

УДК 347.73:339.186

DOI 10.51691/2541-8327_2023_10_4

***ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ В СФЕРЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК******Енин С.А.,****магистрант,**Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
г. Москва, Россия¹***Аннотация**

В статье рассмотрены отдельные проблемы и перспективы правового регулирования отечественной контрактной системы государственных и муниципальных закупок. Отмечена перегруженность указанной сферы нормативно-правовыми актами, что создает трудности для их системного понимания и применения в практической плоскости. Такая нестабильность российского законодателя обоснована задачей защиты публичных интересов, обеспечения целевого и правомерного использования бюджетных средств. Выражена авторская позиция о гражданско-правовой природе государственного контракта. В то же время отмечена проблема сокращения диспозитивных начал при увеличении императивных норм в регулировании контрактной системы государственных и муниципальных закупок. В целях предотвращения необоснованного обвинения в получении исполнителем прибыли в рамках государственного контракта, внесено предложение об установлении ее максимального размера в зависимости от его стоимости. Отмечена проблема демпинга цен на этапе электронного аукциона и качества исполнения госконтракта при его низкой окончательной стоимости.

¹ Научный руководитель: Лактаева Марина Александровна, к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Обосновано, что заказчик должен ориентироваться при выборе исполнителя не только предложенной ценой, но и возможностью надлежаще реализовать заключаемый контракт.

Ключевые слова: государственный (муниципальный) контракт, контрактная система, частно-публичные интересы, государственные (муниципальные) закупки.

***PROBLEMS AND PROSPECTS IN THE FIELD OF CONTRACT SYSTEM
OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT***

Enin S.A.,

Master's student,

*Russian Academy of National Economy and Public Administration under the
President of the Russian Federation,*

Moscow, Russia

Abstract

The article considers some problems and prospects of legal regulation of the domestic contract system of state and municipal procurement. It is noted that the specified sphere is overloaded with normative legal acts, which creates difficulties for their systematic understanding and application in the practical plane. Such instability of the Russian legislator is justified by the task of protecting public interests, ensuring the targeted and legitimate use of budget funds. The author's position on the civil nature of the state contract is expressed. At the same time, the problem of reducing dispositive principles with an increase in imperative norms in the regulation of the contract system of state and municipal procurement is noted. In order to prevent unjustified accusations of the Contractor receiving profit under a state contract, a proposal has been made to establish its maximum amount depending on its value. The problem of dumping prices at the stage of electronic auction and the quality of execution of the state contract at its low final cost is

noted. It is proved that the Customer should be guided when choosing the Contractor not only by the proposed price, but also by the possibility to properly implement the contract.

Keywords: state (municipal) contract, contract system, public-private interests, state (municipal) procurement.

Важнейшей задачей долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации является создание максимально благоприятных условий для ведения бизнеса, стимулирующих предпринимательскую активность посредством расширения доступа субъектам малого и среднего предпринимательства к государственным и муниципальным финансовым ресурсам, повышения договороспособности и расширения сотрудничества между представителями бизнеса и органами государственной (муниципальной) власти. Так, институт самозанятых, наряду с индивидуальными предпринимателями и коммерческими юридическими лицами, получил в 2020 году доступ к участию в государственных и муниципальных закупках. Развитие указанных экономических отношений зависит от эффективности правового регулирования контрактной системы и научно-прикладного обоснования ее дальнейшего совершенствования.

За последнее десятилетие проблемы нормативного обеспечения публичных закупок все активнее стали обсуждать в отечественной доктрине. Количество научных работ по данной теме с каждым годом возрастает. За период 2018–2022 гг. проведено более 30 диссертационных исследований в рамках указанной темы, например, предметом дискурса определены вопросы правовой природы государственного контракта, а, следовательно, и его отраслевой принадлежности; планирования закупок, надлежащего его исполнения, особенности взаимоотношения сторон контракта. При этом авторы сходятся в едином мнении, что внешние факторы (цифровизация, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

санкции), пробелы и противоречия действующего российского законодательства; трудности, возникающие при применении норм права, требуют реформирования правовых основ контрактной системы государственных и муниципальных закупок.

В то же время одной из глобальных проблем современного российского законодательства контрактных отношений следует признать его частоту изменения и дополнения. Еще в октябре 2019 года Председатель Совета Федерации Российской Федерации В.И. Матвиенко указала на перегруженность и нестабильность контрактного законодательства [7]. С момента принятия текст Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] 60 раз видоизменялся. При этом во исполнение требований данного федерального закона дополнительно действует более 130 подзаконных актов. Такое положение в правовом регулировании контрактной системы государственных и муниципальных закупок специалисты оценивают критически, называя его «минным полем» [7]. Но процесс совершенствования правовых положений в рассматриваемой сфере продолжается. И он обоснован значимостью защиты государственных интересов, целью предотвращения злоупотребления сторонами госконтракта своими правами в процессе его заключения и реализации, поставленными задачами устранения имеющихся правовых пробелов и коллизий, а также создания «прозрачной» контрактной системы.

Фундаментальной теоретико-прикладной проблемой является определение правовой природы государственных контрактов. Особенности их субъектного состава, прежде всего, на стороне заказчика в виде публично-правового образования, стимулируют ряд представителей юридической науки поставить под сомнение гражданско-правовой характер государственного контракта и требовать признания его административным соглашением (В.И. Новоселов, Д.Н. Бахрах, К.В. Ходаковский, В.С. Гладков, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

А.А. Савостин). Отдельные авторы настаивают на комплексном характере договора, включающем элементы частных и публичных начал (А.В. Демин, Л.И. Шевченко, Ю.М. Козлов, А.С. Зарубин, Д.С. Торосян). Еще в середине прошлого (двадцатого) века М.М. Агарков обратил внимание на проблемность соотношения имущественных и организационных компонентов (положений административного и гражданского права) в процессе осуществления обязательных поставок государству [4].

На современном этапе развития российского законодательства сложность определения отраслевой принадлежности госконтракта вызвана тем, что правовое регулирование государственных закупок, начиная с процесса формирования государственных нужд, размещения закупки, процедур финансирования государственных закупок, заключения и исполнения госконтрактов, осуществляется нормами различных отраслей права (гражданского, бюджетного, административного). Особенность участия норм Гражданского кодекса Российской Федерации [2] в этой цепочке заключается в том, что они учитываются на конечной стадии – на этапе заключения и исполнения государственного контракта.

Рассматривая правовую природу государственного контракта, следует отметить, что его гражданско-правовой характер признает и российский законодатель, закрепив правовые основы, определяющие его цикличность реализации в нормах второй части Гражданского кодекса Российской Федерации. Отечественные цивилисты настаивают на признании государственного контракта разновидностью гражданско-правового договора (А.В. Демкина, Н.Н. Заботина, В.В. Ерин, А.Е. Кирпичев, С.С. Шихова, М.В. Шмелева и др).

Наличие публично-правовой направленности в государственном контракте не является основанием для исключения данного соглашения из отечественной системы гражданско-правовых договоров. Административные нормы и положения бюджетного законодательства способствует детальной

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

проработке и урегулирования контрактных отношений, защищая государственные интересы, предотвращая коррупционные и мошеннические действия с бюджетными средствами в целях надлежащего исполнения конкретных договоров. Трансформация контрактной системы из частной в публичную сферу недопустима. В настоящее время нормы Гражданского кодекса Российской Федерации гарантируют равенство и свободу поведения сторон по данному виду гражданско-правового договора, даже если на стороне заказчика выступают органы власти. Н.Н. Заботина в диссертационной работе приходит к выводу, что «отношения по поставке товаров для государственных нужд не являются управленческими, с властным преобладанием одной из сторон, а являются имущественными, стороны которого равноправны, и, как следствие, гражданско-правовыми» [6, с. 9].

Думается, что признание государственного контракта разновидностью административного договора нарушит публично-частный баланс интересов. Предприниматели, вступая в контрактные отношения с государством, нацелены не только на надлежащее удовлетворение потребностей публичных образований, но и на получение прибыли. Следует отметить, что в практической плоскости исполнитель находится в неравных отношениях с государством в процессе реализации государственного контракта. С одной стороны, его ненадлежащее исполнение является основанием для возникновения гражданско-правовой ответственности. Но, как показывает реальность, интересы публично-правовых образований в контрактных отношениях отстаивают и правоохранительные органы при наличии признаков совершения преступления, например, мошеннических действий с бюджетными средствами в процессе реализации госконтракта. Именно следственные органы и прокуратура могут поставить под сомнение качество поставленного товара, оказанных услуг или выполненных работ, разумность

и соразмерность полученной субъектом бизнеса прибыли за счет бюджетных средств [8].

Российским законодательством о государственном контракте не предусмотрена в отношении исполнителей обязанность полученные выплаты по договору в полном объеме потратить на его реализацию. Контрактная система является синтезом государственных заказчиков и предпринимательского сообщества, действующих на основании рыночных механизмов. Введение таких обязательств в отношении исполнителя противоречит сущности и цели предпринимательской деятельности, указанной в ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации [1]. Субъекты бизнеса вступая в договорные отношения, в том числе и с публично-правовыми образованиями, настроены на получение прибыли. Их деятельность носит коммерческий характер. В то же время для предотвращения подобных конфликтных ситуаций о размере получаемого дохода исполнителем вносится предложение установить требования к его максимальному объему, например, не более 20% от общей стоимости государственного контракта (по аналогии с нормой выручки по гособоронзаказу). Также необходимо поддержать идею юристов об установлении на нормативном уровне запрета «обращаться к правоохранителям, если спор о сумме госконтракта можно решить в арбитражном суде» [9]. Как констатирует Е.А. Цатурян, «необходимость в установлении правового статуса государства в гражданских правоотношениях позволяет снизить произвол государства, определить условия, гарантирующие привлечение государства к ответственности, обеспечить конституционный принцип равенства всех перед законом и судом» [10, с.123].

Также следует обратить внимание на такую проблему, как расширение сферы применения императивного метода в правовом регулировании контрактной системы. Российский законодатель на системной основе вводит

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

обязательные модели поведения и, прежде всего, в отношении исполнителей госконтракта. Императивный характер норм практически присущ уже каждому институту госзакупок, например, планированию, нормированию, мониторингу, аудиту и контролю в сфере закупок. Диспозитивность действует только на начальном этапе формирования контрактных отношений при принятии потенциальным исполнителем решения поучаствовать в закупках. Все остальные действия участников контрактных отношений российский законодатель осуществляет попытку детально отрегулировать, защищая публичные интересы. Например, в 2023 году основным способом заключения госконтракта является проведение электронного аукциона, по результатам которого заключается контракт с контрагентом, предложившим, как правило, наименьшую стоимость его исполнения. Например, в сфере дополнительного профессионального образования такая разница между начальной минимальной ценой и ценой, полученной по итогам торгов, иногда может достигать 97% снижения [5]. По сути, исполнитель принимает решение выполнить госконтракт «бесплатно, за собственный счет». С одной стороны, государству и муниципальным образованияам такой способ заключения госконтракта выгоден, в силу экономии остаются свободные денежные средства, которые могут быть направлены на финансирование других задач. Но, с другой стороны, под сомнение стоит поставить качество таких оказываемых услуг, например, какие профессиональные компетенции сиделки можно получить при стоимости обучения в размере 100 руб. (по результатам электронного аукциона). При этом контролирующие органы на второй обязательный признак заключения госконтракта в ходе проверок не обращают внимание. В то же время и заказчик, по сути, лишен российским законодателем возможности самостоятельно выбрать профессионального исполнителя. Приоритетным, к сожалению, является признак «экономической выгоды». Думается, что при выборе исполнителя заказчик

должен не только руководствоваться окончательной ценой, но и возможностью получения качественного товара, работ или услуг.

Таким образом, глобальной проблемой в контрактной системе государственных и муниципальных закупок следует признать сложность (трудность) применения действующего российского законодательства о контрактной системе государственных и муниципальных закупок, а также отсутствие его стабильности в силу постоянного изменения и дополнения.

Государственный контракт по своей юридической природе является разновидностью гражданско-правового договора. Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации являются базовыми в правовом регулировании контрактной системы. Положения административного и финансового законодательства способствуют их реализации, начиная со стадии формирования, обоснования идеи заключения государственного контракта до момента его полного надлежащего исполнения.

Дальнейшее совершенствование российского законодательства о контрактной системе должно развиваться не только по пути формирования системы защиты интересов публично-правовых образования в процессе заключения и исполнения государственного контракта, но и субъектов предпринимательства как непосредственных исполнителей, пытаясь достичь баланса частно–публичных интересов.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 1994. – 05.12. – № 32. – Ст. 3301; Собрание законодательства РФ. – 2023. – 31.07. – № 31 (Часть III). – Ст. 5777.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. –

1996. – 29.01. – № 5. – Ст. 410; Собрание законодательства РФ. – 2023. – 31.07. – № 31 (Часть III). – Ст. 5765.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 08.04. – № 14. – Ст. 1652; Собрание законодательства РФ. – 2023. – 07.08. – № 32 (Часть I). – Ст. 6176.
4. Агарков М.М. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 томах. Т. 2. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – 456 с.
5. Демпинг в закупках по 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <https://zakupki-kontur.ru/news/demping-v-zakupkah-po-44-fz/> (дата обращения: 04.10.2023).
6. Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006. – 31с.
7. Матвиенко предложила провести ревизию законодательства о госзакупках [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20191024/1560161047.html> (дата обращения: 01.10.2023).
8. Правовые последствия для бизнесменов при выполнении госконтрактов [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru/ia/opinion/author/avdeeva/1272513/> (дата обращения: 02.10.2023).
9. Риски госконтракта: когда против исполнителя возбудят уголовку [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravo.ru/story/247695/> (дата обращения: 06.10.2023).
10. Цатурян Е.А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография. – Москва: Статут, 2020. – 224 с.

Оригинальность 81%