Бочкарева. – Москва, 2013. – 360 с.;

16. Валитов Р. Р. Государственное и муниципальное управление: учебник / Р. Р. Валитов. – Омск, 2012. – С.245-250;

17. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. – Москва, 2013. – 462 с.;

18. Васильев А.А. Муниципальное управление: учебник / А. А. Васильев – Нижний Новгород, 2014. – 530 с.;
19. Васильев В. И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие / В. И. Васильев. – Москва, 2012. – С.211-230;
20. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики: учебник / А. Г. Воронин. – Москва, 2013. – 689 с.;
21. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – Москва, 2011. – 684 с.;
22. Гладышев А.Г., Иванов В. Н. Муниципальное управление: учебник / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов. – Москва, 2014. – С.542-459;
23. Гомола А.И., Гомола И.А., Борисова Е.В. Правовые основы государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Гомола, И. А. Гомола, Е. В. Борисова. – Москва, 2011. – С.211-218;
24. Горный М.Б., Иванова В.Н., Ошурков А.Т., Скрыбина И.И. Основы муниципальной экономики: учебник / М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, И. И. Скрыбина. – Санкт-Петербург, 2011. – С.422-429;
25. Глазунова Н. И., Забродин Ю. М., Поршнева А.Г. Государственное и муниципальное управление: справочник. / Н. И. Глазунова, Ю. М. Забродин, А. Г. Поршнева. – Москва, 2013. – 320 с.;
26. Демин Л. А. Государственная служба: учебное пособие / Л. А. Демин. – Москва, 2012. – 650 с.;
27. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины: справочник / А. А. Замотаев. – Москва, 2013. – 230 с.;
28. Линдерс М., Джонсон Ф. Управление закупками и поставками: учебник / М. Линдерс, Ф. Джонсон. – Москва, 2007. – С.553;
29. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону, 2014. – 448 с.;

30. Зотов В. Б., Макашева З. М. Муниципальное управление: учебник / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. – Москва, 2012. – 426 с.;
31. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов / В. Б. Зотов. – Москва, 2013. – 396 с.;
32. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – Москва, 2011. – 456 с.;
33. Иванов В.Н., Гузов Ю.Н., Безденежных Т.Н. Технологии муниципального управления: учебное пособие / В. Н. Иванов, Ю. Н. Гузов, Т. Н. Безденежных. – Москва, 2013. – 850 с.;
34. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба в современной России: учебное пособие / В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону, 2014. – 657 с.;
35. Игнатов В.Г. Государственная служба и ее реформирование в России: история и современность: учебник / В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону, 2012. – 580 с.
36. Акулич Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок: учебник / Е. И. Акулич. – Москва, 2015. – С. 11;
37. Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики: учебник / В. В. Вольчик. – Ростов-на-Дону, 2004. – С.87-92;
38. Смелзер Н. Социология: учебник / Н. Смелзер. – Москва, 1994. – С.43-45;
39. Храшкин А.А., Воробьев О.М. Правовое регулирование контрактной системы: сборник нормативных актов / А.А.Храшкин, О. И. Воробьев. – Москва, 2016. – 464 с.;
40. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт. – Москва, 1993. – С.258-264;

41. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: сборник нормативных правовых актов / А. И. Иванов. – Москва, 2015. – 428 с.;
42. Бутова С. В., Бутов Ф. С. Институциональная структура рынка государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы / С. В. Бутова, Ф. С. Бутов // Пространство экономики, 2014. – №2-2. – С.30-35;
43. Сухаренко А. Н. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок / А. Н. Сухаренко. // Мониторинг правоприменения, 2013. – №3. – С.50-54;
44. Черемухин С. А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики / С. А. Черемухин // Вестник ТГУ, 2010. – №2. – С.12-14;
45. Давыдова Е.Ю., Суязова Г.А. Государственные закупки и формирование инновационной экономики / Е. Ю. Давыдова, Г. А. Суязова // Территория науки, 2015. – №4– С.169-172;
46. Дёгтев Г. В. Международный опыт государственных закупок / Г. В. Дёгтев// Современные проблемы науки и образования, 2013. – №6. – С.4-7;
47. Истомина Е. А. Особенности современной модели института государственных закупок в России / Е. А. Истомина // Вестник ЧелГУ, 2014. – №9 (338).– С.18-20;
48. Кравцов А. Д. Характер, масштаб и потенциал влияния государственных закупок на экономику России / А. Д. Кравцов // Вестник ТГУ, 2010. – №3 . – С.12-15;
49. Чеботарев В. С., Тимченко А. В. Актуальные проблемы процесса государственных закупок / В. С. Чеботарев, А. В. Тимченко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2014. – №2 (26).–С. 24-27;
50. Першин Д. А. Инфраструктура государственных и муниципальных закупок / Д. А. Першин // Социально-экономические явления и процессы, 2014. – №1. – С. 4-6;

51. Демидова О. А., Яковлев А. А. Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ / О. А. Демидова, А. А. Яковлев // Вопросы государственного и муниципального управления, 2011. – №1. – С.133-156;
52. Бутова С. В., Бутов Ф. С. Институциональная структура рынка государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы / С. В. Бутова, Ф. С. Бутов // Пространство экономики, 2014. – №2-2. – С.30-35;
53. Конышева Т. А. О совершенствовании правового регулирования контрактной системы / Т. А. Конышева // Уникальные исследования XXI века, 2015. – №8 (8). – С.81-87;
54. Иванова О. В. Методика комплексной оценки эффективности государственных закупок Орловской области / О. В. Иванова // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки, 2010. – №2-2.– С.114-118;
55. Нестерович Н. В., Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Н. В. Нестерович, В. И. Смирнов. – Москва, 2000. – 348 с.;
56. Косарев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / К. В. Косарев // Право и экономика, 2013. – № 7. – С. 21.;
57. Демин А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) / А. Демин. – Москва, 1997. – С.13;
58. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России / Ю. В. Романец. – Москва, 2010. – С. 250;
59. Романец Ю. В. Система договоров в гражданском праве России / Ю. В. Романец. – Москва, 2010. –С. 121;
60. Анчишкина О. В., Смотрицкая И. И., Бегтин И. В. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система / О. В. Анчишкина, И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин // Центр стратегических разработок, 2017. – С.112;

61. Вольчик В.В., Нечаев А.Д. Трансакционный анализ сферы государственных закупок: монография / В. В. Вольчик, А. Д. Нечаев. – Ростов-на-Дону, 2015. – С.125;
62. Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике / В. И. Антонов, О. В. Киселева // Современные проблемы науки и образования, 2013. – №3.– С.112-116;
63. Ахметова Л. Я. Система государственных закупок / Л. Я. Ахметова // Информационный журнал бухгалтерского учета, налогообложения и аудита, 2016. – №4 (32). – С.34-39;
64. Тесля П. Н. Эпидемия морального риска: уроки финансового кризиса / П. Н. Тесля // Дайджест-финансы, 2013. – № 12. – С. 60-71;
65. Тарасевич Л.С., Гребенников П.И., Леусский А. И. Микроэкономика: учебник / Л. С. Тарасевич, П. И. Гребенников, А. И. Леусский. –Москва, 2007. –391 с.;
66. Рыманов А. Ю., Авдеев К.К. Финансовые инструменты для реального сектора: от оперативного финансового планирования до венчурного инвестирования: монография / А. Ю. Рыманов, К.К. Авдеев, П. Н. Тесля, Т. Ю. Трифоненкова, Е. В. Костяева, Е. А. Приходько. – Новосибирск, 2012. – 136 с.;
67. Рыманов А. Ю. Анализ системы государственных закупок / А. Ю. Рыманов// Экономический анализ: теория и практика, 2014. – № 16 (367). – С. 40-44;
68. Абрамова Е., Ткаченко Б. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – Москва, 2015. – 124 с.;
69. Мельников В.В., Беленькая Е.В., Петрова Е.В., Тютина В.В. Применение конкурсного механизма при осуществлении государственных и муниципальных закупок в 2006–2014 гг. / В. В. Мельников, Е. В. Беленькая,

Е. В. Петрова, В. В. Тютинина // Государственное и муниципальное управление, 2014. – № 3. –С.80-87;

70. Морозова А.И. Основные направления повышения эффективности реализации государственной закупочной политики / А. И. Морозова // ЭТАП: Экономическая теория, анализ и практика, 2013. – № 4. –С.138-144;

71. База данных государственных закупок и государственных контрактов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.roscontract.ru/leftmenu1\\_8.html](http://www.roscontract.ru/leftmenu1_8.html)(дата обращения 02.07.2017);

72. Hume D. A Treatise of Human Nature / D. Hume. – London, 1969. – 428 p.;

*Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.*

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019г.

\_\_\_\_\_ *Вохменина С.В.*