

УДК 34**О необходимости кодификации «закупочного» законодательства
Российской Федерации****Шаповалова Диана Леонидовна**

Аспирант,
Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»,
344002, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69;
e-mail: schapovalova.diano4ka@ya.ru

Аннотация

В данной статье проводится анализ современного правового регулирования порядка и условий размещения и исполнения заказов на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Автором статьи выделяются основные недостатки и пробелы современного российского законодательства в сфере закупок; обосновывается необходимость оптимизации источников «закупочного» законодательства, а также создания единого «закупочного» кодекса как основного кодифицированного нормативного правового акта по вопросам обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством закупок. В заключении показано, что осуществление соответствующих правовых и организационных мероприятий, а также реализация предложенных рекомендаций по совершенствованию современного закупочного процесса в Российской Федерации будет способствовать не только повышению уровня качества государственных и муниципальных закупок, но и оптимизации законности и правопорядка среди поставщиков и заказчиков в рамках отношений по государственным и муниципальным закупкам.

Для цитирования в научных исследованиях

Шаповалова Д.Л. О необходимости кодификации «закупочного» законодательства Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 9А. С. 238-244.

Ключевые слова

Закупочный кодекс, закупка, поставка, государственные нужды, муниципальные нужды.

Введение

В настоящее время, несмотря на имеющееся законодательство и сформировавшуюся практику осуществления государственных и муниципальных закупок, актуальными и довольно острыми продолжают оставаться отдельные правовые вопросы, неопределенность по которым влечет за собой и возникновение организационных проблем закупочного процесса в России. При написании данной статьи было установлено, что время правовое регулирование государственных и муниципальных закупок осуществляется посредством применения многочисленных нормативных правовых актов различной юридической силы при отсутствии их систематизации и кодификации. Так, ключевым нормативным правовым актом в сфере государственных и муниципальных закупок продолжает оставаться Федеральный закон № 44, который посвящен общим вопросам функционирования контрактной системы; отдельные правовые положения относительно осуществления государственных и муниципальных закупок также содержатся в иных федеральных законах и подзаконных актах.

Основное содержание

Многие отечественные ученые говорят о том, что отсутствие единого нормативного правового акта оказывает негативное влияние на качество правового регулирования общественных отношений в сфере государственных и муниципальных закупок [Шаповалова, 2022]. Так, например, полагаем необходимым согласиться с И.А. Шейкиным, который утверждает, что «чем больше издается нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу отношений, тем сложнее становится правоприменение. А еще надо учитывать факт того, что в вышесказанные нормативные правовые акты регулярно вносятся изменения, то естественно процесс правоприменения становится крайне сложным. Ввиду вышеизложенного, совершенно очевидно, что в настоящий момент назрела необходимость в кодификации законодательства о закупочной деятельности, посредством принятия Единого Кодекса о закупках в Российской Федерации» [Шейкин, 2020].

Действительно, законодательство о государственных и муниципальных закупках ежегодно реформируется, что не позволяет сформировать единый и стабильный алгоритм осуществления закупок и поставок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. При этом нельзя не принимать во внимание то обстоятельство, что в большинстве случаев изменение законодательства о государственных и муниципальных закупках обусловлено современными тенденциями политического и социально-экономического развития общества и государства [Чулков, 2017].

Среди основных недостатков современного правового регулирования государственных и муниципальных закупок посредством применения Федерального закона № 44-ФЗ можно назвать:

1. Возможность отклонения поставщиков при проведении конкурсных процедур по формальным причинам.
2. Отсутствие у поставщика гарантий и средств защиты своих прав и законных интересов, в том числе в силу невозможности прекращения отношений в сфере государственных или муниципальных закупок по собственной инициативе.
3. Неэффективность правового регулирования государственных и муниципальных закупок, создающая возможность для сговора между заказчиком и поставщиком, а также между

поставщиками.

4. Неоднократное проведение тендера как коррупциогенный фактор при правовом регулировании государственных и муниципальных закупок [Балтутите, Давудов, 2019].

Еще одна проблема, связанная с недостатками Федерального закона 44-ФЗ, состоит в том, что на порталах госзаказа часто происходят технические сбои. Информационные ресурсы не обновляются в нужные сроки, поэтому ряд операций приходится производить вручную, а на это уходит значительно больше времени [Сбои нового сайта госзакупок - головная боль и радость заказчиков, [www...](#)]. Действующее законодательство в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок не устанавливает каких-либо гарантий обеспечения прав и законных интересов участников закупки при подобных технических сбоях, влекущих за собой в том числе нарушение сроков проведения конкурсных процедур.

Среди организационных проблем правового регулирования государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации можно выделить:

1. Высокий объем закупок товаров, работ, услуг у одного поставщика. Данное обстоятельство заключается в том, что в нарушение принципов конкуренции закупка товаров, работ, услуг осуществляется у единственного поставщика. В частности, в 2023 году посредством проведения мониторинга и проверки сферы государственных и муниципальных закупок было установлено, что нередко заказчики заключали контракты на поставку товаров, работ, услуг с единственным поставщиком при наличии на рынке иных поставщиков, то есть в нарушение требований законодательства и основных принципов конкуренции в Российской Федерации.

2. Действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных закупок допускает осуществление соответствующих закупок при наличии форс-мажора, однако, проведение чрезвычайных закупок при отсутствии соответствующих объективных обстоятельств свидетельствует о нарушении требований законодательства. В частности, в соответствии с аналитической информацией по состоянию на 2023 год «Омское УФАС не приняло доводы заказчика о действии на момент заключения контракта режима повышенной готовности. Контролеры отметили, что наличие режима само по себе не доказывает чрезвычайность обстоятельств. Не убедил контролеров и довод о необходимости расходовать госсубсидию. Также почти бесполезно ссылаться: на временный запрет заключать контракт с победителем конкурентной процедуры – ФАС России; позднее доведение лимитов и возможный срыв госпрограммы – Приморское УФАС; срыв контракта предыдущим исполнителем – Московское УФАС» [Ошибки при проведении госзакупок у единственного поставщика: примеры практики за 2022-2023 годы, [www...](#)].

3. Несоблюдение порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки). В частности, в современной практике имеется довольно большое количество случаев, когда участниками государственных и муниципальных закупок предоставляются необоснованные документы о закупочной деятельности, а заказчик, принимая данные документы, осуществляет заключение контракта с соответствующим недобросовестным поставщиком.

В 2023 году ФАС России был осуществлен мониторинг наиболее типичных нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, по результатам которого установлено, что среди часто встречающихся нарушений ФАС России выявила допуск к закупке участников, не имеющих соответствующего опыта (например, участником закупки представлен договор на строительство нескольких объектов, каждый из которых не подходит по сумме) и отказ в

допуске к участию в закупке по основаниям, не предусмотренным законодательством [ФАС: за 6 месяцев 2023 года служба выявила 15 815 нарушений при проведении госзакупок, [www...](#)]. Полагаем, что допущение указанных нарушений не только свидетельствует о простом несоблюдении заказчиками и иными участниками закупочных отношений соответствующих требований законодательства, но и многочисленных случаях нарушения прав и законных интересов участников закупочных отношений, принципов конкуренции и рыночной экономики в Российской Федерации.

В целом типовыми нарушениями законодательства в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок являются: установление избыточных законодательных требований к участникам закупок; наличие пробелов правового регулирования процедуры осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд; неустановление необходимых требований к участникам закупок; неурегулирование требований к заявкам и порядку их исполнения и т.д. В целях обеспечения эффективного правового регулирования современных государственных и муниципальных закупок все же полагаем необходимым провести кодификацию действующих нормативных правовых актов о контрактной системе, а в дальнейшем вносить в данные кодифицированные источники российского права все необходимые изменения.

Возможным, например, представляется издание Единого кодекса о закупках в Российской Федерации, который бы, состояв из Общей и Особенностей частей, законодательно бы определил правовые основы осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд как в общем, так и в специальном порядке.

В рамках общей части должны быть обязательно урегулированы следующие вопросы: система правового регулирования закупочной деятельности; принципы закупочной деятельности; цели и задачи закупочной деятельности; дефинитивный аппарат; субъекты закупочной деятельности; контроль и мониторинг закупочной деятельности и иные общие положения единые для всех видов закупок.

В рамках Особенной части Единого Кодекса о закупках в Российской Федерации необходимо предусмотреть несколько разделов по специальному регулированию отдельных видов закупочной деятельности «Государственные и муниципальные закупки», «Корпоративные закупки», «Закупки сельскохозяйственной продукции», «Государственный оборонный заказ» и т.д.

Практическая необходимость составления и опубликования Единого закупочного кодекса обусловлена тем, что основной закон - Федеральный закон № 44-ФЗ является очень объемным сборником специальных правовых норм в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок; на практике в некоторых случаях осуществление указанных закупок осуществляется и без применения указанного Федерального закона, что не является нарушением, но свидетельствует о наличии существенного количества иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу закупок.

Унификация закупочного законодательства также предопределена необходимостью стандартизации административных процедур по отбору поставщиков, недопущением наличия коррупциогенных факторов при правовом регулировании государственных и муниципальных закупок.

В целях устранения в ходе проверок и мониторинга выявленных нарушений функционирования контрактной системы в России выработаны следующие рекомендации по принятию мер, направленных на недопущение типовых нарушений:

1. Назначение ответственных лиц заказчика, которые выполняют функции по осуществлению закупок;
2. Четкое распределение обязанностей среди сотрудников заказчика, которые выполняют функции по осуществлению закупок;
3. Установление регламентов взаимодействия между такими сотрудниками; между такими сотрудниками и иными структурными подразделениями, сотрудниками заказчика, выполняющими иные, смежные с осуществлением закупок, функции (например, бухгалтерия);
4. Создание условий для повышения квалификации в сфере закупок руководителями организаций и ответственными сотрудниками.

В целом же мероприятиями по совершенствованию современного законодательства и практики осуществления государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг предлагается считать:

1. Совершенствование правового регулирования государственных и муниципальных закупок посредством издания Единого кодекса о закупках в Российской Федерации.

Основной целью издания подобного кодифицированного нормативного правового акта является систематизация источников российского права по вопросам осуществления закупок товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

По структуре Единый кодекс о закупках должен состоять из преамбулы (основная цель применения кодекса), общей части (основные правовые вопросы о государственных и муниципальных закупках, понятийный аппарат, права и обязанности участников закупок), особенной части (специальные условия для осуществления государственных и муниципальных закупок в зависимости от правового статуса и количества поставщиков, в зависимости от особенностей товаров / работ / услуг).

2. Совершенствование современного законодательства о государственных и муниципальных закупках посредством устранения пробелов правового регулирования и коррупциогенных факторов (широта дискреционных полномочий, неопределенность административных процедур).

Предлагается установить повышенные меры ответственности за формальное проведение конкурсных процедур и необоснованное / неконкурентное заключение контракта на осуществление поставок с единственным поставщиком.

Также целесообразно дополнить нормы действующего законодательства правовыми положениями о предоставлении государственных и муниципальных гарантий субъектам малого и среднего предпринимательства при ущемлении их прав и законных интересов (нарушение сроков оплаты поставки, нарушение сроков направления уведомления, формальное проведение конкурсных процедур и т.д.).

3. Обеспечить законодательное регулирование механизма тотального контроля за процессом осуществления государственных и муниципальных закупок с последующим обязательным применением к нарушителям мер административной и уголовной ответственности.

Заключение

Деятельность участников закупочных отношений должна быть направлена на предотвращение случаев проявления коррупции, на воспитание в обществе законности и правопорядка в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок. При этом крайне

необходимо организовать и обеспечить законное проведение открытых конкурсных процедур по государственным и муниципальным закупкам с предотвращением случаев злоупотребления правами и полномочиями как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика.

Полагаем, что осуществление соответствующих правовых и организационных мероприятий, а также реализация предложенных рекомендаций по совершенствованию современного закупочного процесса в Российской Федерации будет способствовать не только повышению уровня качества государственных и муниципальных закупок, но и оптимизации законности и правопорядка среди поставщиков и заказчиков в рамках отношений по государственным и муниципальным закупкам.

Библиография

1. Балпутите И.В., Давудов Д.А. Современные проблемы в сфере контрактной системы государственных и муниципальных закупок // Закон и право. 2019. № 1. С. 105-109.
2. Гасаналиева А. Ш. Предпосылки и перспективы развития законодательства в сфере государственных закупок // Молодой ученый. 2016. № 2 (106). С. 673-675.
3. Заремба А. А. Проблемы нормативного регулирования размещения государственного заказа // Молодой ученый. 2020. № 40 (330). С. 119-121; Зыкова А. А. Актуальные проблемы контрактной системы в сфере публичных закупок // Молодой ученый. 2020. № 44 (334). С. 204-207.
4. Чулков А.С Проблемы и пути повышения эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок в субъектах Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 14. С. 19-30.
5. Шаповалова Д.Л. Проблемы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений и иных субъектов хозяйственной деятельности в России // Право и управление. 2022. № 11. С. 107-110.
6. Шейкин И.А. Правовое регулирование закупок в России на современном этапе // Студнет. 2020. № 4. С. 458-461.
7. Ошибки при проведении госзакупок у единственного поставщика: примеры практики за 2022-2023 годы // URL: <https://www.consultant.ru/legalnews/22315/?ysclid=lr96p96dm523170123> (дата обращения: 01.10.2024).
8. Сбои нового сайта госзакупок - головная боль и радость заказчиков // URL: <https://krasn.pravo.ru/news/view/29604> (дата обращения: 01.10.2024)
9. Технические сбои в госзакупках в 2021 году // URL: <https://salestrain.ru/tpost/cfv9z25711-tehnicheski-sboi-v-goszakupkah?ysclid=lr8nsqwor239194498> (дата обращения: 01.10.2024)
10. ФАС: за 6 месяцев 2023 года служба выявила 15 815 нарушений при проведении госзакупок // URL: <https://fas.gov.ru/news/32695?ysclid=lr9cv0u9x66974746> (дата обращения: 01.10.2024).
11. Zakupki.gov.ru не работает сегодня январь 2024? // URL: <https://downradar.ru/ne-rabotaet/zakupki.gov.ru?ysclid=lr93lels5266464187> (дата обращения: 01.10.2024)

On the need to codify the "procurement" legislation of the Russian Federation

Diana L. Shapovalova

Postgraduate student,
Rostov State Economics University,
344002, 69, Bol'shaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: schapovalova.diano4ka@ya.ru

Abstract

This article analyzes the current legal regulation of the procedure and conditions for placing and executing orders for the supply of goods, works and services for state and municipal needs. The

author of the article highlights the main shortcomings and gaps of modern Russian legislation in the field of procurement; substantiates the need to optimize the sources of "procurement" legislation, as well as the creation of a single "procurement" code as the main codified regulatory legal act on ensuring state and municipal needs through procurement. In conclusion, it is shown that the implementation of appropriate legal and organizational measures, as well as the implementation of the proposed recommendations for improving the modern procurement process in the Russian Federation, will contribute not only to improving the quality of public and municipal procurement, but also to optimizing law and order among suppliers and customers in the framework of public and municipal procurement relations.

For citation

Shapovalova D.L. (2024) O neobkhodimosti kodifikatsii «zakupochnogo» zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [On the need to codify the "procurement" legislation of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (9A), pp. 238-244.

Keywords

Procurement code, procurement, supply, state needs, municipal needs.

References

1. Baltutite I.V., Davudov D.A. Modern problems in the field of the contract system of state and municipal procurement // Law and Law. 2019. No. 1. pp. 105-109.
2. Gasanalieva A. Sh. Prerequisites and prospects for the development of legislation in the field of public procurement // Young Scientist. 2016. No. 2 (106). pp. 673-675.
3. Zarembo A. A. Problems of regulatory regulation of state order placement // Young Scientist. 2020. No. 40 (330). pp. 119-121; Zykhova A. A. Actual problems of the contract system in the field of public procurement // Young Scientist. 2020. No. 44 (334). pp. 204-207.
4. Chulkov A.S. Problems and ways to improve the efficiency of state and municipal procurement in the subjects of the Russian Federation // Accounting in budgetary and non-profit organizations. 2017. No. 14. pp. 19-30.
5. Shapovalova D.L. Problems of placing orders for the supply of goods, performance of works, provision of services for state, municipal needs, needs of budgetary institutions and other subjects of economic activity in Russia // Law and Management. 2022. No. 11. pp. 107-110.
6. Sheikin I.A. Legal regulation of procurement in Russia at the present stage // Studnet. 2020. No. 4. pp. 458-461.
7. Errors in conducting public procurement from a single supplier: examples of practice for 2022-2023 // URL: <https://www.consultant.ru/legalnews/22315/?ysclid=ira96p96dm523170123> (accessed: 01.10.2024).
8. Failures of the new government procurement website are a headache and a joy for customers // URL: <https://krasn.pravo.ru/news/view/29604> (date of request: 01.10.2024)
9. Technical failures in public procurement in 2021 // URL: <https://salestrain.ru/tpost/cfv9z25711-tehnicheski-sboi-v-goszakupkah?ysclid=ira8nsqwor239194498> (accessed: 01.10.2024)
10. FAS: in 6 months of 2023, the service identified 15,815 violations during public procurement // URL: <https://fas.gov.ru/news/32695?ysclid=ira9cv0u9x66974746> (accessed: 01.10.2024).
11. Zakupki.gov.ru not working today January 2024? // URL: <https://downradar.ru/ne-rabotaet/zakupki.gov.ru?ysclid=ira93lels5266464187> (accessed: 01/10/2024)