

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра коммерческого, предпринимательского и финансового права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ И.В. Шишко
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Начальная максимальная цена контракта как базовая основа
контрактной системы РФ
40.04.01.03 Корпоративный юрист

| | | |
|--------------------------------|---------------|---------------|
| Руководитель, к.ю.н., доцент | _____ | Л.Ю. Егорова |
| | подпись, дата | |
| Магистрант ЮЮ16-03М №161626336 | _____ | К.В. Орлова |
| | подпись, дата | |
| Рецензент | _____ | Е.Б. Казанцев |
| | подпись, дата | |

Красноярск 2018 г.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| 1.Формирование систем государственных закупок в различных странах..... | 6 |
| 1.1. Федеральная контрактная система США | 6 |
| 1.2. Европейские модели государственных закупок | 12 |
| 1.3. Эволюция государственных закупок в России | 23 |
| 2. Основные способы осуществления государственных и муниципальных закупок в контрактной системе России | 39 |
| 2.1. Влияние начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком на выбор способа осуществления закупки | 39 |
| 2.2. Обоснование начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком при планировании | 48 |
| 2.3. Обоснование начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком при осуществлении закупок..... | 63 |
| 3. Проблемные вопросы, возникающие в практике закупочной деятельности, и направления совершенствования контрактной системы Российской Федерации | 71 |
| Заключение | 86 |
| Список использованных источников | 89 |

Введение

Актуальность темы исследования. Государственные и муниципальные закупки являются важной составляющей экономики государства. С одной стороны, с помощью закупок решается задача эффективного удовлетворения государственных нужд в товарах, работах и услугах, с другой стороны, государство, как надежный партнер, обеспечивает заказами значительный сектор экономики. Таким образом, размещение и исполнение государственных заказов служит мощным драйвером развития экономики в периоды экономического подъема и поддержкой отечественного бизнеса во времена экономических спадов. Процесс государственных закупок является непрерывным и охватывает все отрасли экономики, поэтому управление этим процессом требует создания системы государственных закупок. Главной составляющей такой системы является правовое регулирование отношений возникающих при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Правовым базисом системы государственных закупок стал федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - закон о контрактной системе), в котором был учтен зарубежный и отечественный опыт правового регулирования госзакупок.

Отношение специалистов к закону неоднозначное, широкий спектр мнений относительно сущности закона о контрактной системе, простирающийся от признания закона «революционным» до его полного отрицания, присутствовал как во время обсуждения проекта закона, так и после вступления его в действие.

Закон о контрактной системе придает большое значение начальной (максимальной) цене контракта, цене контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее - НМЦК), методам определения которой уделяется немалое внимание в тексте закона о

контрактной системе, так как величина НМЦК влияет на многие параметры контракта.

Проблема правовых отношений в рамках контрактной системы была и остается в центре внимания отечественных и зарубежных ученых и специалистов-практиков. Исследованию общих вопросов создания и совершенствования контрактной системы посвятили свои работы Л.В. Андреева, О.А. Беляева, В.Е. Белов, А.В. Демкина, К.В. Кичик, Ф.А. Тасалов, В.А.Федорович, Д. Драбкин, С. Келман, М.Д. Кристенсен, Э.К. Ландер, К.М. Мэнзуэль, С.Л. Скунер, К.В. Тай, Дж.И. Шварц и др.

Исследования НМЦК и ее влияния на различные аспекты планирования и реализации государственных и муниципальных закупок содержатся в работах А.Я. Геллера, Е.А. Ковалевой, П.И. Колыхалова, Е.Д. Набатовой, Л.М. Пахомовой, Ю.Г. Пахомова и др.

С момента вступления в силу закона о контрактной системе прошло не так много времени, но практика показала наличие не решенных проблем и пробелов в работе контрактной системы. Выявление причин, ведущих к сбоям в работе контрактной системы, злоупотреблениям при проведении государственных и муниципальных закупок, является важной задачей для специалистов контрактной системы и ученых правоведов. Целью их исследований является разработка предложений и принятие мер по совершенствованию контрактного законодательства.

Цель исследования заключается в комплексном изучении теоретических и практических проблем правового регулирования отношений в сфере контрактной системы связанных с НМЦК.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в рамках размещения и исполнения государственного заказа. Предметом исследования выступают нормы российского законодательства о приобретении товаров, оказании услуг для нужд государственных заказчиков, регулирующие отношения по размещению и исполнению государственного заказа; доктринальные

исследования по теме диссертации; правовые позиции, изложенные в судебно-арбитражной практике.

Для достижения поставленной цели диссертационного исследования были определены следующие задачи:

- анализ развития российского законодательства о государственном заказе в исторической ретроспективе;

- анализ влияния законодательств США и ведущих европейских стран о приобретении товаров, оказании услуг для нужд государственных заказчиков на формирование контрактной системы РФ;

- анализ влияния НМЦК на выбор способа осуществления закупки;

- анализ способов определения НМЦК при планировании и при осуществлении закупки для государственных нужд;

- выявление проблем в контрактной системе связанных с определением НМЦК и поиск путей решения.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные методы такие как, синтез и анализ, диалектический метод познания, индукция и дедукция, так и частнонаучные – исторический, логический и сравнительно-правовой методы.

Научная новизна работы состоит в комплексном исследовании наиболее актуальных вопросов, связанных с институтом НМЦК как основы контрактной системы. По итогам рассмотрения указанных вопросов предложено их решение, сформулированы предложения по изменению норм действующего законодательства.

Структура работы: введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, а также заключение, в котором формулируются основные положения, выносимые на защиту, и список использованных источников (нормативных правовых актов, специальной литературы, материалов судебной практики).

1. Формирование систем государственных закупок в различных странах

1.1. Федеральная контрактная система США

Одна из старейших государственных контрактных систем создана в США в 1921 году¹. В целом система закупок для национальных нужд в США децентрализованная. Закупки для нужд федеральных органов власти в США осуществляет Управление общих услуг. На основе заявок министерств и ведомств Управление общих услуг организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры, существенно сокращая затраты по сравнению с теми, которое понесло бы каждое ведомство, закупая товары и услуги самостоятельно и в небольших количествах². Министерства и ведомства покупают необходимое на складах, принадлежащих Управлению общих услуг, по оптовым ценам с небольшой надбавкой, обеспечивающей содержание этой системы.

Закупки для нужд национальной обороны осуществляет министерство обороны США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики, Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства и т.п.³.

Управление федеральной закупочной политики осуществляет контроль закупок для государственных нужд, а Совет по регулированию федеральных закупок проводит межведомственную координацию в области закупочной политики.

Деятельность Федеральной контрактной системы США регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа и Правилами закупок для нужд обороны (далее –

¹ Федорович, В. А. США: федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Наука, 2010. – 1055 с.

² Официальный сайт Управления общих услуг США [Электронный ресурс] URL: <https://www.gsa.gov>

³ Храшкин, А. Международный опыт построения системы госзакупок / А. Храшкин // Бюджет. - 2008. - № 9. – С. 13-18

Правила), детально регламентирующими единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа⁴. Правила регулируют отношения по планированию, размещению и исполнению государственного заказа, следовательно, содержат не только гражданско-правовые нормы, но также нормы финансового, административного и налогового права.

Сфера действия Правил охватывает федеральные органы исполнительной власти США, за исключением Федерального управления гражданской авиации США и Монетного двора США, которым Конгресс США предоставил самостоятельное право определения порядка размещения и исполнения государственного заказа⁵.

Правила не распространяют свое действие на законодательные органы государственной власти и судебные органы США, которые самостоятельно устанавливают правила размещения и исполнения государственного заказа, а в отношении федеральных Правил вправе, но не обязаны ими руководствоваться.

В соответствии с Правилами, целью федеральной контрактной системы в сфере приобретения товаров, оказания услуг для нужд государственных заказчиков является своевременное получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей при сохранении общественного доверия и выполнении государством принятых на себя обязательств.

Для достижения поставленной цели американский законодатель предусматривает следующие задачи:

- максимальное использование коммерческой продукции и услуг;
- развитие конкуренции;
- привлечение участников размещения государственного заказа, имеющих успешный опыт исполнения обязательств по государственным контрактам или лиц, исполняющих обязательства по государственному контракту лучше, чем предусмотрено государственным контрактом;

⁴ Смирнов, Р.О. Федеральная контрактная система США: анализ механизма функционирования / Р.О. Смирнов // Вестник СПбГУ. Серия 5. Экономика. - 2011. - №2. - С. 40-51.

⁵ Рубвальтер, Д.А., Федорович В.А. Федеральная контрактная система. Опыт США / Д.А. Рубвальтер, В.А. Федорович // Власть. - 1997. - № 10.

- сокращение административных издержек;
- ведение дел на основе честности, справедливости и открытости;
- достижение целей государственной политики⁶.

Управление системой государственных закупок базируется на принципах равноправного доступа подрядчиков к государственным заказам, борьбы с коррупцией в системе госзакупок, экономии и эффективности государственных закупок⁷.

В систему государственных закупок США входит около ста федеральных ведомств государственного, хозяйственного и научно-технического кластеров. Их заказы на товары и услуги размещаются, как через центральный федеральный орган управления, так и через собственные ведомственные центры, а также двенадцать региональных центров федерального правительства, расположенных в крупнейших городах страны.

Законодательством определены полномочия и функции органов, ответственных за поддержание информационного ресурса – сбор, обработку и распространение данных по закупкам, обеспечение и управление функционированием информационной базы системы данных закупок для федеральных нужд и Федерального регистра контрактов. Центр данных по федеральным закупкам регулярно публикует инструкции по представлению этих данных.

Законодательство США предусматривает упрощенную контрактную процедуру для малых закупок, а также поддерживает электронную коммерцию, подразумевающую электронные технологии для обеспечения деловых действий, включая электронную почту, Интернет, электронные доски объявлений, платежные карты, перевод денежных средств, виртуальный обмен

⁶ Федорович, В.А. США: государство и экономика / В.А. Федорович, А.П. Патрон. М.: Международные отношения, 2007.

⁷ Чупина, И.П. Опыт зарубежных стран в сфере организации государственных закупок сельскохозяйственной продукции / И.П. Чуприна // European journal of economics and management sciences. - 2017.- №2. - с.107-111.

данными и т.д. Законодательство упразднило бумажный документооборот и ведение записей для подрядных закупок на суммы менее 100 тыс. долл.⁸.

По закону каждое федеральное ведомство обязано формировать и поддерживать компьютерные базы данных, по всем контрактам свыше 25 тыс. долл. за последние пять финансовых лет. Все ведомства должны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Таким образом, в Центральной информационной системе федеральных закупок концентрируется вся информация о государственных закупках. На основе этой информации формируются периодические и специальные отчеты президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США. Любые потребители за плату могут получить отчеты, составленные по индивидуальным запросам.

Развитое законодательство в сфере использования Интернет-технологий, средств связи, защиты информации, а также наличие базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей, способствовали распространению электронных торгов при осуществлении федеральных закупок. В результате снизились затраты на закупочные процедуры, сократились сроки проведения этих операций.

Информационные ресурсы обеспечивают выполнение основных принципов процесса закупок продукции для государственных нужд – публичности, равноправия в процессе закупок и открытого доступа к информации по заключенным контрактам. В соответствии с требованиями законодательства обеспечение публичного открытого доступа к этим ресурсам осуществляется посредством их публикации на едином правительственном портале⁹. Электронная версия Федерального регистра контрактов также размещена в Интернет.

⁸ Каранатова, Л.Г. Правила и особенности организации государственного заказа в США / Л.Г. Каранатова // Бизнес в законе. - 2010. - №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravila-i-osobennosti-organizatsii-gosudarstvennogo-zakaza-v-ssha>.

⁹ Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография / Ф.А. Тасалов. - М.: Издательство «Проспект», 2014. - 215 с.

Законодательство США поддерживает меры, направленные на обеспечение и ограничение конкуренции при размещении государственного заказа для повышения качества исполнения государственного заказа.

Правила направлены на обеспечение полной и открытой конкуренции в процессе размещения государственного заказа. При этом действие норм, направленных на обеспечение конкуренции, не распространяется на государственные контракты стоимостью 150 тыс. долл. и менее, для которых используются упрощенные способы размещения государственного заказа.

Правила допускают ограничение конкуренции и случаи, когда обеспечение полной и открытой конкуренции не требуется.

Так, если государственный контракт был заключен без обеспечения полной и открытой конкуренции, в государственном контракте должно указываться должностное лицо государственного заказчика, принявшее такое решение.

Не допускается начало переговоров для размещения государственного заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), переговоров по заявкам участников размещения государственного заказа без обеспечения конкуренции, если контрактный офицер не представил письменного обоснования, не удостоверил правильность и полноту обоснования и не получил одобрения вышестоящего должностного лица государственного заказчика.

Обоснование необходимости проведения отбора участников размещения государственного заказа без обеспечения полной и открытой конкуренции должно содержать достаточно широкий перечень обязательных сведений, среди которых: описание требуемых товаров или услуг, включая их расчетную стоимость, ссылка на нормативный правовой акт, допускающий такие действия, описание действий, предпринятых для получения максимального количества заявок от участников размещения государственного заказа, содержание результатов исследования рынка либо причин, по которым такое исследование не проводилось, заявление о действиях, если такие имеются, которые

государственный заказчик предпримет для устранения любых препятствий в обеспечении конкуренции в последующем.

Соблюдение принципа конкуренции необязательно, когда товары или оказание услуг доступны только у единственного поставщика, исполнителя, или если речь идет о государственных заказчиках в лице Министерства обороны, НАСА, Управления береговой охраны, когда товары или оказание услуг доступны у ограниченного числа поставщиков, исполнителей, либо только у одного поставщика, исполнителя и ни один другой тип товаров или оказываемых услуг не будет удовлетворять потребностям государственного заказчика.

Товары или оказание услуг могут рассматриваться как доступные только у одного участника размещения государственного заказа, когда участник подал государственному заказчику заявку, которая содержит сведения об уникальной и инновационной концепции, ранее недоступной правительству.

Обеспечение конкуренции не требуется при возникновении неожиданной и чрезвычайной необходимости, при которой задержка в заключении государственного контракта может нанести ущерб правительству. Вместе с тем американский законодатель предусмотрел ряд ограничений в отношении использования заказчиками срочного заключения контрактов без конкурентного отбора поставщиков, исполнителей.

Американскому законодателю удалось обеспечить баланс между необходимостью обеспечения полной и открытой конкуренции при отборе участников размещения заказа и объективно существующими ситуациями, когда развитие конкуренции не только не требуется, но и может привести к отрицательным последствиям, как для заказчика, так и для поставщика.

Возможность использования государственными заказчиками упрощенных способов размещения государственного заказа существенно сократила временные затраты и финансовые издержки государственных заказчиков, связанные с необходимостью организации и проведения государственными

заказчиками конкурсных торгов во всех случаях возникновения потребностей в товарах, оказании услуг.

Вместе с тем предоставлены широкие возможности для участия в размещении государственного заказа субъектам малого предпринимательства, что существенно расширяет круг лиц, участвующих в размещении государственного заказа и способствует повышению уровня конкуренции при размещении государственного заказа¹⁰.

Федеральной контрактной системой США ведется отслеживание результатов деятельности и репутационной истории подрядчика посредством создания соответствующей информационной среды. Для этого создана автоматизированная информационная система мониторинга предыдущей результативности поставщиков, определены должностные лица, ответственные за ведение ведомственных учетных систем мониторинга результативности деятельности подрядчиков¹¹.

Реализуется также комплекс мероприятий, направленных на отбор подрядчиков, способных предоставлять наиболее качественные товары, работы, услуги, для чего проверяется прошлая деятельность подрядчиков перед подписанием нового контракта с ним.

1.2. Европейские модели государственных закупок

Единая система государственных закупок была создана в Европейском союзе с учетом опыта создания Федеральной контрактной системы США. Ее создание призвано снизить расходы при проведении закупок для государственных нужд, обеспечить равные конкурентные условия всем участникам контрактной деятельности на общем рынке Евросоюза. Единая система государственных закупок поддерживает требования публичности при

¹⁰Иванова, Е.В., Соколова, О.Ю. Механизм поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в системе госзакупок / Е.В. Иванова, О.Ю. Соколова // Вестник СИБИТа., - 2016. - №1 (17). - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-podderzhki-subektov-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-v-sisteme-goszakupok>.

¹¹ Андреева, А. Мировой опыт госзакупок / А. Андреева // Бюджет. - 2006. - №9. - С.68-73.

заключении контрактов, в целях ведения честного бизнеса. Работа системы закупок содействует участию малого и среднего бизнеса в государственных заказах.

Создание наднационального законодательства по вопросам проведения закупок для государственных нужд столкнулось с существующими различиями в законодательствах стран Евросоюза¹². С использованием американского опыта были разработаны процедуры, способы и методов проведения государственных закупок. Информационное обеспечение европейской контрактной системы обеспечивает процесс закупок для государственных нужд. «Официальный журнал ЕС» содержит всю информацию о заключенных контрактах всех стран Евросоюза¹³. До 1998 года существовала бумажная версия журнала, в настоящее время официальной является электронная база данных «Ежедневный электронный тендер», размещенная в сети Интернет¹⁴. Ежедневно межгосударственная база данных пополняется данными сотен новых контрактов, более полная информация о заключенных контрактах содержится информационных системах стран-членов Евросоюза. Консультационные и справочные услуги участникам контрактной системы предоставляют национальные информационные центры.

Контрактная деятельность организована преимущественно по централизованному или децентрализованному методам, реже используется комбинированный метод государственных закупок. Организация закупок по централизованному методу заключается в создании закупочного центра, собирающего заявки от государственных компаний и проводящего закупки у участников контрактной системы. Очевидным достоинством этого метода является минимальная цена контрактов, как следствие крупнооптовых закупок, недостатками являются недостаточная гибкость и мобильность, а также невозможность учитывать небольшие отличия в заявках.

¹² Налбандян, А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник РУДН. Серия: Экономика. - 2013. - №5. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-opyta-razvityh-stran-v-organizatsii-sistemy-gosudarstvennyh-zakupok>.

¹³ Информация о Европейском законодательстве – URL: <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁴ Дополнения к «официальному журналу» ЕС, посвященному Европейским государственным закупкам. – URL: <http://ted.europa.eu>

Децентрализованный метод организации закупок предусматривает самостоятельное размещение компаниями заявок и заключение контрактов с поставщиками. Эта функция в государственных компаниях возлагается на специальные департаменты или отделы по закупочной деятельности. Децентрализованный метод обеспечивает своевременность закупок, учет всех нюансов заявок на поставки, но он более затратный, чем централизованный метод. При такой организации закупок цены на небольшие поставки по контрактам обойдутся дороже, содержание департаментов или отделов по закупочной деятельности дополнительно увеличивает затраты на закупки.

Оба метода широко используются странами Евросоюза¹⁵. Но наибольшую эффективность показала комбинация этих методов. Такая организация закупочной деятельности возлагает на министерство экономики или финансов общее руководство контрактной деятельностью, в том числе разработку нормативно-правовой базы, координацию, планирование и контроль. Непосредственно закупки осуществляются специальными департаменты или отделами по закупочной деятельности¹⁶.

Нормативно-правовая база организации государственных закупок в странах Евросоюза формируется в соответствии с рекомендациями международных организаций: Всемирной торговой организации и Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Требования Всемирной торговой организации (далее – ВТО) по закупкам отражены в многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках ВТО¹⁷. Образцом закона по организации государственных закупок служит предложенный Комиссией ООН по праву международной торговли типовой закон о закупках товаров и услуг¹⁸.

¹⁵Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского Союза [Электронный ресурс] // Доклад Sigma № 40. URL: www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf.

¹⁶Баранова, В.П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран / В.П. Баранова // Инноватика и экспертиза. - 2015. - № 1 (14) - С. 211.

¹⁷Шахназаров, Б.А. ВТО и модернизация правового регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации / Б.А. Шахназаров // Lex russica. - 2013. - № 1. - С. 105-114.

¹⁸Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг [Электронный ресурс] – URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure-r.pdf>.

В практике организации крупных закупок товаров и услуг, проведение открытых конкурсов – тендеров признано наиболее эффективной формой организации государственных закупок¹⁹. Большинство стран используют различные виды тендеров при проведении закупок товаров и услуг для государственных нужд. Для организации закупок применяются открытые и закрытые одно- и двухэтапных конкурсы, запросы котировок и предложений, закупки у единственного поставщика, метод конкурентных переговоров²⁰.

Запросы предложений направляются не менее чем трем поставщикам. Департамент или отдел по закупочной деятельности устанавливает критерии для оценки предложений, их ранг и квалификационное значение. Критерии также затрагивают управленческую и техническую компетентности поставщика, обеспечение обслуживания и ремонта на срок жизненного цикла товара. В ходе оценки предложений допускается проведение переговоров, запрос пересмотра предложений. Конфиденциальные переговоры проводятся со всеми поставщиками, предложения которых не были отклонены. Наконец заказчик предлагает поставщикам представить к определенной дате свои окончательные варианты, из которых будет выбран лучший.

В ряде стран Евросоюза законом установлены преференции некоторым категориям поставщиков, в частности это могут быть мелкие и средние предприниматели, местные поставщики и подрядчики²¹. Цель таких преференций - поддержка национального малого и среднего бизнеса. С этой же целью делается резервирование части закупок для поддерживаемых категорий поставщиков или крупные лоты искусственно дробятся на более мелкие.

Контрактная система Великобритании характеризуется высокой степенью централизации. При Казначействе создано Управление по делам государства в

¹⁹Нестерович, В.Н., Смирнов, В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд/ В.Н. Нестерович, В.И. Смирнов - М.: Инфра-М, - 2007. - 360 с.

²⁰Беляева, О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов О.А. Беляева - М.: ИД «Юриспруденция», -2010. - 296 с.

²¹Семенова, Ф.З. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф.З. Семенова, М.Б. Борлакова, Л.С. Боташева // Фундаментальные исследования. - 2016. - № 6-2. - С. 465-469. - URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40444>.

ведении которого находится система закупок для государственных нужд, а также проведение единой государственной политики в области государственного заказа. Управление по делам государства проводит предварительную оценку необходимости госзакупки и рисков, связанных с государственным заказом, размещаемым отраслевым органом государственной власти. Управление помогает отраслевым органам исполнительной власти отбирать проекты, сопровождает процесс размещения государственного заказа, оказывает услуги по управлению контрактами.

Централизованная закупка стандартных товаров и услуг осуществляется по схеме, использующей принцип закупки третьим лицом. Для этого в рамках национальной контрактной системы Великобритании созданы группы по централизованным закупкам. В частности, группа по закупке энергетических ресурсов, созданная на базе министерства обороны Великобритании, осуществляет закупку до 90 % объемов электроэнергии, потребляемой государственным сектором экономики страны, что ведет к значительному снижению цен.

Ежегодные «Обзоры зрелости процессов обеспечения государственных нужд органа исполнительной власти» призваны оценить качество процессов размещения государственных контрактов отраслевыми органами исполнительной власти. Проведение таких обзоров выявляет недостатки и находит возможности улучшения процедур и процессов контрактной системы на уровне департаментов и исполнительных агентств. По итогам обзоров составляется программа повышения квалификации сотрудников вышеуказанных департаментов и исполнительных агентств. Повышение квалификации сотрудников является частью общей стратегии «Развитие человеческого потенциала в государственных закупках».

Управление по делам государства с целью повышения эффективности удовлетворения государственных нужд решает задачи по обоснованию и контролю государственных контрактов, по разработке и использованию

информационной базы государственных контрактов, по управлению крупнейшими государственными контрактами.

Таким образом, централизация в одном органе исполнительной власти ключевых функций по обеспечению государственных нужд в товарах, работах и услугах оптимизирует процесс управления государственным контрактом на всех стадиях от обоснования государственной нужды до ее удовлетворения реализацией контракта²².

Управление по делам государства осуществляет контроль контрактов по схеме многоступенчатой фильтрации заказа на всех этапах его жизненного цикла.

Жизненный цикл разбивается на следующие этапы:

- обоснование необходимости государственного контракта;
- стратегия снабжения;
- стратегия размещения;
- организационная схема исполнения государственных контрактов;
- проекты договоров, технических заданий;
- результаты этапов исполнения государственных контрактов;
- результаты исполнения государственных контрактов;
- результаты эксплуатации созданных объектов.

Механизм многоступенчатой фильтрации применяется для мониторинга стандартных государственных контрактов. Мониторинг крупных заказов ведется на основе детализированной базы данных, которую ежегодно пополняют до 50 крупных проектов. Отслеживание хода исполнения заказов по базе данных ведется в режиме реального времени.

Из перечня крупных проектов ежегодно выделяется полтора - два десятка крупнейших, контроль за которыми осуществляется специальной Группой по анализу хода ключевых проектов. Функция администрации Группы возложена

²² Антонов, В.И. 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. - URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=9274>.

на подразделение Управления по делам государства, к работе с проектами привлекаются эксперты на коммерческой основе. При необходимости, особо значимые государственные контракты контролируются непосредственно Управлением по делам государства.

На информационном портале контрактной системы Великобритании размещена электронная библиотека типовых государственных контрактов, ведущаяся Управлением по делам государства, которая предоставляет государственному заказчику услуги подбора типового государственного контракта. При необходимости, государственный заказчик, выбравший типовую форму государственного контракта, может обратиться в службу поддержки и получить необходимые консультации по деталям контракта.

Выполняя требования Европейского союза в сфере государственных закупок, Федеративная Республика Германия выстроила современную национальную контрактную систему, базирующуюся на информационных технологиях. Германия педантично подстроила свое законодательство под нормы законодательства Евросоюза, с одной стороны, исключив риски привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушение этих норм, с другой стороны, выполнение этих норм направлено на поддержание конкурентной среды и недопущение ущемления прав предпринимателей²³. Нормы европейского законодательства в сфере госзакупок отражены не в законе о контрактной системе, а в антимонопольном законодательстве, которое рассматривает удовлетворение государственных нужд в рамках принципов рыночной экономики.

Построенная в соответствии с законодательными нормами Евросоюза, германская система контроля процедуры госзакупок имеет некоторые особенности. Действие системы контроля распространяется не только на государственные компании, но и на приравненные к ним согласно толкованию законодательства Евросоюза. Поэтому, ряд частных компаний также

²³Козак, С. Госзакупки по-европейски: немецкая практика / С. Козак // Торгово-промышленные ведомости. - 2012. - 13 августа [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html>.

учитываются, как государственный заказчик. Контроль осуществляют апелляционная инстанция в форме независимого учреждения и судебная инстанция в форме судебного органа.

Открытость размещения государственного заказа и возможность оспаривать решение о его размещении признаются прогрессивным фактором контрактной системы Германии²⁴. Выносимые апелляционной и судебной инстанциями постановления публикуются и способствуют совершенствованию права в контрактной сфере. Законом установлен ускоренный порядок рассмотрения обращений, поэтому не происходит существенной задержки инвестиционного процесса.

В Германии организация процесса закупок для государственных нужд осуществляется децентрализованным способом. Государственные структуры федерального, регионального и местного уровня, а также частные компании, работающие в области жизнеобеспечения, самостоятельно и под собственную ответственность размещают заявки, руководствуясь положениями существующего законодательства. В Германии, согласно указаниям Евросоюза, действуют различные правила по размещению заказа в зависимости от отношения цены к рекомендованным пороговым величинам. Например, различается порядок контроля и обжалования действий заказчика.

На основе постоянного диалога с участниками процесса Федеральное министерство экономики и технологий осуществляет деятельность по совершенствованию процесса государственных закупок. В связи с нередкими попытками участников процесса госзакупок использования приемов недобросовестной конкуренции введена практика назначения в государственные учреждения независимых лиц, ответственных за размещение

²⁴Мельников, В.В. Факторы государственных закупок: оценка влияния в рамках международных сопоставлений / В.В. Мельников, Т.Б. Усманов, В.Ю. Щеколдин // JER. - 2016. - №2. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/factory-gosudarstvennyh-zakupok-otsenka-vliyaniya-v-ramkah-mezhdunarodnyh-sopostavleniy>.

государственных заказов. Этим чиновников невозможно уволить, и их работа контролируется вышестоящими органами надзора и Счетной палатой²⁵.

Во Франции существует полуцентрализованная структура государственных закупок, но при этом главный институт – Департамент государственных закупок Директората правовых вопросов - принадлежит к центральному уровню. Данный директорат подчиняется Министерству экономики, финансов и промышленности. Ряд функций осуществляются другими министерствами, особенно функции судебного надзора и централизованного снабжения.

Департамент государственных закупок отвечает за подготовку законопроектов первичного и вторичного законодательства, стандартной конкурсной документации и стандартной контрактной документации, осуществляет обязательный аудит госконтрактов после этапа размещения госзаказа, но перед этапом официального объявления результатов размещения. Задача Департамента - помочь государственным заказчикам лучше использовать бюджетные средства в тех пределах, которые определены правительством. Вмешиваясь в закупочный процесс до заключения контракта, Департамент может предоставить консультацию с тем, чтобы не только обезопасить контракт от обжалования в суде, но также обеспечить его успешную реализацию.

В настоящее время полномочия Департамента распространены на территориальные образования (префектуры) и определено, что передача государственными органами контрактов для их аудита становится факультативной. Заказчики наделены правом принятия самостоятельного решения о заключении контракта.

При этом на заказчиков возложен ряд новых обязанностей. Они должны принимать решение о заключении контракта с учетом требований устойчивого развития (социальные и экологические нормы), правил заключения

²⁵Старкова, Н.О. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом / Н.О. Старкова, А.Р. Мирзоян // Научный журнал КубГАУ. - 2014. - № 104(10). - URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf>.

внешнеэкономических сделок, группировки заказов, открытия для конкуренции новых рынков (ж/д транспорт, энергетика, доставка корреспонденции).

Директорат правовых вопросов отвечает за разработку закупочной политики и разработку руководящих положений и распоряжений. Другие министерства могут готовить собственную документацию для внутреннего использования или для заключения договоров в пределах своей компетенции. Директорат правовых вопросов является контактной структурой для Еврокомиссии, организует участие страны в работе консультативных комитетов Евросоюза. Еще одной задачей Директората правовых вопросов является консультирование правительства по вопросам политики в области государственных закупок, он также предоставляет юридические и иные консультации организациям заказчика и коммунальным хозяйствам.

Преимуществом французской системы централизованных закупок является то, что любое официальное должностное лицо, отвечающее за составление или передачу государственного заказа, может без труда получить сведения или консультации о законодательстве в области государственных закупок от Директората правовых вопросов или информационного отдела. Директорат правовых вопросов не занимается на постоянной основе организацией обучения или исследовательской деятельностью, но может начать проводить семинары при условии внесения изменений в кодекс о государственных закупках.

Директорат правовых вопросов был создан в 1998 г. указом премьер-министра. В соответствии с конституцией нормы, применяемые органами государственного управления, могут приниматься указом. Правительство имеет полномочия обязывать местные органы власти применять те же правила и процедуры, что и государственные органы. Директор Директората правовых вопросов назначается указом и подчиняется министру.

Общественная контрольная организация по государственным закупкам была создана в ноябре 2005 г. Она работает в тесном сотрудничестве с Директоратом правовых вопросов. Организацией курсов по законодательству в

области государственных закупок или других практических вопросов занимаются муниципалитеты, и в целом любые органы, регулируемые публичным правом, могут объединяться для заключения контрактов или рамочных соглашений.

Во Франции существует единственный орган централизованного снабжения, который может снабжать товарами любые органы государственной власти. Помимо этого, существует несколько сотен местных объединений, которые занимаются аналогичными задачами.

Надзор за решениями в области государственных закупок осуществляется в системе судов.

Во Франции процедуры проведения госзаказа предусматривают публичность объявления сделок, конкурентный доступ к процедуре закупок экономических операторов-поставщиков, открытость осуществленного выбора, внешний контроль²⁶.

Информационное обеспечение контрактной системы Франции осуществляет Информационный центр государственных закупок.

Объединяя всех участников государственных закупок Информационный центр выполняет три основные функции:

- сбор и обработка финансовых, бухгалтерских и экономических показателей, касающихся госзакупок, что позволяет лучше управлять процессом, осуществлять экономию государственных средств, соблюдать прозрачность сделок и правила конкуренции;

- экономический анализ собираемой информации;

- оценка качества организации закупочных процессов и взаимное обсуждение всеми участниками технических и экономических аспектов проведения госзакупок в ходе рабочих коллоквиумов и семинаров.

²⁶Феклистова, Д.П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок/Д.П. Феклистова // Молодой ученый. - 2017. - №7. - С. 373-375.

Информационный центр государственных закупок ежегодно публикует информацию о заключенных и реализуемых контрактах. Во Франции регистрируются и учитываются:

- сделки государственных учреждений, осуществляемые в соответствии с Кодексом госзакупок и текстами Европарламента;
- контракты, заключенные в соответствии с декретом о некоторых сделках для нужд обороны;
- контракты, заключенные некоторыми государственными или частными лицами, и не подпадающие под статьи Кодекса госзакупок;
- некоторые концессионные договоры в соответствии со специальными документами, иные контракты.

Регистрация определяется и через установления перечня покупателей, чьи контракты подпадают в Информационный центр государственных закупок. В их числе: органы государственной власти, административно-территориальные образования, государственные административные учреждения национального и территориального уровня, структуры, подлежащие экономическому и финансовому контролю государства.

В 2009 году началось реформирование действующей информационной системы. Был запущен проект, цели которого: дематериализация (переведение в электронный формат) учета и значительное улучшение количества и качества собираемых данных о государственных закупках²⁷.

1.3. Эволюция государственных закупок в России

Государственные закупки в России, судя по упоминанию их в научной литературе, начали формироваться в систему в середине 17 века. Меры, принимаемые при осуществлении государственных закупок, были направлены

²⁷Сергачева, О.А. Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 - Волгоград. 2013. - 196 с.

на сохранение и рачительное использование казны. В числе таких мер было размещение государственного заказа на конкурсной основе²⁸.

Известный указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на обеспечение доставки в город Смоленск сухарей и муки» можно считать одним из первых российских правовых актов, регулировавших закупки для государственных нужд. Анализ условий договора между заказчиком и подрядчиком предусмотренный этим Указом выявляет наличие в нем главных признаков современной контрактной системы – публичный характер заказа, условия, поиск подрядчика, льготы.

Во времена правления Петра I правовое регулирование правоотношений в сфере государственных закупок совершенствовалось и обрело структурный характер. В ходе экономических и общественно-политических реформ сформировался аппарат центрального управления российским государством, подчиняющийся Сенату. В числе учреждений, курируемых Сенатом, была Канцелярия подрядных дел, управляющая казенными подрядами.

Информирование населения о предстоящих конкурсах осуществлялось вывешиванием объявлений на всех воротах, стенах и столбах города. Таким же образом доводилась информация о льготах государственным поставщикам и подрядчикам.

В июне 1721 года Сенатом был принят «Указ о борьбе с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок». Значительным вкладом в развитие контрактной системы стало издание «Регламента Адмиралтейства и Верфи» в 1722 году. В Регламенте были заложены меры, повышающие эффективность использования государственных средств при заключении контрактов. Объявления о проведении закупок вывешивались в видных местах столицы, рассылались в другие города, делая информацию о закупках доступной широкому кругу заинтересованных лиц. Это положение Регламента гарантировало поддержку принципа открытости и прозрачности

²⁸Блинов, В.Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд. Дисс. ... канд. юрид наук: 12.00.03 - Казань. 2009. - 216 с.

государственных закупок. Регламент содержал указания о правилах выбора подрядчика и ведения с ним договорной работы²⁹. Регламентом предусматривался порядок действия должностных лиц для исключения коррупции. Петр I неоднократно пытался искоренить коррупцию в системе государственных закупок, но, судя по архивным документам того времени, она продолжала существовать, несмотря на наказания высокопоставленных должностных лиц.

Дальнейшее развитие контрактной системы продолжилось во время проведения реформ государственного управления 1775-1776 годов. Статья «О контрактах по подряду, поставках, и откупах» государственного закона «Учреждение о губерниях» содержала правила управления контрактами³⁰. Эти правила концентрировали в себе весь накопленный опыт проведения подрядов и закупок товаров и услуг российскими государственными учреждениями. На основании акта была создана Казенная палата, в ведение которой входило заключение контрактов на суммы, не превышающие 10 000 рублей, со сроками исполнения до четырех лет. Более крупные контракты рассматривала и утверждала лично императрица.

Во все времена поставки для нужд армии и флота занимали центральное место в структуре государственных контрактов. Благодаря такому подходу развивалась и совершенствовалась контрактная система Российской империи. Методическая поддержка контрактной системы включала указания по расчету базовых цен при проведении государственных закупок. В качестве примера можно рассмотреть «Устав о провианте для продовольствия войск», который содержит методические рекомендации расчета цен. В 1802 году был принят указ «О составлении положения справочным ценам на провиант в губерниях», который предписывал местным властям определять справочные цены на

²⁹Стурза, К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Стурза // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 20.

³⁰Гончаров, Е.Ю. История торгов в России XVII-XVIII вв. / Е.Ю. Гончаров // Конкурсные торги. - 1998. - № 8. - С. 40.

провиант и фураж для войск. В дальнейшем эти цены применялись при согласовании с поставщиками договорной цены.

В российском законодательстве появились нормы об ответственности заказчика и защите законных интересов подрядчика, для ряда заключаемых государством договоров вводилась обязательность проведения публичных торгов.

Действовавшее в начале двадцатого века «Положение о казенных подрядах и поставках» сыграло большую роль в регламентации заключения и исполнения государственных контрактов. Положением впервые в практике российской системы государственных закупок предусматривалась выдача аванса по заключенному контракту, в целях его своевременного и надлежащего исполнения подрядчиком. Появилась регламентация способов обеспечения исполнения контракта подрядчиком, в их число вошли требования о предоставлении подрядчиком ряда документов, подтверждающих его надежность, в некоторых случаях подрядчик должен был предоставить залог или поручительство³¹.

Революция 1917 года отменила частную собственность, начался процесс формирования нового законодательства. В период «Военного коммунизма» государственные нужды обеспечивались за счет продовольственной разверстки и продовольственного налога³².

В советский период договорные отношения регулировались, как правило, административным правом. Экономика регулировалась административно-командным способом, готовая продукция распределялась централизованно³³.

В 1921 году Совет народных комиссаров РСФСР ратифицировал Положение «О государственных подрядах и поставках», предписывающее проводить торги для контрактов, сумма которых превышает установленные

³¹Гончаров, Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.)/ Е.Ю. Гончаров // Конкурсные торги. - 1998. - № 14. - С. 42.

³²Декреты советской власти. Т. IV. - М., 1968. - С. 302-304.

³³Смирнов, В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Б.Ю. Гончаров. - Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. - С. 320.

пределы. Аналогичный принцип был в законодательстве Российской империи³⁴. Изданная в 1923 году Инструкция «О производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки» также содержала нормы дореволюционного законодательства, в частности, способы проведения торгов: устного объявления условий, объявление условий в запечатанных конвертах и смешанный способ проведения торгов³⁵.

К этому времени экономика практически полностью стала государственной, частное предпринимательство из нее было вытеснено, фактически прекратились все договорные отношения, их сменили плановые договора.

Начиная с 1987 г., до союзных и автономных республик, краев и областей вместо плана закупок доводились планы поставок в общесоюзный и республиканский фонды продукции, которые устанавливались по нормативам, утвержденным Госпланом СССР и Госагропромом СССР, с учетом особенностей каждого региона, баланса производства и потребления продуктов питания и тенденций изменения их в плановом периоде.

Та продукция, которая была произведена сверх плана, могла использоваться предприятием по собственному усмотрению или быть реализованной по реальным рыночным ценам. Предприятия имели право реализовывать до 30 % установленного планом объема. При этом проданная продукция засчитывалась в план³⁶.

В соответствии с Указом Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» централизованное распределение материальных ресурсов, обязательный

³⁴Анисимов, В. А. Торги как способ размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. ... канд. юрид. наук. - Краснодар, 2011. - 22с.

³⁵Постановление СНК СССР от 07.08.1923 «Инструкция о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки» // СПС КонсультантПлюс.

³⁶Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование/ Л.В. Андреева. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 43.

государственный заказ были ликвидированы, и принудительное формирование хозяйственных связей были упразднены³⁷.

Возврат к рыночной модели экономики потребовал изменения, как принципов, так и механизма осуществления государственных закупок. Действовавшие в переходный период Федеральные законы - Федеральный закон от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» и Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» регулировали отношения в сфере закупок для государственных нужд. Эти законы были небольшими по содержанию, не устанавливали четкой процедуры размещения заказов, в связи с чем заложенные в них идеи не находили должной реализации на практике³⁸.

В тексте этих законов закреплялись такие понятия, как «государственные нужды» и «государственный контракт», вводилась система конкурсного размещения государственных заказов.

Позднее в 1994-1995 гг. было принято несколько специальных законов, ставших основой российского государственного заказа³⁹. Регулируя отношения в сфере государственных закупок, они действуют, и по сей день, в части, не противоречащей современному контрактному законодательству России⁴⁰.

Указ Президента РФ от 8.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» устанавливал конкурсную систему осуществления государственных закупок для нужд государства и технологию осуществления государственных закупок⁴¹. Для

³⁷Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 N 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // СПС КонсультантПлюс.

³⁸Романец, Ю.В. Система договоров в гражданском праве России / Ю.В. Романец. - М.: Статут, 2010. - С. 121.

³⁹Кикавец, В.В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации / В.В. Кикавец // Право и жизнь. - 2010. - № 1. - С. 25-32.

⁴⁰Жуков, Ф.Ф. Актуальные проблемы гражданских правоотношений, связанных с поставкой научно-технической продукции для федеральных государственных нужд: автореф....канд. юрид. наук, - М., 2010. - 27 с.

⁴¹Указ Президента РФ от 8.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»// СПС КонсультантПлюс.

реализации данного Указа были утверждены Методические рекомендации по проведению торгов.

Главным недостатком законодательства о государственных закупках того времени являлось отсутствие целостности и систематичности⁴². Множество отдельных нормативных актов, составлявших законодательство о государственных закупках, содержали противоречащие нормы, законы субъектов РФ отличались друг от друга и от федерального законодательства⁴³. Это создавало благоприятную ситуацию для коррупционных проявлений, негативно влияющих на становление системы государственных закупок⁴⁴.

Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" был создан для борьбы с коррупцией, но из-за низкого качества, не смог решить проблему коррупции, и был отменен⁴⁵.

Принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» стало значительным событием для системы государственных закупок. Фактически была сформирована новая российская система государственных закупок, которая учитывала опыт зарубежных стран и отечественный опыт регулирования государственных закупок⁴⁶. Ряд авторов отмечают, что Федеральный закон № 94-ФЗ «имеет в некоторых вопросах даже более передовые позиции по отношению к законодательству развитых стран, став, таким образом, для них даже

⁴²Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Г.Н. Кобзев, Е.Ю. Гончаров. - М.: Изд. МЭИ, - 2000г.

⁴³Государственная контрактная система: состояние, проблемы, перспективы. – М.: Институт экономики РАН, 2013. – 50 с.

⁴⁴Губин, Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е.П. Губин. - М.: Юристъ, 2005. - 314 с.

⁴⁵Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»// СПС КонсультантПлюс.

⁴⁶Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// СПС КонсультантПлюс.

законодательным ориентиром по многим вопросам в сфере регулирования размещения государственного и муниципального заказа»⁴⁷.

Законодательство впервые закрепляло единый для всех порядок размещения заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁴⁸.

Таким образом, Федеральный закон № 94-ФЗ стал важной отправной точкой развития системы осуществления государственного и муниципального заказа, заложил базовые принципы и регламентировал основные процедуры, необходимые для его эффективного исполнения⁴⁹.

Первоначальными задачами Федерального закона № 94-ФЗ были раскрытие и регулирование процедуры размещения государственных закупок, но в результате правотворчества в Федеральный закон № 94-ФЗ вошли так же и положения об условиях государственного контракта, содержании контрактов, порядке их изменения и пр⁵⁰.

На смену Федеральному закону № 94-ФЗ пришел Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который существенным образом изменил действующую в настоящее время систему государственных закупок⁵¹. Помимо новых способов проведения государственных и муниципальных закупок, был устранен пробел законодательства, связанный с отсутствием правил регулирования

⁴⁷Евраев, М.Я. Основные направления развития законод-ва о размещении госуд-х и муницип-х заказов, а также законод-ва об использ-нии ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформир-я отеч. законод-ва и управления в сфере эк-кой деят-сти /М.Я. Ермаев, К.А. Писенко // Финансовое право. - М.: Юрист, 2006, № 8. - С. 22-29.

⁴⁸ Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года 94-ФЗ, 2-е издание / под ред. А.А. Храпкина. - М.: Юриспруденция, 2010. - 566 с.

⁴⁹Назаров, М.В. Переход к контрактной системе государственных закупок в Российской Федерации в 2006–2013 гг. / М.В. Назаров // Российское предпринимательство. - 2013. - №24 (246). - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perehod-k-kontraktnoy-sisteme-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossiyskoy-federatsii-v-2006-2013-gg>.

⁵⁰Ковалева, Е.А. Особенности начальной максимальной цены контракта в системе государственных закупок / Е.А. Ковалева // Вестник Челябинского государственного университета. - 2013. - № 15. - С. 59–64.

⁵¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс // Опубликован 08.04.2013 на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

подготовительной части закупок⁵². Закон о контрактной системе регулирует весь процесс проведения государственных и муниципальных закупок, начиная с планирования закупки и включая процесс исполнения контракта⁵³. Также закон о контрактной системе содержит более совершенную систему контроля над закупочными процедурами⁵⁴.

Закон о контрактной системе устанавливает обязательное планирование для всех видов осуществляемых закупок. Планирование реализуется посредством утверждения и ведения заказчиками двух видов обязательных документов: планов закупок и планов-графиков.

Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия закона о бюджете соответствующего уровня на очередной финансовый год и плановый период, и включают в себя сведения о цели осуществления закупок, объеме и периодичности, а также об обоснованиях закупок.

Планы-графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок.

В отдельных случаях Правительством Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований могут быть установлены случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок⁵⁵.

По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены⁵⁶.

⁵² 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. 21–26.

⁵³ Кикавец, В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность / В.В. Кикавец, Е.И. Борзова // Госзакупки.ру. - 2015. - №4. - С.47-50.

⁵⁴ Яргунова, А.И. Сравнительная характеристика процедур связанных с контрактом по Закону о КС и Закону №94-ФЗ / А.И. Яргунова // Госзакупки.ру. - 2014. - №12. - С.13-15.

⁵⁵ Шумик, Е.Г. Проблемы становления и перспективы развития общественного контроля в государственных закупках / Е.Г. Шумик, Б.Е. Куприянов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». - 2016. - №3. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-stanovleniya-i-perspektivy-razvitiya-obschestvennogo-kontrolya-v-gosudarstvennyh-zakupkah>.

⁵⁶ Акулич, Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок / Е.И.Акулич // Российское предпринимательство. - 2015. - № 4 (274). - С. 623–634.

Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, закрепленным в Законе о контрактной системе.

С 1 января 2014 года вступила в силу основная часть положений о единой информационной системе, предусматривающих предоставление доступа к информации, в частности, об исполнении контрактов, о результатах мониторинга закупок. При этом под единой информационной системой понимается совокупность документов, иной информации о закупках, размещаемой на сайте в сети Интернет, определяемом Правительством РФ, и технических средств, обеспечивающих формирование и предоставление указанной информации.

Согласно Федеральному закону от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» заказчиками предъявляются требования только к участникам торгов (включая торги в форме аукционов и конкурсов)⁵⁷. Закон о контрактной системе содержит перечень требований, применимый ко всем участникам закупок. Основная часть требований в неизменном виде была заимствована из Закона о госзакупках⁵⁸.

Дополнительные требования к участникам могут предъявляться на основании актов Правительства РФ в случае, если закупки осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов. Закон о контрактной системе также вводит правило, согласно которому при предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным

⁵⁷Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»// СПС КонсультантПлюс.

⁵⁸Гасаналиева, А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.Ш. Гасаналиева // Молодой ученый. - 2016. - №2. - С. 671-673. - URL: <https://moluch.ru/archive/106/25061>.

учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства на такое юридическое лицо при осуществлении им закупок за счет указанных средств распространяются положения Закона о контрактной системе. Указанное дополнение представляется целесообразным и направлено на предотвращение злоупотреблений при расходовании выделенных бюджетных средств⁵⁹.

Закон о госзакупках устанавливает требования к описанию объекта закупок индивидуально для каждого способа осуществления закупок⁶⁰. В Законе о контрактной системе установлены единые требования для всех объектов закупок.

Закон о контрактной системе вводит ряд методов для определения и обоснования начальной максимальной цены контракта. К ним относятся:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

Закон о контрактной системе предусматривает разработку и утверждение методических рекомендаций по применению вышеперечисленных методов федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы⁶¹.

Законом о контрактной системе устанавливается обязанность заказчика требовать предоставления обеспечения участниками конкурсов и аукционов.

⁵⁹Кикавец, В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок / В.В. Кикавец // Госзакупки.ру. – 2014 - №12. - С.16-17.

⁶⁰Федоров, А.А. Проблемы правового регулирования совместных торгов в государственных и муниципальных закупках / А.А. Федоров // Право и экономика. - 2011. - № 10. - С. 7-12.

⁶¹ Письмо Минэкономразвития России от 24.04.2017 № ОГ-Д28-5206 «О применении проектно-сметного метода определения НМЦК и проектной документации при закупке строительных работ; об изменении количества товара, объема работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс.

Закон о контрактной системе расширил список возможных способов обеспечения, это могут быть денежные средства или банковская гарантия⁶².

Предпочтительный способ обеспечения заказчик имеет право выбирать самостоятельно, исключение составляет проведение аукционов в электронной форме. В этом случае в качестве обеспечения могут выступать только денежные средства.

Закон о контрактной системе предусматривает обязанность по установлению критериев определения победителей для всех способов закупочных процедур. Более того, в Законе о контрактной системе закреплена норма об обязанности заказчика использовать не менее двух критериев оценки, одним из которых должна являться цена. Дополнительным критерием может стать один из следующих:

- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ;
- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок;
- квалификация участников закупки, включая наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и иных необходимых для исполнения контракта материальных ресурсов, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Закон о контрактной системе предусматривает следующие способы определения поставщиков:

- конкурсы;
- аукционы;
- запрос котировок;
- запрос предложений.

⁶²Толстобоков, О.Н. Банковская гарантия по новому: первая практика контроля / О.Н. Толстобоков // Вопросы экономики. - 2014. - №3. - С.34.

В Законе о контрактной системе предусмотрены и такие способы, как конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений, являющиеся новеллами для российского законодательства.

Порядок исполнения контракта регулируется Законом о контрактной системе достаточно подробно. Стоит отметить некоторые моменты процедуры, которые носят обязательный характер для заказчика.

1. Обязанность проводить экспертизу поставленного товара (оказанной услуги или выполненной работы) с привлечением экспертов и экспертных организаций. Исключения составляют только случаи, прямо указанные в Законе о контрактной системе (в частности, к таким случаям относится закупка товаров (работ и услуг) у субъектов естественных монополий).

2. Обязанность публиковать в единой информационной системе отчеты о результатах исполнения отдельных этапов контракта, в которых он указывает на исполнение либо на ненадлежащее исполнение контракта, а также на его изменение или расторжение.

По общему правилу изменение существенных условий контракта не допускается. Существенными согласно Закону о контрактной системе являются условия:

- о сроках возврата заказчиком поставщику денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такое обеспечение предусмотрено документацией о торгах);
- о порядке и сроках оплаты товара (работы, услуги);
- о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки;
- об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;
- а также иные существенные условия контракта в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Изменение существенных условий контракта возможно в прямо предусмотренных законом исключительных случаях и только по соглашению сторон.

Согласно положениям Закона о госзакупках расторжение контракта допускается по соглашению сторон или решению суда⁶³. В дополнение к указанным случаям расторжения контракта Закон о контрактной системе также предоставляет сторонам возможность в одностороннем порядке отказаться от его исполнения. Такой отказ допустим, если заказчик установит соответствующую возможность в контракте. При этом включение в контракт данного условия одновременно означает включение условия о возможности аналогичного отказа поставщика.

Последствием одностороннего отказа от исполнения обязательств по контракту является право Заказчика на осуществление закупки путем проведения запроса предложений (в отношении того же предмета закупки).

Мониторинг и аудит закупок являются новыми институтами закупок для государственных и муниципальных нужд. Закон о госзакупках предусматривал только контроль над закупками, как способ оценки их эффективности⁶⁴.

Закон о контрактной системе предусматривает такие методы осуществления мониторинга закупок как сбор, обобщение, систематизацию и оценку информации об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков. Основной задачей органа, осуществляющего мониторинг, является оценка достижения целей закупок и их обоснованность.

Аудит осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. В компетенцию указанных органов входит анализ и оценка достижения целей осуществления закупок, а также информации о законности, целесообразности, обоснованности,

⁶³Осипов, В.П. Без суда и следствия. Об одностороннем расторжении государственных контрактов / В.П. Осипов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2014. - №4. - С.12.

⁶⁴Юзефович, Ж.Ю. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования / Ж.Ю. Юзефович, А.А. Жемчужников // Вестник экономической безопасности. - 2016. - №3. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovyy-kontrol-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-zakupok-na-etape-planirovaniya>.

своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по контрактам, планируемым к заключению, заключенным и исполненным⁶⁵.

Закон о контрактной системе значительно расширяет сферу осуществления контроля уполномоченными государственными органами, а также предусматривает осуществление контроля большим количеством государственных органов⁶⁶. В настоящее время контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов осуществляется Федеральной антимонопольной службой России (далее – ФАС), а также уполномоченными органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления⁶⁷.

Закон о контрактной системе дополняет указанный перечень следующими органами: Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами, Счетная палата России, а также органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами.

Устранение противоречий между органами власти в отношении одной закупки производится в соответствии с принципами субординации органов власти, то есть применяется решение органа более высокого уровня.

Закон о контрактной системе предусматривает новую форму осуществления контроля над процедурами закупок – общественный контроль⁶⁸. Правом на такой контроль обладают граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц⁶⁹.

⁶⁵Богданович, И.С. Организация контроля государственных закупок в современных условиях / И.С. Богданович, А.А. Шорохова // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. - 2016. - №4.

⁶⁶Матевосян, С. О некоторых особенностях правового статуса субъектов контрактной системы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд / С. Матевосян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. – Август. - URL: // <http://www.journal-nio.com>.

⁶⁷Белов, В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО / В.Е. Белов // Право и экономика. - 2012. - № 1. - С. 8-13.

⁶⁸Евдокимов, С.Ю. Общественный контроль в системе государственных закупок / С.Ю. Евдокимов, Е.Я. Анисимов // Научное ведение. - 2016. - №6 (37). – URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/160EYN616.pdf>.

⁶⁹Галлий, Е.А. Анализ формы общественного контроля деятельности государственных органов в обеспечении конкуренции в сфере торговли / Е.А. Галлий, Р.Р. Хуссамов // Обеспечение конкуренции в области торговой деятельности: сборник материалов Международной научно-практической конференции, 20 сентября 2016 года, г. Казань. - Казань: Учебно-методический центр ФАС России, - 2016.

Закон о контрактной системе предусматривает как судебный, так и административный порядок обжалования действий и бездействий уполномоченных лиц и органов, если такие действия (бездействия) нарушают права и законные интересы участников закупки⁷⁰. Субъектом обжалования может быть, как сам участник закупки, так и осуществляющие общественный контроль общественные объединения и объединения юридических лиц. Стоит обратить внимание, что гражданам такого права не предоставлено.

⁷⁰Шаталина, Л.С. Административная ответственность за нарушения в сфере закупок / Л.С. Шаталина // Административное право. - 2015. - №5. - С.23.

2. Основные способы осуществления государственных и муниципальных закупок в контрактной системе России

2.1. Влияние начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком на выбор способа осуществления закупки

Анализ влияния НМЦК на выбор способа осуществления закупки необходимо предварить замечанием о различии подходов к выбору критериев определения поставщика в контрактных системах США, ЕС и России. Подход к выбору критериев определения поставщика в свою очередь диктуется декларируемыми целями контрактных систем. Так целью контрактной системы США является получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей, целью контрактной системы ЕС - оптимизация закупок для государственных нужд при минимизации расходов, цель контрактной системы России - эффективность обеспечения общественных нужд. Экономика США является мировым лидером, поэтому государство может осуществлять закупки товаров и услуг, отвечающих заданным характеристикам и потребительским свойствам, тем более, что жесткая конкуренция между поставщиками не позволяет им необоснованно завышать цены на товары и услуги. Состояние экономики России в настоящее время не позволяет удовлетворять государственные и муниципальные нужды товарами и услугами лучшего качества, поэтому главным критерием закупок является цена. Лишь небольшое количество поставщиков может заявить о десятилетиях работы в своем секторе товаров и услуг, большинство поставщиков либо только начинают свою деятельность, либо работают сравнительно короткое время. В таких условиях невозможно применять к поставщику критерий зарекомендовавшего себя поставщика. Дефицит инвестиций в реальный сектор экономики не позволяет большинству предприятий выпускать продукцию лучшего качества, чем зарубежные аналоги. Очевидно, в силу вышеуказанных причин, цена закупки

является основным критерием закупок для государственных и муниципальных нужд⁷¹.

Вступление в 2014 году в силу Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁷² (далее – закон о контрактной системе), пришедшего на смену № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁷³ ознаменовало создание целостной контрактной системы в РФ. Новое законодательство сделало процесс организации торгов более прозрачным и ориентированным на создание условий для конкуренции. В настоящее время участниками торгов для государственных и муниципальных нужд могут стать представители крупного, среднего и малого бизнеса, а также физические лица⁷⁴.

Единая информационная система, созданная в соответствии с принципами контрактной системы, содержит всю информацию о планировании закупок для государственных и муниципальных нужд, проведении торгов, заключении и исполнении контрактов, реестры заключенных контрактов, банковских гарантий, недобросовестных поставщиков и другую информацию, необходимую для функционирования контрактной системы.

Федеральным законом предписывается заказчикам осуществлять закупки, используя конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В ч. 2. ст. 24 перечислены способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) которые являются конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). К конкурентным

⁷¹Эмпирический анализ системы госзакупок в России / О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др. ; под науч. ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. - 357 с.

⁷²Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

⁷³Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// СПС КонсультантПлюс.

⁷⁴Пахомов, Ю.Г., Пахомова, Л.М. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы / Ю.Г. Пахомов, Л.М. Пахомова // *Ars Administrandi*. - 2014. - № 3. - С. 16–25.

способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) отнесены 6 видов конкурсов:

- открытый конкурс,
- конкурс с ограниченным участием,
- двухэтапный конкурс,
- закрытый конкурс,
- закрытый конкурс с ограниченным участием,
- закрытый двухэтапный конкурс,

два вида аукционов:

- аукцион в электронной форме,
 - закрытый аукцион,
- а также запрос котировок и запрос предложений⁷⁵.

В законе прописаны способы борьбы с демпингом (повышение обеспечения при понижении начальной цены на услуги более чем на 25%)⁷⁶.

Введено банковское сопровождение контрактов.

Преимущество при выборе поставщика отдается учреждениям УИС, организациям людей с ограниченными возможностями здоровья, малому бизнесу и социально ориентированным некоммерческим организациям. Также приоритет закреплен за инновационной продукцией.

Установлены ограничения на закупку иностранных товаров и услуг.

Установлены требования к товарам, услугам, работам.

Введен общественный контроль над закупками и обязательное общественное обсуждение закупок⁷⁷.

Начальная (максимальная) цена контракта (договора) и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) являются фундаментальными понятиями в государственных и муниципальных закупках в рамках контрактной системы. Закон о контрактной системе требует

⁷⁵Калмыков, Ю.П. Генезис нормативно-правового регулирования государственной закупочной деятельности / Ю.П. Калмыков // Современный юрист. - 2013. - № 2. - С. 60-76.

⁷⁶Кикавец, В.В. Особенности удержания обеспечения исполнения контракта в контрактной системе в сфере закупок / В.В. Кикавец // Финансовое право. - 2017. - № 5. - С. 22-25.

⁷⁷Акопян, А.П. К вопросу об общественном контроле в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд / А.П. Акопян // Молодой ученый. - 2016. - № 14. - С. 434-436. – URL: <https://moluch.ru/archive/118/32709>.

рассчитывать, обосновывать и оперировать при закупке начальной (максимальной) ценой контракта.

Начальная (максимальная) цена контракта - это предельное значение цены, которое указывается в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. Цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком, - это фиксированное значение цены, определенное и обоснованное заказчиком.

Учитывая то, что начальная (максимальная) цена контракта и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком, определяются по одинаковым правилам, согласно ч. 1 ст. 22, для их обозначения принято использование сокращения НМЦК.

НМЦК устанавливается при определении поставщика конкурентным способом. Цена государственного (муниципального) контракта является, как правило, ключевым критерием определения победителей на торгах, проводимых при осуществлении закупок. При некоторых способах осуществления закупок (аукцион, запрос котировок) цена является единственным критерием определения победителя. Чем ниже цена, предлагаемая участником осуществления закупок, тем больше шансов у него получить соответствующий заказ.

Термин минимальная цена в законе о контрактной системе используется в значении критерия определения победителя торгов. В то же время не нормируется использование конечной (минимальной) цены контракта, в законе о контрактной системе нет ограничения минимальной цены контракта, торги на понижение цены контракта могут продолжаться, вопреки здравому смыслу, до нулевой отметки. На практике это означает, что добросовестные участники торгов не укажут в заявке цену ниже суммы предполагаемых затрат на выполнение условий контракта, необходимо учитывать и тот факт, что для поставщика контракт – это источник прибыли. Действия недобросовестных участников торгов направлены на победу в торгах, без намерения выполнять контракт, их цель получение аванса или перепродажа контракта другим

участникам торгов. В результате либо заказчику приходится расторгать контракт и проводить процедуру заново, либо поставщики вынуждены работать себе в убыток, что нередко приводит к срыву исполнения обязательств по контракту или поставкам некачественной продукции⁷⁸.

Отсутствие в действующем законе инструмента конечная (минимальная) цена контракта частично компенсируется пакетом антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона. Для победителя торгов с НМЦК более пятнадцати миллионов рублей, предложившего цену контракта на двадцать пять и более процентов ниже начальной, предусматривается внесение обеспечения исполнения контракта в полтора раза больше указанного в условиях торгов. Победитель торгов с НМЦК менее пятнадцати миллионов рублей, предложивший цену контракта на двадцать пять и более процентов ниже начальной, обязан внести обеспечение исполнения контракта в полтора раза больше указанного в условиях торгов или предоставить информацию, подтверждающую его добросовестность.

Значимость НМЦК подчеркивается в п.2 ст.34 закона о контрактной системе: «...цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, ...при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается...». Изменение условий контракта, в том числе увеличение цены товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена федеральным законом, является административным правонарушением и влечет ответственность соответствующих должностных лиц государственного (муниципального) заказчика⁷⁹.

Суд поддерживает позицию государственного заказчика при попытках поставщика добиться повышения цены контракта после его заключения. Так Верховный суд РФ подтвердил правильность постановлений арбитражных

⁷⁸Сидорович, А.Р. Новации законодательства в сфере государственных закупок: ключевые аспекты Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/ А.Р. Сидорович // Молодой ученый. - 2013. - №6. - С. 428-432.

⁷⁹ ст. 7.32 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018)

судов по иску индивидуального предпринимателя к муниципальному учреждению «Комитет по управлению имуществом и землепользованию администрации г. Улан-Удэ» о внесении изменений в муниципальный контракт в части цены контракта. Истец требовал назначения независимой экспертной организации для определения цены муниципального контракта и изменения цены муниципального контракта в соответствии с произведенной независимой оценкой. Суды, руководствуясь положениями ст. 22, 34, 93, 95 закона о контрактной системе не усмотрели правовых оснований для изменения цены контракта⁸⁰.

Еще один пример подтверждения Верховным судом РФ позиций арбитражных судов, отказавших истцу во взыскании убытков по выполненному контракту. Суды пришли к выводу, что, заявляя требование о взыскании убытков, истец фактически просит увеличить цену контракта, что противоречит требованиям закон о контрактной системе. Тогда как, истец был вправе проверить возможность выполнения работ по цене, указанной в аукционной документации, а приняв участие в торгах, согласился со всеми предложенными условиями⁸¹.

За рубежом при установлении резервных цен (аналог НМЦК в России) используются как среднерыночные цены, так и цены ранее заключенных аналогичных контрактов, то есть широко применимы рыночный и аналоговый метод⁸². В США используется механизм разумной и справедливой цены (fair and reasonable price). Основным методом расчета, так же, как и в Европе, является рыночный метод. Необходимо отметить, что как в странах Европы, так и в Америке не уделяется такого внимания механизму НМЦК, в том виде, как он используется в России, так как государственные заказчик имеют возможность выбрать один из множества видов контракта, каждый из которых

⁸⁰ Определение ВС РФ от 16 июня 2017 г. № 302-ЭС17-6676// СПС КонсультантПлюс.

⁸¹ Определение ВС РФ от 23 декабря 2016 г. № 301-ЭС16-19281// СПС КонсультантПлюс.

⁸² Каранатова, Л.Г. Иностраные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики / Л.Г. Каранатова // Управленческое консультирование. - 2011. - № 1. - С. 145-160.

предусматривает свой расчет стартовой цены контракта и расчет изменения цены контракта во время его исполнения⁸³.

НМЦК обязательно включается в состав информации в отношении каждой закупки в плане-графике, а в случае изменения НМЦК в сторону увеличения или уменьшения, план-график подлежит изменению заказчиком.

Заключение договора на торгах, организация и порядок проведения торгов, а также последствия нарушения правил проведения торгов регулируются Гражданским кодексом РФ⁸⁴. Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары и запросу предложений указаны в Федеральном законе «О защите конкуренции»⁸⁵.

При осуществлении закупки путем проведения конкурса или закрытого аукциона заказчик имеет право выделить лоты, при этом в конкурсной документации, документации об аукционе отдельно указываются НМЦК для каждого лота. Участник закупки подает заявку на участие в конкурсе или аукционе в отношении определенного лота и на каждый лот заключается отдельный контракт.

При проведении двумя и более заказчиками совместных конкурсов или аукционов информация об объектах закупок также должна содержать НМЦК каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим заказчиком. Заказчики делят расходы на проведение совместных конкурса или аукциона пропорционально доле НМЦК каждого заказчика в общей цене контрактов, в целях заключения, которых проводятся совместные конкурс или аукцион.

Учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, участвующим в торгах, предоставляются преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до пятнадцати процентов в установленном Правительством Российской Федерации порядке и в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации

⁸³Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография / К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2012.

⁸⁴ст.447-449 Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ).

⁸⁵Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции».

перечнями товаров, работ, услуг. В случае победы в торгах учреждения или предприятия уголовно-исполнительной системы, согласно ст. 28, контракт заключается по предложенной им цене с учетом преимущества в отношении цены контракта, но не выше НМЦК.

Аналогичные преференции ст. 29 предусматривает для организаций инвалидов.

При заключении контракта заказчик по согласованию с победителем торгов имеет право, в соответствии с ч.18 ст.34 закона о контрактной системе, на увеличение количества поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной победителем торгов, и НМЦК.

Ст. 82 закона о контрактной системе регулирует осуществление закупок способом проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. В запросе о предоставлении котировок, согласно ч.5 ст. 82 закона о контрактной системе указываются количество товара, объем работы или услуги, но не указывается НМЦК.

Ст. 83 закона о контрактной системе регулирует осуществление закупок способом проведение запроса предложений. Документация о проведении запроса предложений должна содержать информацию, включающую, в том числе обоснование НМЦК.

При проведении закрытых аукционов документация должна содержать обоснование НМЦК, также размер обеспечения заявки на участие в закрытом аукционе связан с НМЦК и не может превышать пять процентов НМЦК.

Размер НМЦК может повлиять на выбор способа определения поставщика, а также на срок размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки.

Таблица 1 - Ограничения НМЦК при различных способах определения поставщика по закону о контрактной системе

| Способ закупки | Ограничение НМЦК |
|----------------------------------|--|
| Конкурс | Нет ограничений |
| Аукцион | Нет ограничений |
| Запрос котировок | Не должна превышать 500 тыс. руб. (ч. 2 ст. 72) |
| Запрос предложений | Не должна превышать 15 млн. руб. при проведении закупок диппредставительствами, консульствами, торгпредствами РФ и иными заказчиками, осуществляющими деятельность за пределами РФ, для обеспечения такой деятельности (п. 5 ч. 2 ст. 83). В остальных случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 83, нет ограничений |
| Закупка единственного поставщика | у Не должна превышать: - 100 тыс. руб. - при любых закупках (п. 4 ч. 1 ст. 93); - 400 тыс. руб. - при закупках, осуществляемых государственными или муниципальными учреждениями культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, государственными или муниципальными образовательными организациями, а также государственными или муниципальными зоопарками, планетариями, парками культуры и отдыха, заповедниками, ботаническими садами, национальными, природными и ландшафтными парками, театрами и некоторыми другими учреждениями (п. 5 ч. 1 ст. 93); - 200 тыс. руб. - при закупках лекарственных средств по медицинским показаниям (п. 28 ч. 1 ст. 93); - НМЦК, установленной в |

| | |
|--|---|
| | документации о закупке, которая признана несостоявшейся (п. п. 24, 25 ч. 1 ст. 93). В остальных случаях, предусмотренных ст. 93 закона о контрактной системе, нет ограничений |
| Закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций | Не должна превышать 20 млн руб. (ч. 1 ст. 30) |

Перечисленные ограничения на выбор метода осуществления закупки обусловлены принципами контрактной системы и направлены на эффективность ее функционирования⁸⁶. В целом, использование инструмента начальной (максимальной цены контракта) для выбора метода проведения закупки служит достижению поставленных контрактной системой целей, но величины предельных значений цен необходимо подкорректировать с учетом инфляции и девальвации рубля за период действия закона о контрактной системе⁸⁷.

2.2. Обоснование начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком при планировании

Планирование предстоящих закупок является важной составляющей действующей контрактной системы. Результаты работ по планированию закупок отражаются в планах закупок и планах графиках. Эти два вида

⁸⁶Карасева, С.В. Правовое регулирование размещения государственного заказа и исполнения договора на оказание услуг для государственных, муниципальных нужд. Дисс. ... канд. юрид наук: 12.00.03 - Москва. 2013. - 193 с.

⁸⁷Андриянов, В.Д. Инфляция: причины возникновения и методы регулирования / В.Д. Андриянов. - М.: Экономика, 2010. - 184 с.

документов являются обязательными при планировании любых закупок в рамках закона о контрактной системе.

План закупок содержит информацию о цели осуществления закупки, ее обоснование, объем и периодичность. План закупок предназначен для долгосрочного планирования и составляется на три года. Задача плана закупок отразить потребности заказчика и стратегию расходования бюджета на плановый период. По замыслу законодателей план закупок должен служить основой для разработки плана-графика, но практика показала, что оба документа разрабатываются параллельно. В отличие от плана закупки план-график составляется сроком на 1 год и в соответствии с планом закупок. План-график содержит более детальную информацию о закупке, в том числе о способе определения поставщика, о предоставляемых участникам преимуществах и дополнительных требованиях к ним. В обязанность заказчика входит подготовка обоснования НМЦК⁸⁸. В рамках подготовки документации о закупке к публикации уточняются бюджетные лимиты, формируется план-график.

Контрактной системой предусматриваются случаи, в которых могут быть установлены условия и порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупки.

По итогам такого обсуждения планы закупок, планы-графики, документация о закупках или закупки могут быть откорректированы либо отменены.

При формировании плана закупок, плана-графика заказчик разрабатывает обоснование закупки, которое подтверждает соответствие планируемой закупки целям, обозначенным в Законе о контрактной системе. На этапе составления плана закупок обоснованию подлежат объекты закупки на соответствие конкретной цели осуществления закупки. На этапе составления плана-графика обоснованию подлежат НМЦК и способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 №555; ст.19 закона о контрактной системе

Для определения и обоснования НМЦК закон о контрактной системе в ч. 1 ст. 22 предлагает заказчику применить один или несколько из перечисленных методов:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;
- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

Первый метод - метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным согласно ч. 6 ст. 22 закона о контрактной системе. НМЦК определяется на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ и услуг. При сопоставлении рыночных цен учитываются различия условий поставки товаров, работ, услуг.

Информация для анализа цен может быть получена из общедоступных источников, а также по запросам заказчиков от поставщиков, занимающихся поставками идентичных товаров, работ, услуг или по запросам цен на товары, работы и услуги размещенным в единой информационной системе^{89,90}.

Понятие общедоступных источников раскрывается в методических рекомендациях Минэкономразвития РФ (далее - рекомендации МЭР)⁹¹. К общедоступным источникам информации о ценах методические рекомендации причисляют: исполненные контракты по которым не взыскивалась неустойка, рекламные объявления, каталоги товаров, работ и услуг, котировки на российских и иностранных биржах и электронных площадках, государственная статистическая отчетность, официальные источники информации

⁸⁹Письмо Минэкономразвития России от 24.04.2017 № ОГ-Д28-5119 «О ценовой информации, используемой для определения и обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)» // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁰Письмо Минэкономразвития России от 12.04.2017 № Д28и-1560 «О ценовой информации, используемой для расчета начальной (максимальной) цены контракта методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), и о контроле в отношении обоснования НМЦК» // СПС КонсультантПлюс.

⁹¹Приказ Министерства экономического развития РФ от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС КонсультантПлюс.

уполномоченных государственных органов, результаты изучения рынка, а также исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика.

Методические рекомендации предлагают распределение товаров, работ и услуг по категориям полноты соответствия планируемых к закупке товаров, работ и услуг тем, которые представлены на рынке на момент планирования. Таким образом выделяются две категории соответствия: а) товары, работы, услуги, идентичные определенному товару, работе, услуге; б) товары, работы, услуги, однородные определенному товару, работе, услуге.

Для определения НМЦК заказчику предлагаются следующие способы получения информации о ценах на товары, работы и услуги: направлять запросы о предоставлении ценовой информации не менее чем пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, информация о которых имеется в свободном доступе (в частности, опубликована в печати, размещена на сайтах в сети «Интернет»); размещать запрос о предоставлении ценовой информации в единой информационной системе; осуществлять поиск ценовой информации в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Для направления запроса о предоставлении ценовой информации рекомендуется выбирать поставщиков (подрядчиков, исполнителей), имевших в течение последних трех лет, предшествующих запросу, опыт выполнения аналогичных контрактов и исполненных без применения штрафных санкций, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств по контракту. Также рекомендуется направлять запрос не менее чем пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям), исполнявшим контракты в течение последних трех лет, предшествующих определению НМЦК.

В запросе на предоставление ценовой информации рекомендуется разместить полное описание объекта закупки с указанием единицы измерения и количества, сведения, позволяющие определить идентичность или однородность товара, работы, услуги.

Рекомендуется описать требования к порядку поставки продукции, выполнению работ, оказанию услуг, предполагаемые сроки проведения закупки, порядок оплаты, размер обеспечения исполнения контракта, а также гарантии качества. В запросе обязательно должно содержаться предупреждение, что проведение процедуры запроса не влечет возникновения у заказчика каких-либо обязательств заказчика.

Не допускается использовать для расчета НМЦК ценовую информацию: полученную от лиц, включенных в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); полученную из анонимных источников. Информация, содержащаяся в документах, полученных заказчиком по его запросам, но не соответствующих требованиям заказчика, также не должна приниматься для расчета НМЦК.

Анализ полученной ценовой информации из реестра контрактов, заключенных заказчиками может потребовать коррекции НМЦК, при этом пределы корректировки зависят от способа, каким проводилась закупка. В соответствии с 3.16 рекомендаций МЭР, для закупки, осуществленной проведением конкурса, при необходимости цену рекомендуется увеличивать не более чем на 10%; для закупки, осуществленной проведением аукциона, при необходимости цену рекомендуется увеличивать не более чем на 13%; для закупки, осуществленной проведением запроса котировок, запроса предложений, при необходимости цену рекомендуется увеличивать не более чем на 17%; цена закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) коррекции не подлежит.

Заказчику рекомендуется индексировать цены, используемые в расчетах НМЦК, с целью приведения в соответствие с условиями планируемой закупки. Коэффициенты или индексы для пересчета цен товаров, работ, услуг могут применяться для учета различий в характеристиках товаров, условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, в частности для учета срока исполнения контракта; количества товара, объем работ, услуг; размера аванса по контракту при его наличии; Также основанием для корректировки могут

служить срок и объем гарантии качества; изменение базовой номенклатуры (комплектации, состава работ, услуг), размер обеспечения исполнения контракта, срок формирования ценовой информации, изменение в налогообложении, масштабность выполнения работ, оказания услуг, изменение валютных курсов (для закупок импортной продукции), изменение таможенных пошлин.

Для определения НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), рекомендуется использовать не менее трех цен товара, работы, услуги от разных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В целях уточнения достаточности количества ценовой информации для расчета НМЦК рекомендуется проверить ее на однородность. Для этого определяется коэффициент вариации. Если коэффициент вариации превысит 33%, то используемая ценовая информация считается неоднородной и определенная по ней НМЦК будет некорректной. В этих случаях рекомендуется провести дополнительный анализ рынка для увеличения объема ценовой информации с целью определения НМЦК.

Неправомерный выбор метода определения НМЦК является нарушением закона о контрактной системе. Приведем пример из судебной практики, связанный с нарушением закона о контрактной системе в части выбора метода определения НМЦК. Участник электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на оказание транспортных услуг для больных хронической почечной недостаточностью к месту проведения гемодиализного лечения и обратно к месту проживания транспортным средством исполнителя подал жалобу в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на несоответствие закупочной документации требованиям закона о контрактной системе. УФАС вынесено решение, которым заказчик признан нарушившим требования п.1 ч.1 ст.64 и ч.6 ст.22 указанного закона. Заказчик обжаловал решение УФАС в арбитражном суде. Арбитражные суды первой и апелляционной инстанции, а также окружной арбитражный суд установили нарушение положений ст.22 закона о контрактной системе.

Начальная (максимальная) цена контракта определена заказчиком затратным методом, в связи с чем, суды указали на необходимость применения метода сопоставимых рыночных цен. Верховный Суд РФ установил, что нормы материального права применены судами правильно, нарушений норм процессуального права не установлено, в рассмотрении кассационной жалобы отказал⁹².

Для проведения закупки нормированных товаров, работ, услуг с установленными предельными ценами для определения НМЦК применяется нормативный метод.

При использовании нормативного метода источниками информации о предельных ценах товара, работы, услуги служит единая информационная система.

Допускается применение нормативного метода совместно с методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). При этом полученная НМЦК не может превышать значения, рассчитанного по нормативному методу.

Тарифный метод применяется для определения НМЦК при закупке товаров, работ и услуг, цены на которые подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. Вступление в силу закона о контрактной системе отразилось на взаимоотношениях заказчика с единственным поставщиком услуг. Пример из судебной практики⁹³: федеральное казенное предприятие при заключении договора с ОАО «Омскводоканал» на водоснабжение и водоотведение потребовало изменения условий договора. Поставщик отказался менять условия типового договора, заказчик обратился в городской арбитражный суд с иском об урегулировании разногласий, возникших при заключении договора. Суд отказал в удовлетворении иска. Апелляционный арбитражный суд отменил решение городского арбитражного суда, применив к условиям договора нормы закона о контрактной системе. Поставщик подал кассацию на решение суда

⁹²Определение ВС РФ от 11 августа 2016 г. № 306-КГ16-9318// СПС КонсультантПлюс.

⁹³Постановление АС Западно-Сибирского округа от 13 февраля 2015 г. по делу № А46-4191/2014// СПС КонсультантПлюс.

апелляционной инстанции. Суд кассационной инстанции согласился с выводами суда апелляционной инстанции о том, что абонент с учетом особенностей своей деятельности, вправе определить ориентировочные объемы потребления ресурсов и, соответственно, цену договора на период, используя тарифный метод. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги ч.8 ст.22 закона о контрактной системе. Аналогичный подход прослеживается в разрешении разногласий по условиям договора водоснабжения и водоотведения между Омским городским Советом и ОАО «Омскводоканал»⁹⁴. Омский городской Совет (далее – истец) обратился в Арбитражный суд Омской области с иском к открытому акционерному обществу «Омскводоканал» (далее – ОАО «Омскводоканал», ответчик) об урегулировании разногласий при заключении договора и просил установить в редакции истца условия договора (контракта), в частности, о цене контракта. Истец предлагал закрепить в контракте твердую цену на водоснабжение и водоотведение, ответчик отказался менять условия типового договора. Суд, руководствуясь положениями статьи 544 ГК РФ, имеющей приоритетное значение по отношению к части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ (пункт 2 статьи 3 ГК РФ), отклонил предложение городского Совета в части дополнения контракта условием о твердой цене контракта, указав, что данное условие договора будет ограничивать право Водоканала на получение стоимости за фактически оказанные истцу услуги по водоснабжению и водоотведению.

Проектно-сметный метод определения НМЦК предусмотрен для закупок в строительной сфере. Этот метод предписывается применять при капитальном строительстве и работах по сохранению памятников культуры. Позднее в ст. 22 закона о контрактной системе был добавлен абзац, рекомендуемый

⁹⁴Постановление АС Западно-Сибирского округа от 10 февраля 2015 г. по делу № А46-2311/2014 // СПС КонсультантПлюс.

применение проектно-сметного метода для определения НМЦК при проведении текущего ремонта зданий, строений, сооружений и помещений.

Проектно-сметный метод рассчитан только на капитальные или текущие строительные работы, и в них не входит монтаж оборудования, не связанного с обеспечением функционирования здания, строения, сооружения, помещения. НМЦК на эти работы может определяться другими подходящими способами. Расчет НМЦК проектно-сметным методом должен проводиться по сметным нормативам и методикам из федерального реестра или из нормативных актов региональных органов исполнительной власти. Арбитражный суд рассмотрел жалобу на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы на отсутствие у заказчика правовых оснований определять НМЦК на основании информации о рыночных ценах на предусмотренные техническим заданием работы. Техническое задание заказчика предусматривало замену сети инженерно-технического обеспечения объекта капитального строительства, что обязывало заказчика руководствоваться проектно-сметным методом. Суд округа признал оспариваемые действия антимонопольного органа законными. Верховный суд РФ подтвердил правильность постановления окружного суда⁹⁵.

При работах на объекте культурного наследия ценовая информация берется из норм и правил, установленных федеральным органом в области охраны объектов культурного наследия.

Необходимо учитывать, что при строительстве или реконструкции объекта капитального строительства частично или полностью финансируемых федеральным бюджетом проводится проверка достоверности определения сметной стоимости⁹⁶.

Затратный метод применяется, когда применение других методов невозможно или в дополнение к другим методам. Этот метод определяет НМЦК как сумму произведенных затрат и обычной для данной сферы деятельности прибыли.

⁹⁵Определение ВС РФ от 20 декабря 2016 г. № 307-КГ16-17135// СПС КонсультантПлюс.

⁹⁶Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 (ред. от 15.06.2017) // СПС КонсультантПлюс.

К произведенным затратам относят обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство товаров, работ и услуг, а также обычные в подобных случаях затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные подобные затраты.

Информацию об обычной прибыли для определенной сферы деятельности заказчик может получить из анализа контрактов, размещенных в единой информационной системе, или в других общедоступных источниках информации.

Правительство РФ вправе на отдельные виды товаров, работ, услуг устанавливать исчерпывающий перечень источников информации, которые могут быть использованы для целей определения НМЦК, в отдельных сферах установить особый порядок определения НМЦК⁹⁷.

Согласно рекомендациям МЭР, определение НМЦК производится при формировании плана-графика закупки, подготовке извещения об осуществлении закупки, документации о закупке. Результат определения НМЦК отражается в указанных документах.

Если планируется закупка технологически и функционально связанных товаров, работ, услуг, то НМЦК может быть рассчитана на основании информации о цене всего объекта закупки (лота) либо как сумма цен всех включенных в объект закупки (в один лот) товаров, работ, услуг, которые определяются в соответствии с рекомендациями МЭР.

Заказчик обязан разместить обоснование НМЦК в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», при этом наименования поставщиков (подрядчиков, исполнителей), представивших соответствующую информацию, не указываются. Также в обязанность заказчика входит хранение оригиналов документов, снимки экрана «скриншот», с изображением веб-страниц с указанием даты и времени их

⁹⁷Письмо Минэкономразвития России от 20.04.2017 № ОГ-Д28-4685 «О способах определения и обоснования НМЦК; о контроле в сфере закупок и о формировании (наполнении) каталога товаров, работ, услуг» // СПС КонсультантПлюс.

формирования, использованных при определении и обосновании НМЦК, наравне с другими документами о закупке.

Анализ работы Федеральной контрактной системы США выявил отсутствие в ней методов определения НМЦК при планировании и размещении государственного заказа. Принцип определения поставщика заключается в отдаче государством предпочтения тому поставщику, чей заказ при прочих равных условиях будет обходиться для него дешевле⁹⁸.

Методы ценообразования при расчетах государства с поставщиками делятся на два типа: фиксированных цен и возмещения издержек производства⁹⁹.

Контракты первого типа базируются на заранее устанавливаемых государством ценах, учитывающих прогноз рыночной конъюнктуры.

Контракты второго типа основаны на предварительном финансовом анализе государственным заказчиком вероятных издержек производства подрядчика, связанных с выполнением госзаказа, включая его прибыль. Государственный заказчик, размещая заказы в различных секторах экономики, стремится применять методы оценки затрат подрядчиков по заказу в более широких масштабах. По заключению экспертов в области управления государственными контрактами У.Г. Римера, У.Н. Кейеса, М.А. Вангемана методы оценки обычно сводятся к трем методам экономического анализа:

- анализ цены контракта (contract price analysis);
- анализ издержек производства подрядчиков по контракту (contract cost analysis);
- комплексный анализ издержек производства (should cost analysis)¹⁰⁰.

Первый метод заключается в подробном анализе и оценке государством прогнозируемой цены контракта. При этом методе заказчик не рассматривает детально издержки, статьи расходов подрядчика по заказу, размеры его

⁹⁸Cuneo G.A. Government Contracts Handbook. The Legal Authority of the Federal Contracting. - Wash., 1969. - P. 383.

⁹⁹Рубвальтер, Д.А. Федеральная контрактная система: методология разработки, российский опыт и перспективы внедрения / Д.А. Рубвальтер // ЭТАП. - 2010. - №2. - С.61.

¹⁰⁰Галанов, В.А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шibaев. - М.: ИНФРА-М, 2010. - 236 с.

прибыли. Данный метод преследует цель проверки государственными органами достоверности цен на сырье, материалы и оборудование, а также сравнение цен на поставляемые продукты с предшествующими ценами на аналогичные изделия на государственном и коммерческом рынках. Параллельно ведется оценка соотношения доллара на единицу изделия или веса и сравнение цены заказа с издержками производства по нему, рассчитанными на основе собственных данных заказчика¹⁰¹.

Второй метод, по оценкам американских экономистов, является более сложной процедурой для заказчика и называется финансовым документом фирмы. Государственное регулирование требует его применение в тех случаях, когда метод анализа цены контракта недостаточно эффективен, не отражает рыночной конъюнктуры или заказ размещается в условиях отсутствия ценовой конкуренции. В то время как анализ издержек производства подрядчика по контракту представляет собой детальную оценку заказчиком издержек производства, планируемых подрядчиком. Этот метод расчетов включает как сбор и анализ информации по ценам на товары, сырье, материалы, рабочую силу, так и расчеты по издержкам производства и прочим показателям, учитываемым исполнителем при выполнении заказа.

При использовании этого метода заказчик обязан контролировать необходимость и оправданность всех издержек производства подрядчика, размеры допустимых запасов сырья и материалов, корректность исчисления накладных расходов, соответствие их цене контракта¹⁰².

Федеральное законодательство обязывает заказчика проводить анализ издержек производства подрядчиков по всем госконтрактам, стоимостью свыше 500 тыс. долл., выданным на конкурентных торгах. В ряде случаев, особенно при размещении контрактов на НИОКР, новую гражданскую и военную технику в промышленности, где велик фактор научно-технической

¹⁰¹ Code of Federal Regulations. Should Cost Analysis. - Wash., 1996. - P. 218-265.

¹⁰² Contract Cost Analysis // The Manual for Contract Pricing. - Wash., 1979. - P. 14-19.

неопределенности или коммерческого риска, этот метод применяется для заказов стоимостью ниже 300 тыс. долл.

Третий метод применяется в следующих случаях: при выполнении федеральных контрактов в рамках крупных инженерно-технических, научно-технических или военно-технических программ; в случае, когда уже начато первоначальное производство продукта по контракту; при размещении контракта на конкурентных торгах с участием одного подрядчика, обладающего уникальными возможностями реализации этого заказа (sole source procurement); сформированы технические требования заказчика о будущем производстве в крупных количествах однотипного продукта; заказчик обладает знаниями и информацией, что приобретаемые технические системы или продукты данного типа в прошлом требовали увеличения издержек производства и цены; вся работа по контракту достаточно точно сформулирована и определена, дает право провести эффективный анализ и исключает в процессе управления контрактом крупные изменения; заказчик, учитывая сложность работы, располагает необходимым временем для планирования и проведения «комплексного анализа издержек производства»; заказчик обладает необходимым персоналом с соответствующими знаниями, или есть возможность привлечения со стороны на весь период проведения экспертизы.

Комплексный анализ издержек производства как метод финансово-управленческого контроля государства проводится группой экспертов федерального ведомства, состоящей из экспертов по размещению контракта и управлению контрактом, специалистов по ценообразованию, экспертов бухгалтерского учета и статистики, высококвалифицированного научно-инженерного персонала.

Цель данного метода – содействовать как краткосрочному, так и долгосрочному совершенствованию хозяйственной деятельности подрядчика, и повышению его эффективности путем оценки и анализа рабочей силы, методов, материалов, оборудования и производственных условий подрядчика, уровня

его управления. Все это сделано с целью выявления и установления убыточных и низкоэффективных методов работы или участков производства. Этот метод финансового контроля предусматривает право заказчика как на полный, сквозной анализ всей хозяйственной деятельности подрядчика и его субподрядчиков, так и на выборочный анализ отдельных аспектов его хозяйственной деятельности¹⁰³.

Следует отметить, что федеральное законодательство, отражая тенденции хозяйственной политики экономии и эффективности, предусматривает для правительственных органов обязанность тщательного исчисления элементов трудозатрат, составляющих значительную долю в контрактах всех типов, а равно затрат на материалы и сырье, а также накладные расходы.

Таким образом, выдача федерального контракта корпорациям-исполнителям по контрактам сопровождается предварительным, подчас детальным финансовым анализом и прогнозом как связанных с ним издержек производства, так и его цены в целом.

Что же касается ценообразования, то формула ценообразования контрактов США включает от 20 до 50 элементов, стимулирующих эффективность работы подрядчика или жесткие санкции против него за срыв параметров заказа, что позволяет международным экспертам признать такой подход вершиной науки о контрактах.

Относительно методов оценки затрат, то в отличие от США, в России наблюдается иной подход, выражающийся в контроле за закупками через следующие инструменты:

1. Мониторинг закупок, проводится на основании сведений, размещенных в ЕИС с целью оценки степени достижения целей закупки и оценки обоснованности закупки (требования к объекту, НМЦК). По итогам года результаты мониторинга оформляются сводным аналитическим отчетом, который Минэкономразвития представляется в Правительство РФ.

¹⁰³ Code of Federal Regulations. Should Cost Analysis. - P. 264-267.

2. Аудит, проводится Счетной палатой и контрольно-счетными органами с целью оценки и анализа результатов закупок, обоснованности, эффективности, своевременности расходов на закупку, с установлением причин произошедшего.

3. Органы внутреннего контроля осуществляют контроль в отношении: соблюдения требований к обоснованности закупки, при формировании плана закупок; нормирования закупок; обоснования НМЦК; соответствия результатов исполнения контракта условиям контракта и использование согласно целям.

4. Контрольный орган в сфере закупок следит за соблюдением требований при определении поставщика путем проведения: плановых проверок; внеплановых проверок, в том числе рассмотрения жалоб, ведения РНП, результаты проверок размещаются в ЕИС.

5. Ведомственный контроль за осуществлением закупок подведомственными учреждениями, территориальными органами.

6. Контроль заказчика за исполнением контракта поставщиком.

7. Общественный контроль, в том числе специальными общественными объединениями, объединениями юр лиц.

Такой подход к методам определения начальной (максимальной) цены контракта и контролю за закупками позволяет контрактной системе России применять принципы, создающие равные условия для обеспечения добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, обеспечивать эффективность осуществления закупок.

2.3. Обоснование начальной максимальной цены контракта и цены контракта с единственным поставщиком при осуществлении закупок

На этапе осуществления закупок Рекомендациями заказчиком предлагается выполнять следующую последовательность действий: в соответствии с целями осуществления закупок определиться с потребностью в конкретном товаре, работе, услуге; сформировать перечень требований к товарам, работам, услугам, а также требований к условиям поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг; выявить наличие на рынке товаров, работ, услуг с помощью исследования рынка способом анализа общедоступных источников информации, в том числе перечисленных в законе о контрактной системе, а также использование которых предусмотрено рекомендациями МЭР. Далее заказчик должен сформировать описание объекта закупки; проверить наличие принятых в отношении планируемых к закупке видов, групп товаров, работ, услуг нормативно-правовых актов о нормировании, особенностях НМЦК и, наконец, выбрать метод определения НМЦК.

Наличие значительного временного лага между составлением плана – графика поведения закупок и осуществлением непосредственной организацией закупочной процедуры (при подготовке извещения) может отразиться на актуальности некоторых важных параметров закупки. К ним относятся функциональные, технические и качественные характеристики объекта закупки, цены товаров (работ, услуг), на основании которых рассчитывалась НМЦК, внесенная в утвержденный план-график размещения заказа. Актуальность плановых цен подлежит проверке с помощью методов обоснования НМЦК, приведенных в ч. 1 ст. 22 закона о контрактной системе. Если в ценовой информации будут обнаружены изменения, влияющие на размер НМЦК, зафиксированный в утвержденном плане-графике, заказчику рекомендуется обновить письменное обоснование НМЦК.

Если на этапе осуществления закупок стоимость запланированных товаров, работ, услуг изменится более чем на 10%, что сделает невозможным

осуществление закупки по НМЦК, внесенной в план-график размещения заказа, заказчику необходимо внести в него соответствующие изменения, как того требует пп. 1 п. 15 Приложения N 2 к Приказу Минэкономразвития России и Казначейства России от 27.12.2011 № 761/20н «Об утверждении Порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»¹⁰⁴.

Сведения о НМЦК и ее обоснование заказчик включает в документацию о закупке. В документации необходимо учитывать:

- выбранный способ определения поставщика;
- порядок отражения НМЦК в зависимости от особенностей закупки.

Оригиналы документов, содержащих базовую информацию, использованную для определения НМЦК - снимки экрана компьютера (скриншоты), содержащие изображения соответствующих страниц сайтов с указанием даты и времени их формирования, целесообразно подшивать к документам о закупках (п. 2.1 рекомендаций МЭР). Это необходимо для подтверждения надлежащего исполнения требований ст. 22 закона о контрактной системе по обоснованию НМЦК.

Заказчики, закупающие одни и те же товары, работы, услуги имеют право провести совместный конкурс или аукцион. С этой целью они могут заключить соглашение о проведении закупки, в котором содержится НМЦК и ее обоснование.

Совместные конкурсы и аукционы проводятся по правилам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088¹⁰⁵.

¹⁰⁴Приказ Минэкономразвития России и Казначейства России от 27.12.2011 № 761/20н «Об утверждении Порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков». с изменениями, внесенными совместным приказом Минэкономразвития России и Казначейства России от 10.06.2013 № 315/5н, Российская газета, № 154, 17.07.2013.

¹⁰⁵Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088 (ред. от 09.06.2014) «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» // СПС КонсультантПлюс.

Несмотря на то, что закон о контрактной системе не обязывает заказчика составлять протокол согласования НМЦК, практика делового оборота демонстрирует использование этого документа в качестве приложения к соглашению о проведении совместной закупки¹⁰⁶. Обоснованная НМЦК также указывается в извещении об осуществлении закупки, закупочной документации, приглашении принять участие в закрытом конкурсе или аукционе.

С целью корректировки цен заказчику рекомендуется выполнить следующие действия:

1. Произвести перерасчет данных цен с учетом коммерческих и финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, сопоставимых с условиями планируемой закупки. Для этого использовать коэффициенты или индексы для перерасчета цен товаров, работ, услуг. Основанием для определения перечня и значимости коэффициентов служат результаты анализа исполненных заказчиком контрактов.

К коммерческим и (или) финансовым условиям поставок товаров выполнения работ, оказания услуг относятся:

- срок исполнения контракта;
- количество товара, объем работ или услуг;
- наличие и размер аванса по контракту;
- место поставки;
- срок и объем гарантии качества;
- изменение базовой номенклатуры, комплектации товаров, состава работ, услуг, обусловленное изменением удельного веса различных позиций товаров, работ, услуг в общем объеме закупки;

¹⁰⁶Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-685 «О предельном значении начальной (максимальной) цены контракта (лота) при закупках лекарственных средств путем проведения совместных конкурсов или аукционов» // СПС КонсультантПлюс.

- дополнительная номенклатура - появление новых или исключение предусмотренных ранее позиций товаров, работ, услуг в общем объеме закупки;

- размер обеспечения исполнения контракта;
- срок формирования ценовой информации;
- изменение в налогообложении;
- масштабность выполнения работ, оказания услуг;
- изменение валютных курсов (для закупок импортной продукции);
- изменение таможенных пошлин.

Коммерческие или финансовые условия признаются сопоставимыми, если различия между ними не оказывают существенного влияния на результаты или могут быть учтены с применением соответствующих корректировок¹⁰⁷.

Если заказчиком для определения цены направлялся (размещался) запрос ценовой информации, корректировка условий не производится, за исключением случаев, когда ценовая информация получена менее чем за шесть месяцев до периода определения НМЦК.

2. Произвести корректировку цен по итогам анализа реестра контракта. Способ осуществления закупки определяет допустимый предел увеличения цены. Для закупки проведением конкурса предел увеличения цены - 10%, для закупки проведением аукциона предел увеличения цены - 13%, для закупки проведением запроса котировок или запроса предложений предел увеличения цены – 17%. Цена не подлежит корректировке при закупке у единственного поставщика.

3. Если прошло более шести месяцев со времени определения НМЦК, прошлые цены приводятся к текущему уровню цен с использованием коэффициента, рассчитываемого по формуле, предложенной в п. 3.18 рекомендаций МЭР.

¹⁰⁷ Фрунзе В.В. Минимизация рисков при обосновании начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) // NovaInfo.Ru. 2015. Т. 1. № 31. С. 67–70.

4. Определить однородность массива цен, используемых в расчете НМЦК. Для этого заказчик должен рассчитать коэффициент вариации цены (п. 3.20 рекомендаций МЭР). При превышении коэффициентом вариации цены уровня в 33% означает неоднородность значений цен, используемых в расчетах. В случае неоднородности значений цен рекомендуется выполнить дополнительные исследования для увеличения объема ценовой информации в расчетах НМЦК.

Если к товарам, работам, услугам, подлежащим закупке, в соответствии со ст. 19 закона о контрактной системе установлены предельные цены, определение НМЦК для них необходимо проводить нормативным методом. Неоднозначность Рекомендаций состоит в том, что заказчик при анализе рынка может найти поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с ценами ниже, чем установленные предельные цены, и тем не менее, применяя нормативный метод, вынужден будет зависить НМЦК, что может быть определено как нарушение принципа экономии из ст. 34 Бюджетного кодекса РФ¹⁰⁸ (далее - БК РФ).

Нормативный метод может использоваться для определения НМЦК совместно с методом сопоставимых рыночных цен. В этом случае, полученная НМЦК не может превышать величины, определенной нормативным методом.

Для использования нормативного метода применяется информация о предельных ценах товаров, работ, услуг размещенная в ЕИС.

Если при планировании закупки НМЦК определялась по тарифному методу, то на момент проведения торгов возникает необходимость проверить актуальность заложенных в цену тарифов. Применение тарифного метода обуславливается закупкой товаров, работ, услуг, подлежащих государственному регулированию или определенных муниципальными правовыми актами. Ниже приведен перечень товаров, работ, услуг на которые распространяется тарифное регулирование.

¹⁰⁸ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС КонсультантПлюс // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823

- 1) электрическую и тепловую энергию;
- 2) услуги по передаче электрической энергии по сетям;
- 3) услуги по оперативно-диспетчерскому управлению;
- 4) иные оказываемые на рынках электрической энергии (мощности) услуги, тарифы (цены) на которые регулируются Федеральной службой по тарифам, органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов;
- 5) перевозки грузов, погрузочно-разгрузочные работы на железнодорожном транспорте;
- 6) перевозки пассажиров, багажа, грузобагажа и почты на железнодорожном транспорте (кроме перевозок в пригородном сообщении);
- 7) услуги в транспортных терминалах, портах, аэропортах, оказываемые субъектами естественных монополий, включенными в перечень субъектов естественных монополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах, аэропортах, государственное регулирование которых осуществляется Федеральной службой по тарифам;
- 8) отдельные услуги почтовой и электрической связи, услуги связи по трансляции программ российских государственных телерадиоорганизаций по перечню, утверждаемому Правительством РФ.

Однако к ценам товаров, работ, услуг на которые законодательством РФ установлены минимальные цены для закупки, поставки или продажи тарифный метод применять не рекомендуется.

Применение тарифного метода предусматривает использование предельных цен (тарифов), которые принимаются или утверждаются органами государственной власти или местного самоуправления, уполномоченными принимать правовые акты, регулирующие цены в определенной сфере деятельности.

При проведении работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, а также проведение работ по сохранению объектов культурного наследия используется проектно-сметный

метод определения НМЦК. Основой проектно-сметного метода служат методики и нормативы строительных работ или нормы и правила реставрационных работ. Использование проектно-сметного метода предполагает использование проектной документации, разработанной и утвержденной в соответствии с законодательством РФ; сведений о ценах, рассчитываемых с использованием индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, определяемых Минэкономразвития России в рамках разработки прогноза социально-экономического развития РФ. Данный метод предусматривает проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично за счет средств из федерального бюджета¹⁰⁹.

Определение НМЦК по проектно-сметному методу проводится с учетом информации об объемах капитальных вложений на реализацию инвестиционных проектов, которые связаны со строительством, реконструкцией объектов капитального строительства с использованием средств федерального бюджета в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (далее - ФАИП).

Если результаты проверки расчетов сметной стоимости объектов капитального строительства показывают, что сметная стоимость объекта не превышает объема капитальных вложений, то НМЦК формируется исходя из указанной сметной стоимости работ по строительству или реконструкции объектов капитального строительства с использованием средств федерального бюджета в рамках ФАИП.

Затратный метод используется в случае невозможности применения метода сопоставимых рыночных цен, нормативного, тарифного, проектно-сметного методов или в дополнение к этим методам.

¹⁰⁹Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 (ред. от 13.12.2017) "О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов // СПС КонсультантПлюс.

Данный метод заключается в определении НМЦК как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров (работ, услуг), расходы на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

Информация о прибыли может быть получена следующим образом:

- исходя из анализа контрактов, размещенных в ЕИС;
- на основе других общедоступных источников информации (в том числе сведений информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика).

Обоснование НМЦК заключается в выполнении расчета такой цены с приложением справочной информации, документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых выполнен расчет

НМЦК определяется на основании полученных сведений о ценах товаров (работ, услуг) исходя из выбранного метода (методов) обоснования.

Правила и формулы расчета НМЦК приведены в Методических рекомендациях.

Закон о контрактной системе допускает для определения НМЦК применение иных методов в случае невозможности использования методов, перечисленных ч. 1 ст. 22 закона о контрактной системе. Если заказчик воспользовался иными методами определения НМЦК, он обязан в обосновании НМЦК пояснить невозможность применения методов, указанных в ч. 1 ст. 22. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ может установить свои рекомендации по обоснованию и применению иных методов. Если такие рекомендации утверждены, то заказчик может применять их при закупках для нужд субъекта РФ.

3. Проблемные вопросы, возникающие в практике закупочной деятельности, и направления совершенствования контрактной системы Российской Федерации

Правоприменительная практика подтвердила значимость разработки и введения в действие закона о контрактной системе для совершенствования российской контрактной системы. Несомненно, применение закона о контрактной системе способствует достижению основной цели контрактной системы - обеспечению государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Анализ практики применения закона о контрактной системе выявил наличие проблем, требующих дальнейшего правового регулирования. К числу проблем, связанных с определением и обоснованием НМЦК относятся:

- пробелы в правовом регулировании контрактных отношений;
- недобросовестное отношение заказчиков к планированию и нормированию закупок, в том числе обоснованию НМЦК при планировании;
- отсутствие детальной регламентации методов определения НМЦК.

Закон о контрактной системе не предусматривает какого-либо отдельного механизма по даче разъяснений содержания его положений и не определяет специальный орган, уполномоченный на официальное толкование норм закона. Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, установлено, что издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается¹¹⁰. Нормативные правовые акты могут быть изданы

¹¹⁰Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС КонсультантПлюс.

федеральными органами исполнительной власти только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Минэкономразвития России, в соответствии с Положением о Минэкономразвития России, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437, полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации не наделено и, соответственно, юридической силой данные им разъяснения не обладают¹¹¹. Вместе с тем, на практике сложилось обыкновение по использованию выпущенных неофициальных разъяснений в качестве документов, разъясняющих положения законодательства о контрактной системе и предписывающих порядок реализации участниками контрактной системы своих прав и обязанностей в случае, если закон о контрактной системе по данному вопросу не позволяет однозначно истолковать смысл.

В 2016 году завершился переходный период, предусмотренный законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в части планирования, призванный подготовить заказчиков к реализации процедур планирования по новым правилам, выявить и своевременно устранить проблемы, препятствующие эффективному применению института планирования на практике.

Эксперты Национального исследовательского университета Высшей школы экономики при поддержке Экспертного совета при Правительстве РФ, начиная с 2014 г. анализировали развивающуюся нормативную правовую базу контрактной системы и правоприменительную практику в этой сфере. Исследования практики планирования федеральными органами исполнительной власти в переходный период, проведенные в рамках подготовки Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации»

¹¹¹Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 23.02.2018) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

– 2014¹¹² и Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» – 2015¹¹³, позволили сделать вывод о недостаточном для решения задач, возлагаемых на планирование в рамках контрактной системы, качестве подготовки документов планирования в переходный период. При этом были сделаны выводы о том, что качество планирования во второй год применения норм законодательства о контрактной системе несколько повысилось. Можно было предположить, что в третий год функционирования контрактной системы качество планирования улучшится вследствие того, что заказчики по завершению переходного периода приобретут навыки, необходимые и достаточные для эффективного использования планирования в рамках контрактной системы. Однако проведенный экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» анализ практики планирования в 2016 году позволяет констатировать, что качество подготовки документов планирования в последний год переходного периода ухудшилось¹¹⁴.

Практика подготовки федеральными органами исполнительной власти в период 2014–2016 годы планов-графиков характеризует отношение заказчиков к планированию, реализация которого в переходный период не показала практической пользы. Осознавая отсутствие положительного эффекта, обеспечивающего качество закупочной деятельности от внедрения новых правил планирования, обусловивших существенное увеличение трудозатрат, связанных с организацией и осуществлением закупок, заказчики не прикладывают должных усилий для обеспечения необходимого для успешной реализации данного института качества документов планирования. Анализ практики планирования 2014, 2015 годов позволил зафиксировать низкую информативность планов-графиков, обусловленную значительным количеством изменений плановых позиций, в том числе, добавлением большого количества

¹¹²Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2015. - 301 с. - URL: <https://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>.

¹¹³Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2016. - 133 с. - URL: <https://www.hse.ru/data/2016/11/21/1315728009/НД-%202015%20Текст.pdf>.

¹¹⁴Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2017. - 243 с. - URL: <https://fcs.hse.ru/data/2017/10/18/1158112532/doklad-2017.pdf>.

новых позиций в течение года. В таком варианте одна из основных задач планирования – своевременное информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), обеспечивающее повышение уровня конкуренции, не реализуется на практике. Следует отметить, что на практике многие заказчики формируют планы-графики по мере выявления потребности в объекте закупки в течение планового периода, при этом в подавляющем большинстве случаев с нарушением законодательства о контрактной системе, предусматривающего изменение плана-графика только в установленных случаях. Как правило, новые позиции в план-график добавляются с формулировкой «возникновение обстоятельств, предвидеть которые на дату утверждения плана-графика было невозможно», хотя, в подавляющем большинстве случаев соответствующие объекты закупки предусмотрены федеральными целевыми программами и (или) относятся к ежегоднокупаемым, обеспечивающим выполнение функций органа власти, то есть не могут быть отнесены к категории «непредвиденных». Следовательно, позиции, предусмотренные планом закупок, но не включенные в план-график, не являются непредвиденными для заказчика и свидетельствуют о низком качестве подготовки документов планирования, обусловленным неготовностью заказчика в сроки, установленные законодательством о контрактной системе, подготовить качественные документы планирования.

Представляется, что в целях обеспечения качества подготовки документов планирования и, следовательно, эффективности применения института планирования в рамках контрактной системе необходимо оптимизировать требования к документам планирования. Как уже было отмечено, с переходом к планированию по новым правилам трудозатраты заказчиков существенно увеличились, что не может не отразиться негативно на качестве планирования в рамках контрактной системы.

С 1 января 2017 года вступили в силу положения ч. 12 ст. 20 закона о контрактной системе, устанавливающей запрет на размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации

об осуществлении закупки, если такие документы содержат информацию, не соответствующую информации, указанной в планах-графиках. Фактически, в случае внесения любых изменений в параметры плана-графика в отношении закупки, заказчик вынужден будет вносить изменения и, только выдержав десятидневный срок с момента размещения соответствующих изменений, заказчик получит право разместить извещение или документацию о соответствующей закупке.

Анализ планов закупок и планов-графиков, которые были подготовлены в 2016 году на 2017 год и плановый период 2018–2019 гг., ставит под сомнение возможность повышения эффективности закупок в рамках контрактной системы за счет реализации новых требований в части планирования. Законом о контрактной системе предусмотрено планирование на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете. Вместе с тем, анализ планов закупок, размещенных федеральными органами исполнительной власти, показал, что почти половина планов закупок не содержат информацию о закупках на 2018 и 2019 годы. Следовательно, требование о трехлетнем планировании закупочной деятельности часто не реализуется на практике. Практическая значимость информации, указываемой в качестве обоснования закупок, вызывает сомнения. Единственный содержательный раздел, представленный в обосновании плана-графика, – «Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» – заполняется

заказчиками формально и не позволяет сделать вывод об обоснованности НМЦК, установленной заказчиком в отношении закупки.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что требования о необходимости подготовки обоснования закупок в составе документов планирования предоставляются избыточными. Информация, указываемая заказчиками в виде обоснований, не носит практической значимости, так как не может использоваться в целях оценки обоснованности, предусмотренной ч. 4 ст. 18 закона о контрактной системе. Вместе с тем, необходимость подготовки обоснований обусловила существенное увеличение трудозатрат, связанных с подготовкой документов планирования. Одной из причин того, что планирование закупок не достигает своей цели (раннее информирование бизнес сообщества о закупках) состоит в том, что на основе плана не проводится необходимых разъяснительных мероприятий, не ведется работа с потенциальными поставщиками. Тем самым потенциал планирования, прежде всего, как инструмента коммуникации заказчика и бизнеса, существенно ограничен. Опыт российского корпоративного сектора указывает на то, что планирование может быть использовано более качественно и грамотно¹¹⁵.

Широкий общественный резонанс получили случаи злоупотреблений при закупках жилых помещений для социально незащищенных лиц. Представляется важным разобраться в условиях, создающих предпосылки для возможных злоупотреблений. Прокурорская проверка показала, что департамент образования и науки Приморского края все жилье для детей покупал по завышенной цене - на 30-50% дороже рынка. Такие факты были выявлены в Партизанске, в поселке Ярославский Хорольского района, в Фокино, городах Артем, Дальнегорск, Спасск-Дальний, в Михайловском, Ханкайском, Надеждинском и других районах края. В общей сложности, с нарушениями закона было размещено свыше 240 государственных заказов на сумму в 385

¹¹⁵ Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-694 «О внесении изменений в план-график при изменении НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС КонсультантПлюс.

млн. рублей. «В ряде случаев цена контракта была сформирована исходя из объявлений более чем шестимесячной давности, в некоторых случаях достоверность представленных скриншотов таких объявлений подтвердить невозможно, так как они удалены», – сказано в представлении прокуратуры. При этом владельца объявлений по скриншотам почти всегда определить невозможно¹¹⁶.

Рассматривая результаты практического применения запроса предложений, следует обратить особое внимание на применение данного способа при закупке жилых помещений, которые приобретаются в основном для обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и иных аналогичных категорий лиц. Анализ практики осуществления обозначенной группы закупок показал, что применение запроса предложений в указанных случаях неэффективно в связи со спецификой указанных закупок¹¹⁷. В подавляющем большинстве случаев приобретения квартир для обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, такие жилые помещения приобретаются на вторичном рынке у физических лиц, которые, как правило, не желают участвовать в конкурентных процедурах. В итоге при проведении запроса предложений по указанной группе в подавляющем большинстве случаев (около 90% случаев) закупки не являются конкурентными. Также на себя обращает внимание минимальный средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам запроса предложений – 2% значения начальной (максимальной) цены контракта. Данные по результатам проведенного анализа практики закупок жилых помещений путем проведения запроса предложений свидетельствуют о нецелесообразности осуществления закупки жилых помещений путем проведения запроса предложений, а также о необходимости изменения законодательства о контрактной системе в сфере

¹¹⁶<https://www.newsvl.ru/vlad/2017/09/14/162945/>

¹¹⁷Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-654 «Об определении и обосновании НМЦК при осуществлении закупок объектов недвижимости» // СПС КонсультантПлюс.

закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, которые позволят обеспечить возможность приобретения жилых помещений на вторичном рынке, особенно в целях обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и иных категорий лиц.

Вместе с тем, следует признать, что во многом выявленные нарушения вызваны наличием внутренних противоречий положений закона о контрактной системе. Так, например, в соответствии с требованиями ч. 16 ст. 83 указанного закона, выигравшим окончательным предложением является окончательное предложение, которое в соответствии с критериями, обозначенными в ст. 32 «Оценка заявок, окончательных предложений участников закупки и критерии этой оценки», наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товарам, работам, услугам. При этом, согласно положениям ч. 4 ст. 83 закона о контрактной системе, критерии не относятся к информации, которая должна содержаться в извещении о проведении запроса предложений.

Таким образом, большинство заказчиков фактически нарушают требования законодательства о контрактной системе, определяя победителя при отсутствии в извещении о проведении запроса предложений критериев, необходимых для определения лучшего окончательного предложения. Еще одним нарушением, нередко встречающимся при проведении запроса предложений, является определение в рамках порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки единственного критерия. Указанное нарушение обусловлено противоречием норм ч. 2 и ч. 4 ст. 32 закон о контрактной системе. С одной стороны, ч. 2 ст. 32 указанного закона определяет право заказчика при проведении запроса предложений не применять критерии, установленные указанным законом, применять непредусмотренные критерии. Таким образом, определена свобода заказчика при формировании порядка оценки заявок, окончательных предложений при проведении запроса предложений. С другой стороны, согласно ч. 4 ст. 32 закона о контрактной системе, в документации о закупке заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя)

критерии и их величины значимости, при этом, количество используемых критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта.

Как показал анализ правоприменительной практики, в сентябре 2014 года в 54 (15%) проанализированных случаях проведения запроса предложений, заказчики установили единственный критерий оценки «цена контракта», такие решения приняты в нарушение требований ч. 4 ст. 32 закона о контрактной системе. Если обратиться к вышеуказанным нарушениям, то у заказчика есть возможности их предотвратить. В первом случае, включив в извещение информацию о порядке и критериях оценки окончательных предложений, во втором, формируя порядок оценки с учетом требований ч. 4 ст. 32 закона о контрактной системе. Но, как показала практика, основная масса нарушений, допускаемых при проведении запроса предложений, вызвана проблемами действующего законодательства в сфере закупок, которые решить своими силами заказчику не удастся. Речь идет об отсутствии в законе о контрактной системе положений, устанавливающих порядок действий заказчика в случаях, когда не было подано окончательных предложений. Согласно положениям ч. 1 ст. 83, победителем в проведении запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе, услуге. Таким образом, для определения победителя в проведении запроса предложений обязательным условием является наличие окончательного предложения. Исходя из результата анализа практики применения запроса предложений, можно сделать вывод о том, что таких случаев подавляющее большинство (Центральный федеральный округ – в 273 случаях из 316 случаев, когда было подано более 2 заявок на участие в запросе предложений, закупки, произведенные в РФ в сентябре, - в 116 случаев из 134 случаев, то есть соответственно 86% и 87%). В указанных случаях заказчики определяли победителя в проведении запроса предложений, основываясь на результатах оценки заявок на участие в запросе предложений (заявок, поданных в первый

день), ссылаясь на положения ч. 14 ст. 83 закон о контрактной системе, согласно которым, если все присутствующие при проведении запроса предложений его участники отказались направить окончательное предложение, окончательными предложениями признаются поданные заявки на участие в запросе предложений. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что такие решения правомерны, только при условии наличия отказа всех присутствующих при проведении запроса предложений участников направить окончательное предложение. Учитывая то, что на публичной процедуре вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений, как правило, участники не присутствуют (например, согласно результатам анализа запросов предложений, объявленных в РФ в сентябре, - так было в 213 42 случаях из 264 случаев, когда были поданы заявки, т.е. в 81% случаев), наличие отказа подавать окончательные предложения фиксируется крайне редко. При осуществлении проанализированных запросов предложений, объявленных в сентябре 2014 г., в случаях, когда запрос предложений был конкурентным, из 116 случаев, когда не было подано окончательных предложений, участники закупки отказались подавать такие окончательные предложения только в 28 случаях. Следовательно, в 88 из проанализированных случаев победитель был определен в отсутствие окончательных предложений и в отсутствие возможности признать заявки на участие в запросе предложений окончательными предложениями, то есть, в 35% случаев заключенных контрактов контракт по результатам проведения запроса предложений был заключен с нарушением закона о контрактной системе по описанному основанию. Еще одна коллизия закона о контрактной системе в отношении запроса предложений заключается в том, что для случаев проведения запроса предложений в результате признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимся в соответствии с ч. 4 ст. 55 и ч. 4 ст. 71, извещение о проведении запроса предложений должно содержать информацию о размере и порядке внесения денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в закупке. Вместе с тем, ст. 44 закона о контрактной системе предусмотрена

возможность обеспечения заявок только при проведении конкурсов и аукционов. С учетом того обстоятельства, что запрос предложений в большинстве случаев применяется по результатам несостоявшихся повторного конкурса или аукциона, а также, в связи с тем, что перечень объектов закупки и размер начальной (максимальной) цены контракта при проведении запроса предложений не ограничены, представляется целесообразным предусмотреть в рамках закона о контрактной системе право заказчика не только требовать обеспечение заявки на участие в запросе предложений, но и устанавливать дополнительные требования к участникам закупки, а также применять антидемпинговые механизмы при проведении запроса предложений. Еще одной проблемой данной процедуры является то обстоятельство, что законом о контрактной системе не установлен запрет на предоставление в составе окончательного предложения условий исполнения контракта, менее выгодных для заказчика, чем те условия, которые были обозначены участником в составе заявки на участие в запросе предложений. Данное обстоятельство может привести к недобросовестным действиям со стороны участников закупки, особенно в тех случаях, когда на участие в запросе предложений была подана одна заявка, с учетом того обстоятельства, что заказчик согласно положениям ч. 12 ст. 83 закона о контрактной системе должен предложить сделать окончательное предложение такому участнику. Однако следует отметить, что среди проанализированных закупок случаев, когда подавались окончательные предложения на менее выгодных для заказчика условиях, чем условия заявки на участие в запросе предложений, выявлено не было. Помимо описанных выше случаев нарушений, допускаемых заказчиками при проведении запроса предложений, значительная доля из выявленных нарушений не обусловлена наличием проблем в части законодательного регулирования проведения запроса предложений.

По результатам проведенного исследования состояния нормативно-правового регулирования контрактных отношений могут быть сделаны следующие выводы:

1. Необходимо в первоочередном порядке принять нормативные правовые акты, предусмотренные уже вступившими в силу положениями закона о контрактной системе.

2. Предлагается для восполнения существующих пробелов или противоречий в нормативно-правовом регулировании контрактных отношений внести изменения или дополнения в закон о контрактной системе на основе рекомендаций, опубликованных в письмах Минэкономразвития, Минфина и Федеральной антимонопольной службы России, для придания этим рекомендациям законной силы.

3. В целях решения выявленных проблем и для обеспечения реализации на практике возложенных на план-график задач предлагается смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Проведенный мониторинг показал, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными законом о контрактной системе, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. В этой связи представляется возможным отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки - перед размещением извещения об осуществлении закупки. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике, а также сокращения параметров закупки, подлежащих обоснованию при планировании. Среди прочего, эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений.

Предлагается утверждать один плановый документ в сфере закупок – план закупок, который содержит директивную информацию в отношении первого года планирования и индикативную – в отношении второго и третьего года планирования.

Серьезной проблемой является отсутствие единообразия в применении, однозначности и ясности требований контрактной системы. Нет органа, полномочного давать обязательные для исполнения разъяснения законодательства, поэтому ФАС и суды используют различные подходы к оценке аналогичных действий участников закупки. К данной группе проблем относятся и постоянные изменения законодательства, несвоевременное принятие нормативных правовых актов субъектов РФ, противоречия между положениями регулирующих правовых актов. Из-за недостатка официальной статинформации, неоднозначности истолкования положений закона и проблем с использованием методов определения сохраняются сложности при формировании и обосновании НМЦК. Результат – завышение начальных цен на объекты закупки в коммерческих предложениях участников. Такое завышение объясняется и практикой «закладывания» в начальную цену вероятного процента сокращения НМЦК на торгах, в результате чего участники стремятся предотвратить заключение невыгодного для себя контракта и достигнуть главного показателя эффективности – процента экономии¹¹⁸.

В Хабаровском крае в автоматизированной информационной системе, применяемой комитетом госзаказа в целях приема заявок на закупки от краевых заказчиков, реализована подсистема каталога товаров, работ, услуг¹¹⁹. Ресурс наполняется по мере выявления объектов закупки, имеющих типовые качественные и стоимостные характеристики, что не позволяет заказчикам устанавливать избыточные требования.

¹¹⁸Захаренко, Д.С. Условия государственного контракта в свете принятия Закона о контрактной системе в сфере закупок для публичных нужд / Д.С. Захаренко // Теория и практика общественного развития. - 2015. -

¹¹⁹<https://gzk.khabkrai.ru/Zakazchikam/RIS-zakupok>

Одним из действенных инструментов сокращения неэффективных расходов является функционирующий в Москве Порядок формирования НМЦК контрактов и гражданско-правовых договоров при размещении заказов, финансирование которых осуществляется с привлечением средств городского бюджета¹²⁰. Государственные заказчики до размещения извещения о проведении торгов получают заключение независимого эксперта о проверке достоверности определения НМЦК.

Установить особенности регулирования закупок жилых помещений для упрощения порядка их проведения. Анализ практики применения запроса предложений позволяет сделать выводы о том, что в настоящее время этот новый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не может быть признан эффективной и результативной процедурой закупки. Вместе с тем, запрос предложений является наиболее часто применяемым из новых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предусмотренных законом о контрактной системе. При этом стимулирование участников закупки к тому, чтобы предлагать более выгодные для заказчика условия, осуществленное путем информирования таких участников о предложениях наиболее эффективных конкурентов, предусмотренное в рамках запроса предложений, при правильной реализации должно способствовать повышению эффективности закупок. При условии необходимых изменений в ст. 83 закона о контрактной системе такая мера может обеспечить эффективное и результативное применение запроса предложений на практике. В целях повышения эффективности и результативности практического применения запроса предложений представляется необходимым:

- 1) устранить названные выше коллизии закона о контрактной системе;
- 2) определить порядок действий заказчика при отсутствии окончательных предложений участников процедуры;

¹²⁰ Постановление правительства г. Москвы № 68-ПП от 27.02.2012 Об утверждении Порядка формирования начальной (максимальной) цены государственных контрактов и гражданско-правовых договоров при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджета города Москвы <https://www.mos.ru/upload/photobank/common/upload/68-pp.pdf>

3) предусмотреть обязанность проведения процедуры «приема окончательных предложений» не во всех случаях, а только при наличии намерения одного из участников сделать окончательное предложение;

4) уточнить нормы закона о контрактной системе относительно обеспечения заявки, возможности применения антидемпинговых мер и установления дополнительных требований к участникам;

5) рассмотреть возможность осуществления закупки жилых помещений на вторичном рынке иным способом, в том числе, посредством закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

6) разработать и издать методические рекомендации по применению запроса предложений.

Заключение

Анализ становления российской системы закупок для государственных нужд продемонстрировал наличие поступательного движения в ее развитии. История развития законодательства России о государственных закупках насчитывает несколько веков. Стремление создать современную целостную контрактную систему, охватывающую все этапы проведения закупки, привело к изучению опыта контрактных систем ведущих стран мира и внедрению прогрессивных элементов этих систем. В настоящее время есть все основания утверждать, что федеральная контрактная система в России создана. Она набирает качество и обороты, проходит необходимую корректировку правовых норм, становится частью всей системы социально-экономического законодательства. Закон о контрактной системе регулирует правовые отношения на всех стадиях государственных и муниципальных закупок. Исследование показало, что федеральная контрактная система отводит важную роль институту максимальной начальной цены контракта.

Анализ влияния максимальной начальной цены контракта на выбор способа осуществления закупки выявил, что размер НМЦК может повлиять на выбор способа определения поставщика, а также на срок размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки. Введенные законом о контрактной системе пороговые значения НМЦК определяющие выбор метода размещения закупки соответствуют, закрепленным в законе принципам контрактной системы и нацелены на повышение эффективности ее функционирования. Исследованием установлено, что использование НМЦК для выбора метода проведения закупки отвечает целям, поставленным контрактной системой, но величины предельных значений цен необходимо подкорректировать с учетом инфляции и девальвации рубля за период действия закон о контрактной системе.

В работе проведен анализ способов определения максимальной начальной цены контракта при планировании и при осуществлении закупки для

государственных нужд. Как отмечалось выше, при построении российской контрактной системы использовался опыт создания контрактных систем в странах с ведущими мировыми экономиками, но в западных системах государственных закупок цене контракта не отводится такой важной роли в процессе закупки, как роль НМЦК в контрактной системе РФ. Для определения и обоснования НМЦК закон о контрактной системе предлагает заказчику применить один или несколько из перечисленных в законе методов. Если федеральное законодательство США предусматривает для правительственных органов обязанность тщательного исчисления элементов трудозатрат, затрат на материалы и сырье, а также накладных расходов, предоставляя им детально проработанную формулу ценообразования, и таким образом достигается корректная цена закупки, то контрактная система РФ делает упор на многоступенчатую систему контроля за обоснованностью цен, включающую как государственные органы, так и общественность. В дополнение к нормам закона о контрактной системе определение НМЦК регламентируется рекомендациями МЭР РФ. Исходя из этого, можно сделать вывод, что возможности контрактной системы в настоящее время реализуются не в полном объеме. Необходимо отметить недостаточное наполнение Единой информационной системы справочниками, пособиями по определению и обоснованию НМЦК. Современный уровень развития вычислительной техники, программного обеспечения с зачатками искусственного интеллекта позволяют создать центр по определению НМЦК, полностью удовлетворяющей нормам закона о контрактной системе. Эта задача проще, чем готовить и переподготавливать сотни тысяч специалистов по контрактной системе, которым свойственно как ошибаться, так и злоупотреблять служебным положением, что исключено при автоматизации сбора и обработки информации для определения цены контракта.

Исследование порядка формирования, размещения и исполнения государственных и муниципальных заказов, изучение основных способов размещения заказов, анализ судебной практики по контрактной системе,

связанной с определением и обоснованием НМЦК позволили определить практические проблемы в рассматриваемой сфере, а также выработать рекомендации по их устранению.

Рассмотрение комплекса отношений, связанных с государственной контрактной системой выявило ряд проблем, сопутствующих правовому регулированию определения и обоснования НМЦК. Этим объясняется актуальность и значимость работы по совершенствованию законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе в связи с необходимостью надлежащего правового обеспечения функционирования федеральной контрактной системы. Проведенное исследование позволило выработать ряд теоретических и практических предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства о контрактной системе:

- введение «минимальной цены» контракта в качестве эффективного средства против действий недобросовестных участников размещения заказов, участвующих в конкурентных закупках без цели исполнения заключаемых по их результатам контрактов и побеждающих в этих закупках в связи с возможностью неограниченного снижения цены контрактов;

- наряду с установлением «минимальной цены» контракта закрепить за поставщиком право предлагать цену контракта ниже минимального значения при условии предоставления обоснования этой цены;

- принять нормативные правовые акты, предусмотренные уже вступившими в силу положениями закона о контрактной системе;

- внести изменения или дополнения в закон о контрактной системе с учетом рекомендаций из писем Минэкономразвития, Минфина и Федеральной антимонопольной службы РФ;

- отказаться от указания в плане-графике, окончательно рассчитанной НМЦК, заменив ее расчетной ценой, увязанной с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. -1993.- №237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30.11.1994 №51-ФЗ //Российская газета. -1994.-№238-239.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 №14-ФЗ//Российская газета.-1996.- №23,24,25.
4. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ //Собрание законодательства РФ.-2002.-№1.-Ст.1.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №195-ФЗ//Российская газета.-1998.-№153-154.
6. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. N 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»// СПС КонсультантПлюс (утратил силу).
7. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// Российская газета.-2005.-№163 (утратил силу).
7. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»// Российская газета.-2006.-№162.
8. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»// СПС КонсультантПлюс.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета.-2013.-№80.
10. Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 N 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»// СПС КонсультантПлюс.
11. Указ Президента РФ от 8.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при

организации закупки продукции для государственных нужд»// СПС КонсультантПлюс.

12. Постановление СНК СССР от 07.08.1923 «Инструкция о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки» // СПС КонсультантПлюс.

13. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС КонсультантПлюс.

14. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (ред. от 23.02.2018) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

15. Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 N 427 (ред. от 13.12.2017) "О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов // СПС КонсультантПлюс.

16. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088 (ред. от 09.06.2014) «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» // СПС КонсультантПлюс.

17. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555// СПС КонсультантПлюс.

18. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС КонсультантПлюс.

19. Постановление правительства г. Москвы № 68-ПП от 27.02.2012 Об утверждении Порядка формирования начальной (максимальной) цены государственных контрактов и гражданско-правовых договоров при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджета города Москвы [<https://www.mos.ru/upload/photobank/common/upload/68-pp.pdf>]

20. Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-694 «О внесении изменений в план-график при изменении НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС КонсультантПлюс.

21. Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-685 «О предельном значении начальной (максимальной) цены контракта (лота) при закупках лекарственных средств путем проведения совместных конкурсов или аукционов» // СПС КонсультантПлюс.

22. Письмо Минэкономразвития России от 20.02.2017 № Д28и-654 «Об определении и обосновании НМЦК при осуществлении закупки объектов недвижимости» // СПС КонсультантПлюс.

23. Письмо Минэкономразвития России от 20.04.2017 № ОГ-Д28-4685 «О способах определения и обоснования НМЦК; о контроле в сфере закупок и о формировании (наполнении) каталога товаров, работ, услуг» // СПС КонсультантПлюс.

24. Письмо Минэкономразвития России от 24.04.2017 № ОГ-Д28-5206 «О применении проектно-сметного метода определения НМЦК и проектной документации при закупке строительных работ; об изменении количества товара, объема работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс.

25. Письмо Минэкономразвития России от 24.04.2017 № ОГ-Д28-5119 «О ценовой информации, используемой для определения и обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)» // СПС КонсультантПлюс.

26. Письмо Минэкономразвития России от 12.04.2017 № Д28и-1560 «О ценовой информации, используемой для расчета начальной (максимальной) цены контракта методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), и о контроле в отношении обоснования НМЦК» // СПС КонсультантПлюс.

27. Письмо Минэкономразвития России от 10.04.2017 № Д28и-1634 «О расчете и применении коэффициента снижения начальной (максимальной) цены контракта при закупке» // СПС КонсультантПлюс.

2. Судебная и административная практика

28. Определение ВС РФ от 16 июня 2017 г. N 302-ЭС17-6676// СПС КонсультантПлюс.

29. Определение ВС РФ от 23 декабря 2016 г. N 301-ЭС16-19281// СПС КонсультантПлюс.

30. Постановление АС Западно-Сибирского округа от 13 февраля 2015 г. по делу N А46-4191/2014// СПС КонсультантПлюс.

31. Постановление АС Западно-Сибирского округа от 10 февраля 2015 г. по делу N А46-2311/2014 // СПС КонсультантПлюс.

32. Определение ВС РФ от 20 декабря 2016 г. N 307-КГ16-17135// СПС КонсультантПлюс.

33. Определение ВС РФ от 11 августа 2016 г. N 306-КГ16-9318// СПС КонсультантПлюс.

34. Анисимов, В.А. Торги как способ размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. . канд. юрид. наук. - Краснодар, 2011. - 22с.

35. Блинов, В.Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд. Дисс. ... канд. юрид наук: 12.00.03 - Казань. 2009. - 216 с.

36. Жуков, Ф.Ф. Актуальные проблемы гражданских правоотношений, связанных с поставкой научно-технической продукции для федеральных государственных нужд: автореф. ... канд. юрид. наук, - М., 2010. - 27 с.

37. Карасева, С.В. Правовое регулирование размещения государственного заказа и исполнения договора на оказание услуг для государственных, муниципальных нужд. Дисс. канд. юрид наук: 12.00.03 - Москва. 2013. – 193 с.

38. Сергачева, О.А. Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 - Волгоград. 2013. - 196 с.

39. Акопян, А.П. К вопросу об общественном контроле в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд / А.П. Акопян // Молодой ученый. - 2016. - №14. - С. 434-436. [<https://moluch.ru/archive/118/32709>].

40. Акулич, Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок / Е.И.Акулич // Российское предпринимательство. - 2015. - № 4 (274). - С. 623–634.

41. Андреева А. Мировой опыт госзакупок / А. Андреева // Бюджет. - 2006. - №9.- С.68-73.

42. Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 43.

43. Андрианов, В.Д. Инфляция: причины возникновения и методы регулирования / В.Д. Андриянов. - М.: Экономика, 2010. - 184 с.

44. Антонов, В.И. 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. [<http://science-education.ru/ru/article/view?id=9274>].

45. Баранова, В.П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран / В.П. Баранова // Инноватика и экспертиза. - 2015. - № 1 (14) - С. 211.

46. Белов, В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО / В.Е. Белов // Право и экономика. - 2012. - № 1. - С. 8-13.

47. Беляева, О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов О.А. Беляева - М.: ИД «Юриспруденция», - 2010. - 296 с.

48. Богданович, И.С. Организация контроля государственных закупок в современных условиях / И.С. Богданович, А.А. Шорохова // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. - 2016. - №4.

49. Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Г.Н. Кобзев, Е.Ю. Гончаров. - М.: Изд. МЭИ, - 2000г.

50. Галанов, В.А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибяев. - М.: ИНФРА-М, 2010. - 236 с.

51. Галлий, Е.А. Анализ формы общественного контроля деятельности государственных органов в обеспечении конкуренции в сфере торговли / Е.А. Галлий, Р.Р. Хуссамов // Обеспечение конкуренции в области торговой деятельности: сборник материалов Международной научно-практической конференции, 20 сентября 2016 года, г. Казань. - Казань: Учебно-методический центр ФАС России, - 2016.

52. Гасаналиева, А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.Ш. Гасаналиева // Молодой ученый. - 2016.-№2.-С.671-673.[<https://moluch.ru/archive/106/25061>].

53. Гончаров, Е.Ю. История торгов в России XVII-XVIII вв. / Е.Ю. Гончаров // Конкурсные торги. - 1998. - № 8. - С. 40.

54. Гончаров, Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.)/ Е.Ю. Гончаров // Конкурсные торги. - 1998. - № 14. - С. 42.

55. Государственная контрактная система: состояние, проблемы, перспективы. – М.: Институт экономики РАН, 2013. – 50 с.

56. Губин, Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е.П. Губин. - М.: Юристъ, 2005. - 314 с.
57. Декреты советской власти. Т. IV. - М., 1968. - С. 302-304.
58. Евдокимов, С.Ю. Общественный контроль в системе государственных закупок / С.Ю. Евдокимов, Е.Я. Анисимов // Наукoведение. - 2016. - №6 (37). [<http://naukovedenie.ru/PDF/160EVN616.pdf>].
59. Евраев, М.Я. Основные направления развития законод-ва о размещении госуд-х и муницип-х заказов, а также законод-ва об использ-нии ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформир-я отеч. законод-ва и управления в сфере эк-кой деят-сти /М.Я. Ермаев, К.А. Писенко // Финансовое право. - М.: Юрист, 2006, № 8. - С. 22-29.
60. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2015. - 301 с. [<https://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>].
61. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2016. - 133 с. [<https://www.hse.ru/data/2016/11/21/1315728009/НД-%202015%20Текст.pdf>].
62. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» // НИУ «Высшая школа экономики». - Москва, 2017. - 243 с. [<https://fcs.hse.ru/data/2017/10/18/1158112532/doklad-2017.pdf>].
63. Захаренко, Д.С. Условия государственного контракта в свете принятия Закона о контрактной системе в сфере закупок для публичных нужд / Д.С. Захаренко // Теория и практика общественного развития. - 2015. - №1. [<https://cyberleninka.ru/article/n/usloviya-gosudarstvennogo-kontrakta-v-svete-prinyatiya-zakona-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-zakupok-dlya-publichnyh-nuzhd>].
64. Иванова, Е.В., Соколова, О.Ю. Механизм поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в системе госзакупок / Е.В. Иванова, О.Ю. Соколова // Вестник СИБИТа., - 2016. - №1 (17).

[<https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-podderzhki-subektov-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-v-sisteme-goszakupok>].

65. Калмыков, Ю.П. Генезис нормативно-правового регулирования государственной закупочной деятельности / Ю.П. Калмыков // Современный юрист. - 2013. - № 2. - С. 60-76.

66. Каранатова, Л.Г. Иностранные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики / Л.Г. Каранатова // Управленческое консультирование. - 2011. - № 1. - С. 145-160.

67. Каранатова, Л.Г. Правила и особенности организации государственного заказа в США / Л.Г. Каранатова // Бизнес в законе. - 2010. - №3. [<https://cyberleninka.ru/article/n/pravila-i-osobennosti-organizatsii-gosudarstvennogo-zakaza-v-ssha>].

68. Кикавец, В.В. Особенности удержания обеспечения исполнения контракта в контрактной системе в сфере закупок / В.В. Кикавец // Финансовое право. - 2017. - № 5. - С. 22-25.

69. Кикавец, В.В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации / В.В. Кикавец // Право и жизнь. - 2010. - № 1. - С. 25-32.

70. Кикавец, В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность / В.В. Кикавец, Е.И. Борзова // Госзакупки.ру. - 2015. - №4. - С.47-50.

71. Кикавец, В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок / В.В. Кикавец // Госзакупки.ру. - 2014 - №12. - С.16-17.

72. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография / К.В. Кичик. -М.: Юстицинформ, 2012.

73. Кичик К. Максимальная и минимальная цена государственного (муниципального) контракта // Право и экономика. 2010. № 7. С. 9-15.

74. Ковалева, Е.А. Особенности начальной максимальной цены контракта в системе государственных закупок / Е.А. Ковалева // Вестник Челябинского государственного университета. - 2013. - № 15. - С. 59–64.

75. Козак, С. Госзакупки по-европейски: немецкая практика / С. Козак // Торгово-промышленные ведомости. - 2012. - 13 августа. [<http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html>]

76. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года 94-ФЗ, 2-е издание / под ред. А.А. Храпкина М.: Юриспруденция, 2010. 566 с.

77. 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. - N 7. - С. 21–26.

78. Матевосян, С. О некоторых особенностях правового статуса субъектов контрактной системы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд / С. Матевосян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. - Август. [<http://www.journal-nio.com>].

79. Мельников, В.В. Факторы государственных закупок: оценка влияния в рамках международных сопоставлений / В.В. Мельников, Т.Б. Усманов, В.Ю. Щеколдин // JER. - 2016. - №2. [<https://cyberleninka.ru/article/n/factory-gosudarstvennyh-zakupok-otsenka-vliyaniya-v-ramkah-mezhdunarodnyh-sopostavleniy>].

80. Назаров, М.В. Переход к контрактной системе государственных закупок в Российской Федерации в 2006 - 2013 гг. / М.В. Назаров // Российское предпринимательство. - 2013. - №24 (246). [<https://cyberleninka.ru/article/n/perehod-k-kontraktnoy-sisteme-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossiyskoy-federatsii-v-2006-2013-gg>].

81. Налбандян, А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник РУДН. Серия: Экономика. - 2013. - №5. [<https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-opyta-razvityh-stran-v-organizatsii-sistemy-gosudarstvennyh-zakupok>].

82. Нестерович, В.Н., Смирнов, В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд/ В.Н. Нестерович, В.И. Смирнов - М.: Инфра-М, - 2007. - 360 с.

83. Осипов, В.П. Без суда и следствия. Об одностороннем расторжении государственных контрактов / В.П. Осипов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2014. - №4. - С.12.

84. Пахомов, Ю.Г., Пахомова, Л.М. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы / Ю.Г. Пахомов, Л.М. Пахомова // Ars Administrandi. - 2014. - № 3. - С. 16–25.

85. Романец, Ю.В. Система договоров в гражданском праве России / Ю.В. Романец. - М.: Статут, 2010. - С. 121.

86. Рубвальтер, Д.А. Федеральная контрактная система: методология разработки, российский опыт и перспективы внедрения / Д.А. Рубвальтер // ЭТАП. - 2010. - №2. - С.61.

87. Рубвальтер, Д.А., Федорович В.А. Федеральная контрактная система. Опыт США / Д.А. Рубвальтер, В.А. Федорович // Власть. 1997. № 10.

88. Седова М. В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 138–142.

89. Семенова, Ф.З. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф.З. Семенова, М.Б. Борлакова, Л.С. Боташева // Фундаментальные исследования. - 2016. - № 6-2. - С. 465-469. [<http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40444>].

90. Сидорович, А.Р. Новации законодательства в сфере государственных закупок: ключевые аспекты Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/ А.Р. Сидорович // Молодой ученый. - 2013. - №6. - С. 428-432.
91. Смирнов, В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Б.Ю. Гончаров. - Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. - С. 320.
92. Смирнов Р.О. Федеральная контрактная система США: анализ механизма функционирования / Р.О. Смирнов // Вестник СПбГУ. Серия 5. Экономика. 2011. №2. С. 40-51.
93. Старкова, Н.О. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом / Н.О. Старкова, А.Р. Мирзоян // Научный журнал КубГАУ. - 2014. - № 104(10). [<http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf>].
94. Стурза, К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Стурза // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 20.
95. Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. Монография / Ф.А. Тасалов. - М.: Издательство «Проспект», 2014. - 215 с.
96. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг [<http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure-r.pdf>].
97. Толстобоков, О.Н. Банковская гарантия по новому: первая практика контроля / О.Н. Толстобоков // Вопросы экономики. - 2014. - №3. - С.34.
98. Федоров, А.А. Проблемы правового регулирования совместных торгов в государственных и муниципальных закупках / А.А. Федоров // Право и экономика. - 2011. - № 10. - С. 7-12.

99. Федорович В.А. США: государство и экономика / В.А. Федорович, А.П. Патрон. М.: Международные отношения, 2007.
100. Федорович В. А. США: федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Наука, 2010. 1055 с.
101. Феклистова, Д.П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок/Д.П. Феклистова // Молодой ученый. - 2017. - №7. - С. 373-375.
102. Фрунзе В.В. Минимизация рисков при обосновании начальной максимальной цены методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) // NovaInfo.Ru. 2015. Т. 1. № 31. С. 67–70.
103. Храмкин А. Международный опыт построения системы госзакупок / А. Храмкин // Бюджет. 2008. № 9. С. 13-18.
104. Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского Союза // Доклад Sigma № 40. [www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf]
105. Чупина, И.П. Опыт зарубежных стран в сфере организации государственных закупок сельскохозяйственной продукции / И.П. Чупина // European journal of economics and management sciences. - 2017.- №2. - с.107-111.
106. Шаталина, Л.С. Административная ответственность за нарушения в сфере закупок / Л.С. Шаталина // Административное право. - 2015. - №5. - С.23.
107. Шахназаров, Б.А. ВТО и модернизация правового регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации / Б.А. Шахназаров // Lex russica. - 2013. - № 1. - С. 105-114.
108. Шумик, Е.Г. Проблемы становления и перспективы развития общественного контроля в государственных закупках / Е.Г. Шумик, Б.Е. Куприянов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». - 2016. - №3. [https://cyberleninka.ru/article/n/problemy- stanovleniya-i-perspektivy-razvitiya-obschestvennogo-kontrolya-v-gosudarstvennyh-zakupkah].

109. Эмпирический анализ системы госзакупок в России / О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др. ; под науч. ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. - 357 с.

110. Юзефович, Ж.Ю. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования / Ж.Ю. Юзефович, А.А. Жемчужников // Вестник экономической безопасности. - 2016. - №3. [<https://cyberleninka.ru/article/n/finansovyy-kontrol-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-zakupok-na-etape-planirovaniya>].

111. Яргунова, А.И. Сравнительная характеристика процедур связанных с контрактом по Закону о КС и Закону №94-ФЗ /А.И. Яргунова // Госзакупки.ру. - 2014. - №12. - С.13-15.

112. Code of Federal Regulations. Should Cost Analysis. – Wash., 1996. – P. 218-265.

113. Contract Cost Analysis // The Manual for Contract Pricing. – Wash., 1979. – P. 14-19.

114. Cuneo G.A. Government Contracts Handbook. The Legal Authority of the Federal Contracting. – Wash., 1969. – P. 383.

115. Дополнения к «официальному журналу» ЕС, посвященному Европейским государственным закупкам [<http://ted.europa.eu>]

116. Информация о Европейском законодательстве [Электронный ресурс] [<http://eur-lex.europa.eu>]

117. Новости Владивосток [Электронный ресурс] [<https://www.newsvl.ru/vlad/2017/09/14/162945>]

118. Официальный сайт Управления общих услуг США [Электронный ресурс] [<https://www.gsa.gov>]

119. Региональная информационная система Хабаровского края в сфере закупок [Электронный ресурс] [<https://gzk.khabkrai.ru/Zakazchikam/RIS-zakupok>]

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра коммерческого, предпринимательского и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

 И.В. Шишко

подпись инициалы, фамилия

« 22 » 06 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Начальная максимальная цена контракта как базовая основа

контрактной системы РФ

40.04.01.03 Корпоративный юрист

Руководитель, к.ю.н., доцент 15.06.18



подпись, дата

Л.Ю. Егорова

Магистрант ЮЮ16-03М №161626336

 22.06.18

подпись, дата

К.В. Орлова

Рецензент

08.06.18



подпись, дата

Е.Б. Казанцев

Красноярск 2018 г.