

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Правовое регулирование закупок для государственных нужд  
в современной России**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студента 3 курса 363 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
**Попова Алексея Владимировича**

Научный руководитель  
Доцент кафедры таможенного,  
административного и финансового права  
канд. юрид. наук, доцент

\_\_\_\_\_

подпись

\_\_\_\_\_

дата

\_\_\_\_\_

**Т.А. Дураев**

Заведующий кафедрой  
теории государства и права  
канд. юрид. наук, доцент

\_\_\_\_\_

подпись

\_\_\_\_\_

дата

\_\_\_\_\_

**Н.В. Тюменева**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность.** В настоящее время одним из важных инструментов в управлении является закупочная деятельность. Это обусловлено тем, что через государственные закупки реализуются важнейшие функции обеспечения функционирования всех систем государства. Перманентные изменения законодательства, сложность и дифференциация нормативно-правовых актов в сфере закупок, противоречивость ряда статей законодательства, разногласия правоприменительной практики, а также нахождение данной сферы на стыке общетеоретических исследований и практической деятельности различных областей знаний и необходимость глубокого теоретического анализа и практических предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы системы государственных закупок России обусловили актуальность темы магистерской работы.

**Цель:** исследовать правовое регулирование закупок для государственных нужд в современной России через призму развития системы госзакупок, формирования и функционирования ее теоретических основ, правового механизма организации закупочной деятельности, а также тенденций эволюции современной сферы государственных закупок.

Для реализации цели поставлены следующие основные **задачи:**

- изучить теоретические аспекты функционирования закупок для государственных нужд;
- проанализировать правовой механизм развития и осуществления закупочной деятельности в России и за рубежом;
- рассмотреть нормативно-правовые акты, регулирующие закупки для государственных нужд;
- изучить участников закупочного процесса, их цели и роль в контрактной системе;
- регламентировать и систематизировать этапы закупочного процесса в России;

- проанализировать базовые правовые вопросы системы контрактных отношений;
- определить основные пути совершенствования законодательства о закупках для государственных нужд.

**Объектом** исследования являются правовые отношения, возникающие при подготовке, заключении и исполнении государственных контрактов в рамках контрактной системы в сфере закупок.

**Предметом** исследования является отраслевое законодательство, правоприменительная практика и решения Верховного Суда РФ и Федеральной антимонопольной службы РФ по выбранной теме, а также основополагающие идеи и научные концепции, отраженные в монографиях, аналитических трудах и статьях.

**Степень разработанности темы исследования.** Среди ученых, которые посвящали свои работы общим вопросам функционирования контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд, выделяются В.П. Гусев, С.Ю. Зеленцова, С.Е. Катасонова, Н.В. Немцова, Д.А. Мамедов, А.Г. Подольский. В работах В. Горбунцова, В.П. Гринева, Т.А. Гусевой, Р.В. Дадаева, С.А. Дятлова сформированы теоретические основы экономической сущности и содержания государственных закупок в национальной экономической системе. Вопросы практического аспекта и модернизации системы государственных закупок отражены в трудах отечественных и зарубежных авторов В.А. Вайпан, О.С. Белокрыловой, М.В. Бесманова, М.В. Бородина, Н. Баранова, А.В. Галанович, В.П. Гринева, А.Н. Кайль, А.Г. Костюченко. Анализом эффективности и проблемами системы государственных закупок занимались такие представители научной элиты, как Е.С. Вершинина, С.Н. Доронин, А.В. Карпишин, Ф.Б. Кауфова, К.В. Косарев, А.В. Маркеева, С.С. Матевосян. Наиболее значимыми исследованиями, которые составляют основу настоящей работы, являются труды И.П. Гладиловой, Н.Ю. Исаковой, А.И. Кутюковой, В.В. Панкова, Е.В. Строгановой, Л.А. Чайковской, Л.И. Юзвович. Труды П.П. Кабытова,

М.Н. Кудилинского, М.С. Соловьева, Ю.Н. Старилова, О.А. Ступникова, К.И. Фамиевой, М.В. Шмелевой посвящены изучению участников контрактной системы и процедур закупочного процесса.

**Методы** исследования: анализ теоретических источников и нормативно-правовых источников; сравнение; обобщение. Сравнительно-правовой метод предусматривает системное, комплексное изучение правовой культуры в сопоставлении опыта разных стран, выяснении традиций в развитии государственно-правовых институтов изучаемой темы. В качестве общенаучных методов исследования применялись: формально-логический и системный методы научного познания, описание, наблюдение.

**Научная новизна магистерской работы** заключается в изучении теоретических основ функционирования механизма государственных закупок РФ, в результате которого было определено, что данная система является многогранной и многоуровневой структурой, оказывающей комплексное влияние на все сферы государства, способствуя развитию правовых систем, экономики, социальных услуг. При этом вопросы эффективности применения действующих на сегодня инструментов правового регулирования государственных закупок остаются неизученными.

В результате сравнительного анализа норм права закупочной деятельности в России и за рубежом (на примере Германии, США и Великобритании) определены общие тенденции: принятие единого закона, регламентирующего порядок осуществления закупок, предъявление требований к процессу планирования закупок, выработка способов осуществления торгов и их контроля, а также заключения контракта. Проведенное сравнение определяет, что законодательство о контрактной деятельности России развивается в рамках международного опыта государственных закупок, для которого характерны следующие признаки: выполнение социальных и экономических программ страны, поощрение формирования народного хозяйства, поддержание продукции национальных производителей.

Исследование участников и этапов закупочного процесса показало, что перечень участников контрактной системы, представленный в законодательной базе, является неполным и не включает абсолютный перечень субъектов, участвующих в закупочном процессе; в нем отсутствуют, например, общественные организации, органы финансового контроля, банки и иные кредитные организации. Наличие подобных пробелов приводит к неверной оценке и неточности в классификации и определении правомерности действий участников государственных закупок.

Обобщение видов классификаций участников контрактной системы и понятий процедур закупочного процесса, которые представлены в трудах различных авторов, позволило систематизировать участников контрактной системы и определить их основные характеристики и функции в закупочном процессе.

**Кроме того, научная новизна исследования заключается в следующих основных положениях, выносимых на защиту:**

1) предложено авторское определение термина «закупочный процесс»; в магистерской работе под ним понимается стадия административного производства, порядок исполнения которого регламентирован законом о закупках, в рамках которого предусмотрена последовательность выполняемых действий уполномоченных субъектов в целях удовлетворения своей потребности и обеспечении правомерности действий;

2) при изучении научных способов систематизации этапов закупочного процесса определены их особенности и различия, а также разработана авторская методика классификации этапов закупочного процесса, которая основана на трех составляющих. Первая составляющая – это основополагающие процессы необходимые для начала административного производства, которые регламентированы и должны быть реализованы в соответствии с законодательством о контрактной системе. Вторая составляющая – это деятельность участников закупочного

процесса, связанная с участием в закупках, которая выстраивается, исходя из действий заказчика и поставщиков при осуществлении закупочного процесса. Третья – это деятельность органов исполнительной власти, направленная на контроль и соблюдение правомерности закупочного процесса. Предложенный авторский подход позволяет учесть и упорядочить правовые отношения участников закупочного процесса при подготовке, заключении и исполнении контракта, а также с его помощью логично сгруппированы этапы закупочного процесса, исходя из перечня процедур и его участников;

3) в качестве релевантных примеров особенностей организации конкурентных закупок проанализированы закупки охранных услуг и услуг по утилизации отходов государственными учреждениями. Анализ примеров определил сложность процедуры подготовки и осуществления закупок, при составлении которых необходимо учитывать множество критериев: специфические документы по стандартизации, каталог товаров работ и услуг, требования о лицензировании, постановления пленумов и т.д. Вследствие подобной нестандартности таких закупок предложена форма подготовки документации, в которой учитывается комплекс отношений, составляющих закупочное правоотношение, которые возникают с момента планирования закупочных процедур и завершаются контролем и отчетностью о проделанной работе.

**Структура и содержание работы** обусловлены целью, задачами и логикой исследования. Магистерская работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Каждая глава включает по три параграфа.

**Основные положения работы** апробированы на XII Международном Конституционном Форуме (декабрь 2020 года), XIV Международной научно-практической конференции (апрель 2021 года), VIII Международной научно-практической конференции (октябрь 2021 года), IX Международной научно-практической конференции (апрель 2022 года).

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность темы, показаны цель, задачи, предмет и объект исследования, определена степень научной разработанности, сформулированы элементы научной новизны и результаты исследования, выносимые на защиту.

**Первая глава** «Общетеоретические основы исследования правоотношений в сфере государственных закупок», объединяющая три параграфа, содержит анализ основных понятий и категорий, а также ключевые теоретические результаты исследования.

**В первом параграфе** «Понятие и система функционирования закупок для государственных нужд» рассматриваются понятия и развитие сферы государственных закупок, ее становление и современное функционирование.

Государственный сектор Российской Федерации, являясь крупнейшим заказчиком товаров, работ, услуг, стимулирует развитие страны в целом. Сегодня понятия «государственные закупки», «закупки», «тендер», «электронные аукционы», «контрактная система» вошли в жизнь всех субъектов гражданского права, а не только бизнес-среды. Основная задача по формированию комплексной федеральной контрактной системы была определена Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010-2012 годы. Определяющим этапом в реализации установленной задачи стало принятие 5 апреля 2013 года Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ).

В магистерской работе под государственными закупками понимается система правоотношений, которые возникают между заказчиком и поставщиком, а также деятельность государственных органов власти, государственных учреждений и уполномоченных ими агентов по приобретению товаров, работ и услуг в рамках осуществления ими возложенных на них функций и задач, по поводу приобретения товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за

счет средств государственного бюджета с целью эффективного их использования.

**Второй параграф** «Правовой механизм развития и осуществления закупочной деятельности в России и за рубежом» посвящен сравнению норм права закупочной деятельности на примере России и Германии, США и Великобритании. Сравнительный анализ показал общую тенденцию – принятие единого закона, регламентирующего порядок осуществления закупок, предъявление требований к процессу планирования закупок, выработка способов осуществления торгов и их контроля, а также заключения контракта. Во всех рассмотренных странах данный процесс направлен на обеспечение выполнения функций государства с помощью проведения тендеров.

**В третьем параграфе** «Нормативно-правовые акты, регулирующие закупки для государственных нужд в РФ» определено, что контрактная система представляет собой целый комплекс взаимосвязанных между собой правовых норм. Сегодня в России действует множество нормативно-правовых актов, регулирующие закупки для государственных нужд. Введение актов в рамках правовых регуляторов Закона № 44-ФЗ направлено на преобразование отрасли законодательства без изменения количества законов. Однако принятые правовые акты также могут приводить к юридической коллизии, для решения которых необходимо прибегать к практике решений ФАС и Верховного суда. Поэтому сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости стабилизации нормотворчества.

Формулируется вывод о том, что институт государственных закупок является универсальным инструментом, который имеет своей целью обеспечение государственных нужд путем приобретения товаров и различного рода для реализации федеральных проектов, региональных и местных программ. Закупки для государственных нужд – многоуровневая и многоаспектная система, регулируемая сложным правовым механизмом на различных уровнях законодательства, но при этом обеспечивающая единство



социально-экономического пространства через установление обязательных целостных нормативных требований ко всем участникам процесса, призванная противодействовать коррупции и обеспечивать развитие стабильных экономических связей между государством и бизнесом.

**Вторая глава** «Особенности правового регулирования участников контрактной системы в контексте современного юридического пространства», состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию актуальных проблем и поиску результативных мер совершенствования правового регулирования системы госзакупок.

**В первом параграфе** «Оценка и анализ участников закупочного процесса» рассмотрены контрактные отношения в сфере закупок для государственных нужд, а именно подготовка и осуществление закупочного процесса.

Отмечено, что перечень участников контрактной системы, указанный в Законе № 44-ФЗ является неполным и не включает абсолютный перечень субъектов, участвующих в закупочном процессе. Например, в нем отсутствуют: общественные организации, органы финансового контроля, банки и иные кредитные организации. Наличие пробелов среди участников закупочного процесса приводит к неверной оценке и неточности в классификации и определении правомерности действий участников государственных закупок. Для решения данной проблемы изучены виды классификаций участников контрактной системы, проанализированы процедуры и этапы осуществления закупок, которые существуют в юридической литературе. Определено, что особенностями процедур закупочного процесса являю: закрепленный законодательством порядок исполнения; наличие обширного ряда уполномоченных субъектов; процесс административного производства; имеет множественность этапов; совмещает большое число участников и образующихся связей между участниками.

По итогам анализа характеристик установлено, что процедуры закупочного процесса представляют собой стадии административного

производства, порядок исполнения которых регламентирован законом о закупках, в рамках которого предусмотрена последовательность выполняемых действий уполномоченных субъектов в целях удовлетворения своей потребности и обеспечении правомерности действий (авторская разработка).

Предложена авторская методика классификации, которая основана на трех составляющих. Первая составляющая – это основополагающие процессы, которые регламентированы и должны быть реализованы в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Вторая составляющая – это деятельность участников закупочного процесса, связанная с участием в закупках, которая выстраивается исходя из действий заказчика и поставщиков при осуществлении закупочного процесса. Третья – это деятельность органов исполнительной власти, направленная на контроль и соблюдение правомерности закупочного процесса.

Особенность данной классификации заключается в том, что этапы первой составляющей обязательны для начала закупочного процесса, без выполнения которых дальнейшие процедуры закупки проводить невозможно. Вторая группа процессов должна включать процессы, связанные с работой закупочной комиссии: подачу заявок поставщиков и исполнителей, работу закупочной комиссии, работу по рассмотрению запросов, заключение, исполнение и закрытие контракта.

Остальные процессы возникают вследствие реализации первой и второй группы процессов и отражают деятельность органов исполнительной власти, направленной на контроль и соблюдение правомерности закупочного процесса, а именно: размещенный заказчиком план-график подлежит согласованию исполнительным органом, рассмотрение жалоб поданных участниками торгов, контроль за соблюдением правомерности закупочного процесса уполномоченными учреждениями. В результате чего, третья группа включает: нормотворческую деятельность, ведение реестров, утверждение

плана-графика, рассмотрение жалоб, проведение проверок, выдачу предписаний и наложение санкций.

Таким образом, предложенный авторский подход к систематизации процедур закупочного процесса позволяет учесть и систематизировать правовые отношения участников закупочного процесса при подготовке, заключении и исполнении контракта, а также сгруппировать этапы закупочного процесса исходя из перечня процедур и его участников.

**Во втором параграфе** «Закупочный процесс в Российской Федерации: регламентация и систематизация проведения процедур» изучены различные аспекты закупочного процесса. Определено, что реализация закупочного процесса имеет четкую законодательно закрепленную процедуру, состоящую из этапов определения потребности, подготовки описания объекта закупки на основании сформированной потребности, обоснования начальной (максимальной) цены контракта, планирования закупок и проведения закупочных процедур, заключения, исполнения и закрытия контракта, контроля. Законодательно установленная последовательность обязательна для исполнения, поскольку каждый этап проведения процедур направлен на повышение прозрачности закупочного процесса с юридической, экономической, социальной сторон, и соблюдение такой последовательности и требований Закона № 44-ФЗ позволяет эффективнее регулировать и контролировать контрактную систему государственных закупок в Российской Федерации.

**Третий параграф** «Анализ базовых правовых вопросов системы контрактных отношений как способ совершенствования законодательства о закупках для государственных нужд» содержит исследование основных правовых вопросов, а также актуальные практические примеры процесса осуществления закупок (закупка охранных услуг и услуг по утилизации отходов).

В настоящее время повышается роль требований к унификации общей форме документации, что позволяет законодателю исключить субъективные

требования при описании объекта закупки, повысить степень открытости закупок, а также обоснованности при расчете начальной (максимальной) цены контракта. В рамках данной тенденции составлена авторская форма проверки документации, сформированной с учетом этапов закупочного процесса. Форма проверки сформирована исходя из пяти этапов закупочного процесса, начиная с определения потребности, заканчивая формированием технического задания и запросом цен. Периодичность этапов указана в соответствии с последовательностью осуществления подготовки закупочной документации для проведения торгов и учитывает требования законодательства, связанные с подготовкой закупочной документацией и работы на портале [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). Для каждого этапа определены предмет и объект проверки, что позволяет систематизировать имеющуюся информацию и исключить возможность нарушения законодательства.

В процессе проведенного исследования определены элементы системы контрактных отношений, где возникают основные правовые вопросы, а также приведены актуальные практические примеры процесса осуществления закупок.

Сделан вывод, что система государственных закупок является комплексом отношений, которые составляют закупочное правоотношение и возникают с момента планирования закупочных процедур и завершаются контролем и отчетностью о проделанной работе. При этом под правовым регулированием государственных закупок нужно понимать такое воздействие государственных органов власти на правоотношения в целях удовлетворения общественных нужд, при котором в нормативном порядке устанавливаются правила ведения закупочной деятельности участников с предоставлением им определенных законом прав и наделением их обязанностями.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы выводы по результатам магистерского исследования.

## **Список публикаций, в которых отражены основные положения магистерской работы**

1) Попов, А. В. Реализация национальных проектов в условиях развития социального государства / А. В. Попов // Стабильность и динамизм Российской Конституции: материалы XII Международного Конституционного Форума, посвященного 15-летию возрождения юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского: Часть 2. – Саратов, 2020. – С. 171-177.

2) Попов, А. В. Система государственных закупок (теоретико-правовой аспект) / А. В. Попов // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы XIV Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей : сборник научных статей. Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2021. – С. 169-174.

3) Попов, А. В. Особенности российского законодательства при проведении процедуры закупок услуг по вывозу и утилизации отходов / А. В. Попов // Трансформация правовых институтов и методов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и экологической безопасности в России, странах СНГ и Европейского СОЮЗА, на примере борьбы с коронавирусом «COVID-19»: материалы VIII Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Сборник научных статей / под редакцией Разгельдеева Н.Т. – Саратов: Саратовский источник, 2021. – С. 172-175.

4) Попов, А. В. Специфика закупки охранных услуг в рамках антитеррористической защищенности / А. В. Попов // Трансформация права и правоохранительной деятельности в условиях развития цифровых технологий в России, странах СНГ и Европейского союза: проблемы законодательства и социальной эффективности: материалы IX Международной научно-практической конференции (сборник в печати).