**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

*На правах рукописи*

**Боровик Екатерина Владимировна**

# МЕХАНИЗМ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Грачева Елена Юрьевна

Москва — 2024

# ОГЛАВЛЕНИЕ

**Введение**……...4

**Глава I. Структура механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации**……20

§ 1.1. Государственные закупки в Российской Федерации как предмет финансово-правового регулирования……..20

§ 1.2. Особенности механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации……..38

§ 1.3. Источники финансово-правового регулирования государственных закупок в России……52

§ 1.4. Особенности финансового контроля при реализации государственных закупок……66

**Глава II. Организация механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в зарубежных странах**……86

§ 2.1. Особенности механизма финансово-правового регулирования государственных закупок на примере некоторых стран — членов БРИКС……86

§ 2.2. Правовые основы финансово-правового регулирования закупочной деятельности на примере стран — участниц АСЕАН и ВТО……131

**Глава III. Современные правовые инструменты совершенствования контрактной системы государственных закупок в Российской Федерации**…….....147

§ 3.1. Особенности реализации государственных закупок в контексте новых экономических вызовов и угроз……147

§ 3.2. Офсетные контракты как один из эффективных инструментов расходования бюджетных средств в государственных закупках: правовое регулирование и современная практика применения……. 165

§ 3.3. Практика реализации принципа добросовестности в публичном праве на примере офсетных контрактов…….…… 176

**Заключение**…… 187

**Список используемых источников и литературы**……195

# Введение

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что сложившийся финансово-правовой механизм государственных закупок в Российской Федерации представляет собой сложную систему правовых средств, методов, направленных на регулирование отношений, связанных с расходованием бюджетных средств на финансирование социально-экономических процессов, обеспечение и функционирование всех органов государственной и муниципальной власти.

В современных условиях государственные закупки являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных закупок стала одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающим существенное влияние на ее динамику и структуру. Государство является главным заказчиком и потребителем продукции в ряде отраслей, поэтому государственный спрос и публичный интерес превращаются в сильнейшие инструменты воздействия на экономику, ее динамическое изменение и структуру, а также способствуют достижению социально-экономических целей. По данным Министерства финансов РФ, ежегодный объем государственных закупок органов власти составляет около 9,3 трлн руб. для удовлетворения государственных потребностей с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд[1].

[1] Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2023 года.// https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=307313-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_za_2023_g. (дата обращения 02.05.2022г). [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet_2019.pdf (дата обращения: 13.01.2025).

Особую значимость приобрели эффективно выстроенная контрактная система государственных закупок и ее правовое регулирование, а также особые отношения, складывающиеся между участниками закупочных процедур.

История создания и развития контрактной системы государственных закупок, ее правовое регулирование неразрывно связаны с историческими событиями, происходившими в России. Пристальное внимание российский законодатель уделяет правовому закреплению базовых принципов, лежащих в основе механизма правого регулирования системы государственных закупок, таких как открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Указанные принципы независимы друг от друга, но в некоторых случаях могут иметь точки пересечения и дополнять друг друга, в чем проявляется определенная взаимосвязь между ними. При практической реализации нарушение одного принципа может повлечь за собой нарушение другого. Так, нарушение принципа обеспечения конкуренции влечет нарушение принципа прозрачности и единства контрактной системы.

В настоящее время государственные закупки являются одним из ключевых факторов роста и развития российской экономики и существенно влияют на развитие малого, среднего и крупного бизнеса. Для обеспечения государственных и муниципальных нужд через систему закупок распределяются значительные финансовые ресурсы, а сама контрактная система госзакупок является специальным механизмом расходования средств бюджетной системы.

Правовое регулирование системы государственных закупок продолжает активно развиваться как концептуально, так и организационно. Эта эволюция особенно прослеживается после принятия Федерального закона от 05.04.2023 № 44-

ФЗ (далее — Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) [2]. Практическая реализация данного нормативного акта выявила множество пробелов и различного рода противоречий, в связи с чем законодатель в лице уполномоченных органов регулярно вносит изменения и дополнения в данный нормативный акт. Кроме того, специалисты по государственным закупкам регулярно сталкиваются с постоянно меняющейся средой, для которой характерны быстро развивающиеся технологии, расширяющийся выбор продукции, проблемы охраны окружающей среды и сложности международных и региональных торговых соглашений. В этих условиях проведение государственных закупок намного сложнее, чем когда-либо прежде, и должностным лицам по государственным закупкам приходится решать широкий круг вопросов:

- снятие динамического напряжения между конкурирующими социально-экономическими целями, национальными экономическими интересами и глобальной конкуренцией в соответствии с требованиями региональных и международных торговых соглашений;
- соответствие закрепленным законодателем принципам открытости, равноправия и прозрачности;
- сохранение всеобъемлющего внимания к развитию добросовестной конкуренции;
- использование новых технологий для повышения эффективности закупок, включая электронные закупки и карточки покупок.

Важной основой для соблюдения баланса публичных и частных интересов, удовлетворения потребностей государства при реализации госзакупок, а также эффективного расходования бюджетных средств является создание стабильной нормативно-правовой основы, регулирующей данную деятельность. Всё чаще встает

[2] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

вопрос о возможной кодификации и принятии единого нормативного правового акта, регулирующего сферу государственных закупок.

Данный процесс может осуществляться с учетом зарубежного опыта и существующих международных стандартов, а также рекомендаций, разработанных международными организациями.

Для проведения настоящего исследования автор рассматривает зарубежный опыт финансово-правового регулирования государственных закупок на примере таких стран, как Исламская Республика Иран, Южно-Африканская Республика (далее — ЮАР), Турецкая Республика, Королевство Камбоджа и Китайская Народная Республика (далее — КНР). Выбор указанных стран обусловлен тем фактом, что они являются стратегическими торговыми партнерами Российской Федерации и продолжают наращивание потенциала сотрудничества в условиях санкционной политики, проводимой странами Запада. Более того, ЮАР и КНР являются участниками межгосударственного объединения БРИКС, которое в современных условиях имеет особое значение для России.

Изучение механизма финансово-правового регулирования указанных стран позволит расширить формы межгосударственного сотрудничества как в сфере государственных закупок, так и в сфере международного инвестиционного сотрудничества на мировом рынке.

В данной работе с точки зрения публичного права отдельно рассматриваются такие формы реализации государственных закупок, как международные офсетные контракты и их юридические особенности, международные концессионные соглашения и иные формы трансграничного инвестиционного сотрудничества, ввиду того, что такие формы государственных закупок регулируются Законом № 44-ФЗ и в соответствии с п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

**Степень разработанности научной проблемы.** Проблемы правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации не раз

исследовались в современной юридической литературе такими учеными, как В. А. Анисимова, Л. В. Андреева, Н. М. Артемов, В. Е. Белов, О. А. Беляева, И.В. Бит-Шабо С. А. Бордунов, М. И. Брагинский, А. В. Винницкий, В. В. Витрянский, А. В. Габов, Е. Ю. Грачева, А. Н. Евсташенков, В. В. Ерин, А. Б. Золотарева, Е. А. Зубарева, Г. Г. Иванов, С. М. Карандина, В. В. Кикавец, О. Н. Колесник, Н. Н. Косаренко, И. В. Кузнецов, Е. А. Малыхина, К. Б. Маркелов, В. В. Мельников, С. Л. Орлов, Н.А. Поветкина, М. Ю. Соловьев, Е. Е. Степанова, П. С. Тарабаева, О. Н. Толстобокова, К. И. Фамиева, Ю. К. Цареградская, А. Т. Шамрин, Л. И. Шевченко, М. М. Юдкевич, Л. И. Якобсон, А. В. Яровая и др.

Среди последних научных работ, посвященных проблемам и необходимости реформирования закупочного законодательства, а также вопросу кодификации законодательства в сфере госзакупок в Российской Федерации и, как следствие, принятия Кодекса государственных (муниципальных) закупок, следует отметить исследования В. В. Кикавца «История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект» [3] , «Публичные закупки в практике зарубежных стран», М. В. Шмелевой «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации» [4] , П. П. Кабытова «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[5], Е. А. Малыхиной «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования»[6], В. А. Юдина «Бюджетно-правовая природа контрактной

[3] Кикавец В. В. История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект. М. : Проспект, 2019. С. 25–27.

[4] Шмелева М. В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2022.

[5] Кабытов П. П. Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021.

[6] Малыхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2015.

системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[7].

Среди работ, посвященных вопросам особенностей контрактных обязательств в сфере публичных закупок, нельзя не отметить диссертационное исследование Ф. А. Тасалова «Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского Союза: сравнительно-правовое исследование»[8].

В работах таких зарубежных ученых, как А. Граэль, Н. Кхан, П. Л. Вестердорф, М. Флинт, К. Баффингтон, К. Маккью, Д. Питзер, А. Амбе и Д. Баденхорст, С. Петрус, также изучаются вопросы создания эффективной системы правового регулирования государственных закупок как одного из существенных инструментов государственного управления, а также как важнейшего инструмента стимулирования различных отраслей экономики, причем отмечаются важность и необходимость унификации и гармонизации норм национального законодательства, регулирующего сферу государственных закупок.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственных закупок, направленные на удовлетворение государственных нужд и потребностей и связанные с расходованием бюджетных средств бюджетной системы РФ.

**Предметом исследования** выступают нормы финансового, в том числе бюджетного, законодательства, а также нормы, содержащиеся в иных правовых актах, регулирующих сферу государственных закупок в Российской Федерации. С целью анализа механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в зарубежных странах в работе исследуются соответствующее зарубежное законодательство и рекомендации, закрепленные в актах «мягкого права»

---

[7] Юдин В. А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021.

[8] Тасалов Ф. А. Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского Союза: сравнительно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2023.

Всемирной торговой организации (далее — ВТО), Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), Организации Объединенных Наций (далее — ООН), с целью поиска нового концептуального подхода к развитию и совершенствованию механизма финансово-правового регулирования системы государственных закупок с учетом сложившихся новых политических и экономических условий.

**Цель исследования.** Целью настоящего исследования является разработка концептуальных основ развития и совершенствования механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации, направленных на обеспечение публичного интереса в контексте новых вызовов и угроз, в частности проводимой странами Запада санкционной политики и введенных внешнеэкономических и политических ограничений в отношении России. Достижению названной цели способствует исследование опыта правого регулирования данной сферы в странах — партнерах России.

**Задачи исследования.** Для достижения сформулированной цели данного диссертационного исследования необходимо решение следующих задач:

— провести анализ существующего механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации и выявить актуальные проблемы его реализации для удовлетворения публичных интересов;

— определить правовую природу складывающихся в данной сфере отношений субъектов государственных закупок и их содержание;

— выявить особенности реализации финансового контроля в процессе проведения государственных закупок;

— изучить зарубежный опыт правового регулирования государственных закупок стран — стратегических партнеров России и стран — членов БРИКС, выявить позитивные тенденции зарубежной практики правового регулирования данной сферы с возможностью их последующего заимствования;

— рассмотреть возможность и пути создания единой федеральной системы в сфере государственных закупок в Российской Федерации;

— определить особенности заключения офсетных контрактов и перспективы их реализации как в качестве внутригосударственного инструмента госзакупок, так и в международной практике инвестиционного сотрудничества с целью удовлетворения публичных интересов государства.

**Теоретическая основа.** При написании данной работы теоретической основой послужили труды таких отечественных исследователей, как В. А. Анисимова, Л. В. Андреева, В. Е. Белов, О. А. Беляева, С. А. Бордунов, М. И. Брагинский, А. В. Винницкий, В. В. Витрянский, А. В. Габов, А. Н. Евсташенков, В. В. Ерин, Г. Г. Иванов, В. В. Мельников, С. Л. Орлов, Е. Е. Степанова, П. С. Тарабаева, О. Н. Толстобокова. Нельзя не отметить важную роль ученых, занимавшихся вопросами расходования бюджетных средств и проблемами правового регулирования государственного финансового контроля, таких как Е. Ю. Грачева, И.В. Бит-Шабо, Н. Н. Косаренко, Н.А. Поветкина, Ю. К. Цареградская, К. И. Фамиева, А. Т. Шамрина, Л. И. Шевченко, М. М. Юдкевич, Л. И. Якобсон, А. В. Яровая, О. Н. Колесник. Существенный вклад в изучение проблемы правового регулирования государственных закупок внесли В. В. Кикавец, Е. А. Малыхина, М. С. Соловьев, П. П. Кабытов, Ф. А. Тасалов, М. В. Шмелева. Проблемы финансового (бюджетного) регулирования государственных закупок и контрактной системы в целом нашли широкое освещение в диссертационных исследованиях А. Б. Золотаревой, К. Б. Маркелова, Е. А. Малыхиной, В. А. Юдина.

Определенное внимание вопросам правового положения поставщиков и изучению механизмов разрешения конфликтов между поставщиками и заказчиками на рынке государственных закупок уделяли Ю. Д. Родионова, О. Н. Балаева, А. А. Бальсевич. Темы определения понятия «государственные закупки» и механизма реализации системы государственного заказа раскрыты в работах А. М. Бабича, В. Т. Гаджиевой, В. С. Гладковой, Е. А. Ковалевой, Д. Г. Малькова,

Л. Н. Павловой. С точки зрения финансового права контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд рассматривали Е. А. Малыхина и К. Б. Маркелова, а В. А. Юдин в диссертационном исследовании раскрыл аспекты ее бюджетно-правовой природы.

**Методологическую основу** настоящего исследования составила совокупность различных методов познания, обусловленная спецификой, целями и задачами исследования и включает в себя широкий спектр общих методов познания (философский, формально-логический, системно-структурный, исторический, сравнительного анализа, синтеза, аналогии и др.).

Значительное место в настоящем исследовании занимает метод системного анализа. Его широкое применение предопределено особенностью исследуемого предмета. Особое место в исследовании занимают формально-юридический, догматический и сравнительно-правовой методы, способствующие осмыслению теоретических основ финансового и в том числе бюджетного регулирования системы государственных закупок.

**Эмпирическая основа диссертационной работы.** В основу настоящего диссертационного исследования положены материалы судебной и иной правоприменительной практики, в частности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (упразднена Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41)[9], Федеральной антимонопольной службы, Счетной палаты РФ. В рамках настоящего исследования были рассмотрены также международные правовые акты, нормативные правовые акты зарубежных стран в сфере финансово-правового регулирования государственных закупок, материалы зарубежной судебной практики.

**Научная новизна исследования.** Настоящее исследование направлено на изучение и разработку концептуальных основ развития действующего механизма финансово-правового регулирования сферы госзакупок, в частности предложений по внесению ряда изменений в действующее законодательство, исследование и поиск теоретических, концептуально новых подходов и путей решения проблем, связанных

[9] Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

с практической реализацией госзакупок, с учетом сложившихся экономических и политических условий. Данное исследование проведено на основе всестороннего изучения механизма финансово-правового регулирования системы государственных закупок как в отечественном законодательстве и правоприменительной практике, так и в законодательстве стран — стратегических партнеров Российской Федерации в сложившихся политических условиях. Результаты настоящего исследования могут способствовать не только устойчивому развитию системы государственных закупок в РФ, но и развитию международного инвестиционного сотрудничества с зарубежными странами с целью наращивания объемов импортозамещения и реализации совместных международных проектов.

**На защиту выносятся теоретические положения, обладающие научной новизной или элементами новизны:**

1. Государственные закупки можно рассматривать в узком и широком понимании данного термина. Доказано, что госзакупки в узком понимании представляют собой урегулированную нормами права деятельность государства, связанную с приобретением товаров, работ, услуг с целью удовлетворения государственных потребностей за счет средств бюджета. В широком понимании-это сложная система правовых связей взаимосвязанных элементов, имеющих иерархическую структуру и взаимодействующих друг с другом, с целью эффективного расходования бюджетных средств, для удовлетворения государственных потребностей.

2. Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок представляет собой систему правовых средств, способов и методов, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения. К структурным элементам механизма финансово-правового регулирования государственных закупок относятся правовые нормы, регулирующие государственные закупки, правоотношения, складывающиеся в данной сфере, реализация прав и обязанностей участников данных отношений в соответствии с нормами права. Рассматриваемый

механизм отличается преобладанием норм бюджетного права как одного из его структурных элементов, а также взаимосвязью бюджета как основного публичного фонда денежных средств с функционированием системы государственных закупок.

3. Необходимость систематизации существующего законодательства путем принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок» обусловлена потребностями в устранении имеющихся пробелов и противоречий, реализации принципа эффективного расходования бюджетных средств, четкой регламентации деятельности уполномоченных субъектов закупочных отношений, а также в законодательном закреплении форм, методов и способов их взаимодействия. Совершенствование законодательной базы направлено на стабильность и упорядочивание складывающихся закупочных правоотношений, что, в свою очередь, способствует формированию единой судебной и административной практики по рассмотрению и разрешению споров в данной сфере. Обосновано, что соответствие предлагаемого Кодекса современным условиям развития цифровой экономики и цифрового государства в целом способно обеспечить эффективное правовое регулирование государственных закупок в санкционных условиях, что является приоритетным направлением, способствующим результативному расходованию бюджетных средств. Предлагается закрепить в Кодексе государственных (муниципальных) закупок порядок проведения финансового контроля в системе государственных закупок, а также установить экономические показатели эффективности и результативности проведенной закупки.

4. Финансовый контроль в сфере государственных закупок понимается как экономические отношения, складывающиеся между контрольными органами и субъектами государственных закупок в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, связанных с проверкой обеспечения эффективности, целевого характера использования финансовых ресурсов бюджетов, а также их экономии. Финансовый контроль способствует эффективному и целевому использованию бюджетных средств. Для его результативности необходимо разработать и закрепить

в законодательстве специальные показатели, такие как коэффициент общей экономии бюджетных средств по закупкам, осуществляемым с использованием конкурентных способов определения, коэффициент удовлетворения заказчиком критериям качества поставленного товара и оказанной услуги и др. Закрепление указанных показателей позволит достичь эффективного расходования бюджетных средств, а также максимального соблюдения принципа прозрачности всех закупочных процессов.

5. Обосновывается необходимость создания электронного каталога с единой базой оцифрованных и аккредитованных поставщиков в соответствии с заранее установленными критериями, а также внедрения рейтинга поставщиков с возможностью снижения на его основе требований к участникам закупок. Совокупность названных мер позволит заказчику в максимально сжатые сроки приобрести товары, работы, услуги у проверенных поставщиков, тем самым удовлетворить государственные потребности на фоне ускоренного импортозамещения в целом ряде ключевых сфер хозяйствования и стимулировать развитие механизмов подтверждения российского происхождения продукции.

6. Государственные закупки являются инструментом удовлетворения имущественных интересов. Государство, выполняя функцию регулятора закупочных отношений, стремится удовлетворить публичный интерес за счет бюджетных средств при сохранении оптимального баланса публичных и частных интересов, минимизируя при этом финансовые затраты без потерь в качестве и количестве. Таким образом, любая государственная закупка должна быть эффективной, т.е. полностью удовлетворять заказчика в пределах доведенных до него денежных средств. Практика реализации государственных закупок показывает, что большинство контрактов заключается по следующим видам обязательств: поставка товаров, оказание услуг или выполнение работ.

7. Обосновываются внедрение и распространение практики заключения «офсетных контрактов», т.е. государственных контрактов, предусматривающих

встречные инвестиционные обязательства. В соответствии со ст. 111.4 Закона № 44-ФЗ данный вид контрактов предусматривает встречные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта Российской Федерации для обеспечения его нужд. Предлагается рассмотреть данный тип контрактов с позиции финансово-правового регулирования, так как финансирование данных контрактов осуществляется из средств бюджета с помощью специального правового механизма взаимодействия государства и предпринимателей. Важность исследования финансово-правовых аспектов офсетных контрактов определяется возможностью их применения в качестве формы международного сотрудничества с государствами, являющимися стратегическими партнерами Российской Федерации, в условиях санкционной политики, проводимой странами Запада.

8. Анализ зарубежного законодательства о закупках в рассмотренных странах — партнерах России в сложившихся политических условиях позволяет сделать вывод о том, что государственные закупки в данных правопорядках являются сложным и комплексным институтом финансово-правового регулирования и отличается следующими особенностями:

— одним из участников отношений в данной сфере является государство в лице уполномоченных органов;

— финансирование государственных закупок осуществляется за счет бюджетных средств, поэтому правовое регулирование данной сферы включает в основном нормы бюджетного права;

— механизм финансово-правового регулирования системы государственных закупок отличается преобладанием норм финансового бюджетного характера;

— государство выступает контролером и регулятором всех закупочных процессов и устанавливает специальные требования для поставщиков. Законодательство, регулирующее финансирование государственных контрактов, обязывает иностранных поставщиков, реализующих государственные офсетные и

иные долгосрочные контракты, представить документацию, подтверждающую уникальность предлагаемой продукции, товаров, работ, услуг и в последующем передать патент или формулу на них в собственность государства. Законодателем установлены различные правовые режимы реализации закупок как за счет средств бюджета, так за счет средств государственно-частного партнерства.

9. Централизация государственных закупок способствует эффективному регулированию и управлению публичными финансовыми ресурсами, а также направлена на результативность расходования и экономию бюджетных средств. Доказывается необходимость создания единого органа, наделенного не только специальными полномочиями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с целью удовлетворения нужд заказчиков, но и функциями по надзору за расходованием бюджетных средств по заключаемым государственным контрактам. Это позволит не только максимально эффективно удовлетворить потребности заказчика, но и в целом распределить функции между независимыми и профессиональными участниками контрактной системы, устанавливая порядок их взаимодействия, и реализовывать дополнительный надзор за финансовыми обязательствами сторон. При данной модели организации центральному закупочному органу предполагается передать функции по определению требований к закупаемой продукции и ее начальной максимальной цене, контроль за обеспечением финансовых обязательств, в частности — применительно к конкурсным закупкам — по определению требований к поставщикам и критериев оценки заявок. Предполагается, что единый централизованный орган будет выполнять все функции и полномочия государственного заказчика (самостоятельно проводить процедуры, связанные с государственными закупками, определять лимиты финансирования, победителя и контролировать исполнение контракта, а также соблюдение экономических показателей проведенной закупки).

10. В последнее время в отечественной юридической науке возникает всё больше споров о необходимости расширения границ принципа добросовестности и

внедрения его в отрасли публичного права. Законодательство о государственных закупках также предусматривает соблюдение принципа добросовестности, например, часть 2 ст. 8 Закона № 44-ФЗ прямо закрепляет, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок, выполнения работ, оказания услуг. Таким образом, доказывается обоснованность имплементации принципа добросовестности в отрасли публичного права, однако в системе публичных финансов необходимо установить пределы указанного принципа, так как это имеет как экономические, так и правовые последствия.

**Практическая значимость исследования.** Выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в деятельности правоприменительных органов государственной власти, а также при подготовке специалистов в сфере государственных закупок.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют решению ряда задач, имеющих значение для административной и финансово-правовой наук, создают системное представление об особенностях механизма правового регулирования сферы государственных закупок, а также о формах и видах финансового контроля данной сферы, расширяют представления как о государственно-частном партнерстве, так и о различных формах международного инвестиционного сотрудничества.

**Достоверность и обоснованность** результатов настоящего исследования обеспечиваются благодаря использованию автором значительного числа российских и зарубежных источников, применению комплекса научных методов в соответствии с изучаемым предметом, целями и задачами исследования, обоснованности выводов и их апробации в непосредственной практической деятельности автора.

Рекомендации, сформулированные автором, подтверждаются благодаря применению системного анализа изучаемого предмета.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

— при проведении практических занятий в РЭУ имени Г. В. Плеханова;

— в докладах на конференциях (круглых столах): «Государственные закупки в период COVID-19» на XI Международной научно-практической конференции «Абалкинские чтения», РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2021 г., Москва; «Офсетные контракты как форма международного инвестиционного сотрудничества» на II Международном междисциплинарном конгрессе «Актуальные проблемы международного частного права», МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2023 г., Москва; «Особенности правового регулирования сферы государственных закупок в условиях санкционных ограничений» на Международной научно-практической конференции «Абалкинские чтения — 2023», РЭУ им Г. В. Плеханова, 2023 г., Москва, а также отражены в пяти публикациях автора в научных журналах, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ. Материалы диссертационного исследования были использованы автором при проведении семинарских занятий в рамках обучающего курса «Финансовое право» на базе Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.

**Структура диссертационной работы**: данное диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих 11 параграфов, заключения и библиографического списка.

# Глава I. СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## § 1.1. Государственные закупки в Российской Федерации как предмет финансово-правового регулирования

В современном мире во многих странах государственные закупки являются одним из мощных инструментов воздействия на внутреннюю экономику страны. Государство, выступая основным заказчиком и покупателем товаров, работ, услуг, реализует различного рода практические задачи, направленные как на удовлетворение нужд и потребностей государственных и муниципальных органов, так и на создание эффективной системы государственных закупок в качестве финансового инструмента для решения социально значимых задач в реализуемой им политике. В России с каждым годом возрастает роль бюджета, который является важнейшим публичным фондом денежных средств, формируемым с целью финансирования деятельности государства, а также реализации его ключевых функций и задач. В связи с этим повышается важность финансово-правового регулирования расходов бюджетных средств, связанных с реализацией государственных закупок.

В последние годы в юридической науке исследуемая тема приобретает все больший интерес, однако среди ученых, рассматривающих государственные закупки в России, не сложилось единой точки зрения относительно определения данного понятия и единообразных подходов к трактовке этого термина. Так, по мнению В. В. Кикавца, государственные закупки — это сложный единый и непрерывный процесс, представляющий собой совокупность последовательных этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и

контроля, который реализуется в целях обеспечения государственных нужд[10]. В своей работе ученый подчеркивает, что эта деятельность связана с приобретением государственным заказчиком товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств. Л. В. Андреева пишет, что «государственные закупки» — это «особый вид деятельности государства в лице уполномоченных органов по приобретению товаров (работ, услуг) за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации государственных программ, для исполнения международных обязательств Российской Федерации» и отождествляет данное понятие с «государственным заказом»[11].

П. А. Паулов и К. В Силантьева определяют государственные закупки как аукционную конкурсную форму размещения заказов на обеспечение товарных продуктов, исполнение работ либо предложение услуг в интересах государственных (муниципальных) потребностей, реализуемую государством[12]. Иной точки зрения придерживаются А. А. Демин и Н. К. Демина, которые рассматривают государственные закупки как инструмент государственных расходов в транзитивной экономике, где государственные расходы отражают функциональную и финансовую стороны деятельности государственного сектора в экономике[13].

А. В. Снеткова определяет государственные закупки как «приобретение (покупку) товаров, работ или услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство

---

[10] Кикавец В. В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей — основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

[11] Андреева Л. В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2011. С. 27.

[12] Паулов П. А., Силантьева К. В. Государственное регулирование закупочной деятельности // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 12. С. 442–446.

[13] Демин А. А., Демина Н. К. Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. 2008. № 1. С. 4.

выступает в роли покупателя»[14].

Т. Г. Шешукова рассматривает госзакупки как систему правоотношений между заказчиком и поставщиком в процессе приобретения товаров за счет средств бюджета для обеспечения государственных нужд с целью эффективного их использования[15]. На наш взгляд, данная точка зрения не полностью раскрывает анализируемое понятие, поскольку помимо правоотношений заказчика и поставщика государственные закупки включают иных участников отношений, таких как контролирующие органы, операторы электронных торговых площадок и др.

В Законе № 44-ФЗ законодатель дословно не дает определения понятия «государственные закупки», но в п. 3 ч. 1 ст. 3 этого же Закона сформулировано, что закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд — это совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком, направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Приведенная норма лишь закрепляет основные характеристики государственных закупок, но не раскрывает сути данного понятия.

М. В. Шмелева рассматривает государственные закупки в узком и широком смысле. Госзакупки в широком смысле ученый определяет как систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов, а в узком смысле — как непосредственное приобретение государственным заказчиком по договору товаров, работ и услуг[16].

На наш взгляд, данная точка зрения обоснованна, так как государственные закупки не ограничиваются только отношениями заказчика и поставщика, возникающими в процессе приобретения товаров, работ, услуг, а представляют собой многоаспектное явление, имеющее комплексное правовое регулирование и

---

[14] Снеткова А. В. Международный опыт организации государственных закупок // Международный экономический форум. 2014 [Электронный ресурс] // URL: http://www.rusnauka.com/4_SND_2014/Economics/15_158085.doc.htm (дата обращения: 20.12.2023).

[15] Шешукова Т. Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 9–10. С. 520–527.

[16] Шмелева М. В. Указ. соч. С. 19–21.

включающее в себя определенные взаимосвязанные элементы, которые в свою очередь отличаются строгой последовательностью и состоят из следующих этапов: выявление потребности, планирование, формулирование параметров необходимой закупки, определение поставщика, реализация закупки, контроль.

В связи с этим можно выделить следующие особенности госзакупок:

1) государственные закупки реализуются за счет средств бюджетов разных уровней, а отношения, складывающиеся в процессе их реализации, носят имущественный характер;

2) одной из сторон, участвующих в государственных закупках, является государство в лице уполномоченных органов;

3) приобретение государственным заказчиком товаров, работ, услуг осуществляется на основе взаимосвязанных аспектов: сохранение публичного приоритета, но с учетом частных интересов;

4) госзакупки имеют сложное правовое регулирование, включающее нормы публичного и частного права, а также особые формы и методы финансового контроля;

5) целью реализации государственных закупок является удовлетворение потребностей государства.

На основании вышеизложенного, рассматривая государственные закупки в широком смысле, представляется обоснованным использовать системный подход в изучении данного вопроса и исследовать государственные закупки как единую контрактную систему.

Общеизвестно, что система представляет собой совокупность элементов, которые находятся в отношениях и связях друг с другом, образуя определенное единство и целостность [17] . Законодатель закрепляет дефиницию контрактной системы в п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ как совокупности ее участников и проводимых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных

[17] Большой Российский энциклопедический словарь. М. : БРЭ, 2003. С. 1437.

нужд, в том числе посредством Единой информационной системы (далее — ЕИС). Законодатель не только очерчивает круг участников данной сферы, но и закрепляет цель и порядок их взаимодействия. На основании этого можно говорить о наличии следующих взаимосвязанных элементов контрактной системы: участники реализуемых государственных закупок, объединенные общей целью; реализуемые действия участников контрактной системы в соответствии с правовыми нормами, регулирующими отношения между ними, — все эти элементы находятся в определенной взаимосвязи между собой, образуя единство контрактной системы государственных закупок.

Для целей настоящего исследования представляется обоснованным рассмотреть существующие в отечественной доктрине подходы к определению понятия «контрактная система государственных закупок».

Е. А. Малыхина рассматривает контрактную систему в сфере госзакупок как определенный механизм, направленный на регулирование отношений, возникающих в сфере государственных закупок[18]. На наш взгляд, данное утверждение спорно, так как легальная дефиниция уже закрепляет наличие элементов и порядок их взаимодействия, в результате чего они формируют структуру правоотношений в сфере госзакупок.

По мнению А. П. Филиппова, «контрактную систему государственных закупок» стоит прежде всего рассматривать как «институт государственного регулирования рыночной экономики», при этом отмечено, что «экономический рост в масштабах страны возможен только при соблюдении определенных пропорций в производстве и распределении общественного продукта между отраслями и регионами. Только развитые институты государственного регулирования дают возможность решения таких задач, как снижение уровня издержек производства, рентабельности, сокращение времени оборота капитала. Одним из таких институтов

[18] Малыхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 20–21.

является система государственных закупок»[19].

Л. И. Юзвович определяет, что «система государственных закупок в отличие от понятия «государственная закупка» представляет собой совокупность действий всех участников контрактной системы. При этом каждый из участников преследует свою конкретную цель: наиболее эффективное расходование бюджетных средств, получение права на заключение и исполнение контракта для извлечения прибыли, соблюдение законности при проведении процедуры закупки и расходования бюджетных средств, разработка нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу деятельности. В целом система государственных закупок призвана законными способами удовлетворять государственные и муниципальные нужды, давая возможность каждому участнику контрактной системы государственных закупок наиболее эффективно достигать своих целей»[20].

С. А. Черемухин рассматривает «контрактную систему государственных закупок» с экономической точки зрения и определяет их как «эффективный мощный рычаг», который необходим государству для реализации своих функций, таких как «оптимизация расходов бюджетных средств, минимизация неконтролируемых затрат и оказание непосредственного влияния на динамику цен социально и экономически важных товаров, работ или услуг»[21].

В. В. Кикавец описывает «систему государственных закупок» как эффективную реализацию государством публичного интереса в процессе обеспечения своих потребностей. Государственные закупки представляют собой средство решения поставленных целей и задач в процессе обеспечения публичных потребностей[22]. Таким образом, проанализировав различные мнения ученых, можно сформулировать следующие выводы: контрактная система государственных закупок

---

[19] Филиппов А. П. Государственно-частное партнерство в отечественной системе контрактных правоотношений. М. : Норма, 2014. С. 220.

[20] Система государственных закупок: теоретические и практические аспекты / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина [и др.] ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. Екатеринбург : Изд-во Ур. ун-та, 2019. С. 21.

[21] Черемухин С. А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2010. № 2 (82). С. 31–36.

[22] Кикавец В. В., Вдовин Е. Ю. Публичные закупки в России. М. : Проспект, 2022. С. 26–27.

включает в себя взаимозависимые и взаимосвязанные элементы, такие как выявление государственных потребностей путем составления и утверждения плана предполагаемых государственных закупок, предоставление бюджетных средств, размещение государственного заказа, определение поставщика, заключение государственного контракта, реализация контрольных мероприятий (в том числе финансовых).

По мнению А. С. Зарубина, целесообразнее определить основную идею и суть создания контрактной системы государственных закупок, а не спорить о соответствии формулировок. С точки зрения ученого, на сегодняшний день контрактная система государственных закупок — это отношения, в которых одной из сторон является государство, отличающиеся имущественным характером и соответствующие социально-правовым и бюджетно-правовым институтам[23]. На наш взгляд, данная мысль обоснованна в связи с тем, что исследование различных аспектов механизма реализации и финансово-правового регулирования системы позволит наиболее глубоко изучить внутренние процессы взаимодействия ее элементов, составить полное представление о функционировании правовых связей и выявить существующие недостатки, а также сформулировать предложения по совершенствованию и дальнейшему развитию контрактной системы госзакупок в целом, так как ее эффективное функционирование позволяет использовать финансовые и иные ресурсы государства с целью создания условий устойчивого развития социальных и иных сфер общественной жизни. Например, закупка медицинского оборудования и строительство больниц позволяют сделать вывод об определенном стимулировании системы здравоохранения, а строительство школ, приобретение программного оборудования могут свидетельствовать о стимулировании сферы образования.

С целью дальнейшего исследования контрактной системы государственных

[23] Зарубин А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 312–322.

закупок рассмотрим более детально ее элементы и правовые аспекты их функционирования.

Правовое оформление регламентации контрактной системы госзакупок и поэтапное ее становление начались в 1997 г. и продолжаются по настоящее время. Так, в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»[24] не раз подчеркивалась необходимость создания контрактной системы на федеральном уровне. Предполагалось, что единый механизм проведения государственных закупок позволит не только контролировать саму процедуру проведения торгов, но и полностью регулировать весь цикл государственных закупок от этапа планирования государственным и муниципальным заказчиком закупок товаров, работ, услуг до непосредственной реализации государственных контрактов. Проанализировав историю развития контрактной системы государственных закупок, можно отметить, что первые значительные изменения в законодательстве были отмечены уже в 2005 г. в связи с рядом объективных причин. В начале 2000-х гг. был зафиксирован рост доходов федерального бюджета, что привело к наращиванию объемов государственных заказов. Результатом таких темпов реализации госзаказов стало значительное повышение уровня коррупции в данной сфере ввиду большого количества заключенных контрактов с единственным поставщиком. В целях пресечения этих негативных явлений был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[25] (далее — Закон № 94-ФЗ), который был призван регулировать данную сферу госзакупок.

Принятие названного Федерального закона фактически легло в основу формирования единой контрактной системы государственных закупок, а дальнейшее развитие правового регулирования в этой области трансформировало ее в один из

[24] Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» [Электронный ресурс] // URL: https://docs.cntd.ru/document/902288576 (дата обращения: 28.01.2022).

[25] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105.

инструментов воздействия на внутреннюю экономику государства. Действовавшие до 2005 г. нормы не регулировали должным образом права и обязанности заказчиков, оставляя много правовых пробелов, тем самым отсутствовали ограничения в действиях заказчиков, а санкции за нарушения положений законодательства на практике не работали, так как не существовало практического механизма их реализации. Закон № 94-ФЗ по своей сути реализовал принципы прозрачности и открытости, благодаря чему был создан единый официальный сайт для размещения и публикации информации о государственных заказах[26]. Создание официального интернет-портала обеспечило доступ к торгам различных поставщиков по всей стране, формируя тем самым основы для создания и развития единого рынка государственных закупок, а также реализуя принцип равенства, открытости и общественного контроля над расходами государственного бюджета.

Это были первые шаги со стороны государственных органов в сторону урегулирования сферы госзакупок. Закон № 94-ФЗ также имел много пробелов в регулировании отношений, складывающихся в сфере государственных закупок, или регулировал их фрагментарно, что приводило на практике к возникновению проблем. Для их устранения была необходима более тщательная, комплексная и детальная проработка вопроса данной сферы. Контрактная система государственных закупок, очевидно, нуждалась в принятии нового закона, который бы комплексно регулировал отношения участников государственных закупок, определял их правовое положение в системе, наделяя их правами и корреспондирующими обязанностями, а также устанавливая ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм данного законодательства. Решением вышеописанных проблем стало принятие Закона № 44-ФЗ, который явился отправной точкой на новом этапе развития сферы госзакупок, благодаря которому сформировалась правовая основа для развития данной сферы. Главными задачами, стоявшими перед законодателем, были разработка и создание правового механизма

[26] Главный портал закупок [Электронный ресурс] // URL: http://zakupki.gov.ru (дата обращения: 18.01.2022).

регулирования максимально эффективного обеспечения государственных и муниципальных нужд с соблюдением базовых принципов. В новом Законе № 44-ФЗ закреплялись ключевые принципы, положенные в основу создания и развития системы государственных закупок, такие как открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 г. и по сей день продолжает регулировать данную сферу, подвергаясь регулярному, ежегодному внесению поправок со стороны законодателя. Закон № 44-ФЗ не просто регулирует складывающиеся отношения участников в данной сфере, но и определяет вектор их дальнейшего развития, устанавливает ответственность за ненадлежащее исполнение условий, принятых на себя каждым участником.

Законодатель расширил круг участников процесса госзакупок и регламентировал их правовое положение и объем правомочий в рамках данной деятельности, а также наделил их определенной правосубъектностью, при которой каждый из участников реализует конкретные задачи: эффективное расходование бюджетных средств, реализацию права на заключение и исполнение контракта с целью извлечения прибыли, контрольно-надзорные функции и т. д.

Необходимо отметить следующее: данный Федеральный закон регулирует разные сферы государственных закупок, такие как здравоохранение, образование, сельское хозяйство, промышленность. Таким образом, имеет место универсализация механизма закупочного процесса для разных отраслей экономики. Но государственные закупки и закупки компаний с государственным участием (это организации, в уставном капитале которых помимо собственных средств присутствует доля государства в размере 50 % и больше) имеют законодательное регулирование на основании разных нормативных актов — Закон о контрактной

системе и Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [27] (далее — Закон № 223-ФЗ) соответственно. Также Закон о контрактной системе регулирует деятельность не только государственных и муниципальных заказчиков, но и ряда других организаций, наделенных правовым статусом государственного заказчика. Таким образом, можно отметить, что законодатель определил круг субъектов, получающих и расходующих бюджетные средства и в отношении которых, применяется названный Закон. Конечно же речь идет в большинстве случаев об автономных учреждениях, унитарных предприятиях, осуществляющих закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Законодатель полностью регламентировал весь закупочный процесс, начиная с планирования и заканчивая предоставлением отчетности по исполнению государственного контракта. Следствием принятия Закона также стало значительное расширение методов гражданско-правового регулирования отношений, складывающихся между участниками в процессе осуществления государственных закупок. В Закон № 44-ФЗ были добавлены новые формы определения поставщиков, появились основанные на классических договорах гражданского права их особые разновидности, называемые государственными контрактами. Помимо этого, были введены обеспечительные механизмы для реализуемых сделок между заказчиком и исполнителем.

Анализируя проводимые изменения в данной сфере, можно утверждать, что законодательное реформирование государственных закупок развивается в двух направлениях: создаются разнообразные институты внутри самой системы государственных закупок (институт заказчика, порядок определения исполнителей) и вводятся сложные правовые инструменты для регулирования сложившихся отношений между участниками (планирование закупок, двухэтапные закупки,

[27] СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

экспертиза результатов). Таким образом, вновь созданная контрактная система государственных закупок предоставила возможность каждому ее субъекту наиболее эффективно достигать поставленных целей в рамках установленного законодательства и удовлетворять государственные и муниципальные потребности.

Законодатель определил, что потребностью Российской Федерации в товарах (работах, услугах) является удовлетворение государственных и муниципальных нужд, необходимых для осуществления функций государственного управления, решения ряда социально-экономических, оборонных, технологических, научных и иных задач, реализации целевых программ, а также для решения значимых общенациональных проблем. Все это выступает основным вектором функционирования и дальнейшего развития контрактной системы госзакупок.

Как было упомянуто выше, государственные закупки подразумевают строгое целевое расходование средств в той или иной сфере и финансируются из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Еще одной особенностью создания контрактной системы государственных закупок является особый состав ее участников, для которых законодатель сформулировал определенные требования и наделил их особыми правами и обязанностями.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ к *участникам* контрактной системы государственных закупок относятся любые юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, с установленными подпунктом 1 п. 3 ст. 284 НК РФ исключениями.

В пунктах 5 и 6 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ законодатель отдельно выделяет государственного заказчика и муниципального заказчика, а также государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», включая их также в субъектный состав контрактной системы госзакупок. *Государственным* заказчиком могут быть государственный орган (в том числе орган государственной власти),

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки. *Муниципальным* заказчиком являются муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

К функциям государственного заказчика относятся:

1) выявление потребности и принятие решения о необходимости проведения закупки;

2) определение предмета закупки, способа и формы ее проведения (открытые или закрытые закупки);

3) издание локального распорядительного акта о закупке. Такими документами, как правило, являются приказ либо распоряжение о проведении процедуры закупки товаров, работ, услуг;

4) создание органа (как правило, это закупочные комиссии или отделы, контрактные службы) либо определение лица, исполняющего функции организатора закупки, в связи с чем издается отдельный организационно-распорядительный документ;

5) изучение рынка услуг в той или иной сфере с целью определения потенциальных претендентов и направление им запросов к участию, если заказчиком проводятся закрытые закупки;

6) проведение непосредственно самой процедуры закупки;

7) заключение контракта непосредственно с победителем закупки.

В качестве особой формы взаимодействия участников контрактной системы государственных закупок законодатель сформулировал понятия государственного контракта и муниципального контракта. В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ государственный или муниципальный контракт — это гражданско-правовой договор, который заключен в письменной форме и предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд. Стоит отметить, что заключение государственного контракта и его подписание непосредственно инициируются и осуществляются преимущественно сначала заказчиком.

Характер отношений, возникающих в сфере государственных закупок, их значимость обусловливают формирование особых субъектов, представляющих интересы государственного заказчика. В связи с этим с 1 января 2014 г. законодательно установлено, что государственные закупки могут осуществляться непосредственно созданной заказчиком контрактной службой либо контрактным управляющим. Федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок было разработано типовое положение, регулирующее деятельность контрактной службы, а именно приказ Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631 «Об утверждении Типового приложения (регламента) о контрактной службе», определяющий основы и принципы организации и работы контрактной службы. Законодатель, формулируя принцип профессионализма заказчика в ст. 9 Закона № 44-ФЗ, отражает его в закрепленном требовании, предъявляемом к членам контрактной службы и контрактным управляющим: наличие полного высшего образования или повышения

квалификации (профессиональной переподготовки в сфере закупок).

Таким образом, законодатель, определяя правовое положение участников системы государственных закупок, устанавливает права и обязанности каждого из них в процессе реализации госзакупок, предусматривая административную и уголовную ответственность, тем самым охраняя публичный интерес в данной сфере.

Именно взаимная и скоординированная деятельность всех участников составляет ее фундамент и является основой эффективного функционирования всей системы государственных закупок в целом. Устанавливая требования к субъектам государственных закупок, законодатель пытается сохранить баланс интересов, учитывая тем самым интересы государства и принцип юридического равенства сторон. Если, анализировать Закон № 44-ФЗ, представляется, что права и обязанности субъектов излишне зарегламентированы, с одной стороны, а с другой стороны, имеются проблемы и противоречия, что приводит к субъективному толкованию норм права различными ведомствами и неоднородной судебной практике. Так, в случае невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, установленного постановлением Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 [28] , заказчик обязан подготовить обоснование и разместить его в единой информационной системе в сфере закупок и только после этого размещать извещение об осуществлении новой закупки; также с 1 января 2022 г. не менее чем 25 % совокупного годового объема закупок заказчики обязаны производить у субъектов малого предпринимательства и т. д.

Особого внимания заслуживает созданное информационное обеспечение контрактной системы в сфере государственных закупок. С этой целью разработана и внедрена ЕИС, благодаря которой при непосредственном взаимодействии с другими

[28] Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств — членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6600.

электронными системами осуществляются сбор, переработка, накопление и хранение информации, с последующим предоставлением данных (в том числе автоматизированных) всем участникам закупочного процесса, а также благодаря ЕИС осуществляется автоматизированный контроль над соответствием предоставляемой информации участниками. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ ЕИС в сфере закупок представляет собой совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [29] . В ЕИС содержатся все данные о предполагаемой закупке: непосредственная документация о предполагаемой закупке, объем финансового обеспечения, планы-графики закупок, информация, содержащаяся в извещениях об осуществлении закупок, проектно-сметная документация о закупках, протоколы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условия проекта контракта, направляемого в форме электронного документа участнику закупки, с которым заключается контракт. Основными направлениями деятельности ЕИС являются: консолидация информации и документов федеральных государственных заказчиков, государственных заказчиков, действующих от имени субъекта РФ, и муниципальных заказчиков в рамках предоставления информации и документов для формирования и ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, в соответствии с Законом о контрактной системе; информационное взаимодействие с иными электронными системами в целях предоставления данных, содержащихся в системе «Электронный бюджет», а также получения информации, необходимой для реализации функций и полномочий субъектов системы «Электронный бюджет». Единая информационная система содержит: 1) планы закупок; 2) планы-графики; 3) информацию о реализации планов закупок и планов-графиков; 4) информацию об условиях, о

запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, перечень иностранных государств, групп иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима; 5) информацию, предусмотренную Законом № 44-ФЗ, о проведенных закупках, об исполнении контрактов; 6) реестр контрактов, заключенных заказчиками; единый реестр участников закупок; 7) реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 8) библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов; 9) реестр банковских гарантий; 10) реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; 11) реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации; 12) перечень международных финансовых организаций, созданных в соответствии с международными договорами, участницей которых является Российская Федерация, а также международных финансовых организаций, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры.

На сегодняшний день ЕИС — это одна из крупнейших электронных цифровых систем, существующих в Российской Федерации, в которую интегрированы порядка 200 внешних подсистем. Также ЕИС в сфере государственных закупок является одной из ключевых электронных систем Федерального казначейства, позволяющей проследить полностью весь цикл реализации государственных контрактов и расходования бюджетных средств.

Необходимо отметить значительность расходов на функционирование данной системы. Так, ее работа постоянно совершенствуется и дорабатывается, а законодателем за последние несколько лет внесено более 20 изменений в действующий Закон № 44-ФЗ по вопросам регулирования деятельности ЕИС, что

приводит к увеличению расходов бюджетных средств на поддержание ее работы.

Анализ элементов контрактной системы, существующих правовых связей, особенностей функционирования позволяет рассматривать государственные закупки в узком и широком смысле. Госзакупки в узком смысле представляют собой деятельность государства, связанную с приобретением товаров, работ, услуг с целью удовлетворения государственных потребностей за счет средств бюджета. В широком смысле это структурно сложная система правовых связей с множеством различных элементов, взаимодействующих друг с другом, при этом имеющих иерархическую структуру и взаимодействующих друг с другом с целью эффективного расходования бюджетных средств для удовлетворения государственных потребностей. Системный подход, используемый в данной сфере, позволяет рассматривать госзакупки как единый организм, состоящий из взаимозависимых элементов и правовых связей различной отраслевой принадлежности. Механизм работы этой системы направлен на эффективное расходование бюджетных средств с целью обеспечения государственных потребностей в соответствии со специальным правовым регулированием, которое основывается как на общеправовых принципах: законности, гласности, федерализма, так и на специальных, закрепленных в нормах Закона № 44-ФЗ. В соответствии с п. 2 ст. 72 БК РФ[30] финансирование контрактной системы государственных закупок в России осуществляется в пределах лимитов бюджетных обязательств. Нормы бюджетного законодательства регулируют бюджетный процесс в части исполнения бюджета по расходам, тем самым определяя порядок и объемы финансирования государственных и муниципальных контрактов, что свидетельствует о бюджетно-правовом воздействии на контрактную систему государственных закупок. Таким образом, контрактная система в сфере закупок является одним из основных инструментов, с помощью которых осуществляется распределение бюджетных средств, направленных на закупку товаров, работ, услуг, с целью удовлетворения государственных нужд. При этом финансирование

[30] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

контрактной системы государственных закупок проводится в рамках бюджетного процесса и включается в стадию исполнения бюджета по расходам.

## § 1.2. Особенности механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации

В теории государства и права понятие «право» определяется как регулятор общественных отношений, т.е. право регулирует общественные отношения с помощью правовых средств, методов и способов. А процесс воздействия совокупности правовых средств, методов и способов представляет собой механизм правового регулирования[31]. Среди ученых-юристов существует множество подходов к определению понятия «механизм правового регулирования». Начало обсуждению данной проблемы было положено еще в 1966 г. С. С. Алексеевым, который определил вышеназванную категорию как момент движения и функционирования взятой в единстве системы правовых средств, при помощи которой осуществляется правовое воздействие на общественные отношения. Ученый впервые сформулировал концепцию механизма правового регулирования, в соответствии с которой была рассмотрена вся система правовых средств в единстве, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения[32]. Нельзя не согласиться с данной теорией, так как механизм правового регулирования по своей сути раскрывает сам процесс динамического перехода закрепленных правовых предписаний в реальное правомерное поведение индивида. Таким образом, механизм является динамическим процессом движения всей правовой системы.

По мнению Л. П. Рассказова, механизм правового регулирования — это система правовых средств, способов и методов воздействия права на общественные

---

[31] Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2018. С. 193–195.

[32] Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юридическая литература, 1966.

отношения, позволяющая претворить в жизнь содержащиеся в нормах правила поведения [33] . А. В. Малько определяет, что это система, организованная последовательным образом, целью которой является преодоление препятствий для удовлетворения интересов субъектов права. Однако ученый подчеркивает важность соотношения между достигнутым результатом правового регулирования и стоящими целями[34].

Общеизвестно, что любой механизм имеет свои структурные элементы, но в юридической науке нет единого мнения по этому вопросу. С. С. Алексеев считал, что структура механизма правового регулирования состоит из трех основных элементов, или частей: юридические нормы, правовые отношения и акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей. Некоторые ученые выделяют два главных элемента: нормы права, выражающие способы воздействия права (обязывание, дозволение и запрет), и способы их реализации (действие или бездействие). Также существуют и иные точки зрения относительно структурных элементов, в которых ученые выделяют главные элементы и факультативные. Например, Л. П. Рассказов отмечает в качестве основных элементов нормы права, юридические факты, правоотношения, реализацию права. А факультативным элементом ученый называет охранительный правоприменительный акт.

Несмотря на существующие в науке различные взгляды на определение понятия и содержания механизма правового регулирования, согласимся с позицией С. С. Алексеева, что позволяет в полной мере применить данный подход при исследовании механизма финансово-правового регулирования контрактной системы государственных закупок.

Одним из элементов механизма правового регулирования выступают юридические нормы. Применительно к механизму финансово-правового регулирования контрактной системы государственных закупок Закон № 44-ФЗ

[33] Рассказов Л. П. Теория государства и права : учебник, углубленный курс. М. : Инфра-М, 2018. С. 445.
[34] Малько А. В. Теория государства и права : краткий учебник. Саратов : КРОСС-Н, 2010. С. 96–97.

представляет собой комплексный нормативно-правовой акт, содержащий одновременно нормы нескольких отраслей права. Комплексный характер Закона выражается в том, что он воздействует на сложные общественные отношения, являющиеся предметом регулирования различных отраслей права. Так, отношения, складывающиеся в процессе финансового обеспечения государственных нужд, регулируются нормами административного и финансового (бюджетного) права, в процессе определения поставщика и заключения государственного контракта — нормами гражданского и также финансового права.

К. Б. Маркелов указал на определенное соотношение норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки, и норм, регулирующих государственные (муниципальные) расходы, а также установил пределы их взаимосвязи, которые проявляются следующим образом: во-первых, «соотношение норм, регулирующих государственные и местные расходы, и норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки, опосредованно внутренними правовыми связями институтов бюджетного права»; во-вторых, взаимосвязь проявляется в «комплексном регулировании нормами бюджетного права и законодательством о госзакупках отдельных общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением государственных закупок»[35]. С данной позицией можно согласиться, так как контрактная система госзакупок представляет собой одну из крупнейших расходных статей бюджетов всех уровней и осуществляется за счет бюджетных средств и в пределах предоставляемых лимитов. А отношения, складывающиеся между участниками в процессе ее реализации, связаны с удовлетворением государственных и муниципальных нужд и поэтому носят сложный и многоплановый характер.

Для целей настоящего исследования особый интерес представляют финансовые отношения, связанные с распределением публичных денежных фондов

[35] Маркелов К. Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 57–58.

и регулируемые нормами финансового (бюджетного) права в процессе реализации контрактной системы государственных закупок. Исходя из теории финансового права финансовые правоотношения — это общественные отношения, урегулированные нормами финансового права, субъекты которых выступают носителями юридических прав и обязанностей и реализуют содержащиеся в данных нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов и доходов[36]. Финансовые отношения являются разновидностью правоотношений и имеют соответствующие признаки: регулируются нормами финансового права; возникают в процессе финансовой деятельности государства и органов местного управления, связанной с распределением и использованием бюджетных средств; одной из сторон в таких правоотношениях всегда выступает публично-властный субъект; носят публично-властный характер. Структура финансовых отношений состоит из следующих элементов: субъект, объект и содержание данных правоотношений, т. е. субъективные права и обязанности участников. Финансовые отношения, складывающиеся в процессе реализации контрактной системы государственных закупок, имеют следующую структуру: объектом данных отношений являются бюджетные средства, предоставляемые получателю в соответствии с указанными целями их использования в пределах лимитов бюджетных обязательств. Субъектами финансовых отношений выступают: 1) Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования; 2) федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок; 3) заказчики: государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения, иные

[36] Химичева Н. И. Финансовое право : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 71.

субъекты, указанные в ст. 15 Закона № 44-ФЗ (также в определенных случаях заказчиками могут выступать уполномоченный орган или специализированная организация); 4) участники закупок: в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ участниками могут выступать юридические лица, физические лица, индивидуальный предприниматель; 5) органы, обладающие контрольными полномочиями.

Содержанием отношений, складывающихся между участниками контрактной системы, являются их права и обязанности, возникающие на каждом этапе реализации контрактной системы госзакупок. Эти этапы взаимообусловлены и неразрывно связаны между собой. Первый этап заключается в выявлении потребности государственного заказчика, формировании и утверждении плана графика предстоящей закупки. Следующим этапом являются доведение лимитов бюджетных обязательств до получателей и размещение информации в ЕИС о предстоящей закупке. Третий этап представляет собой реализацию определенных юридических действий, направленных на проведение государственным заказчиком закупочных процедур. Четвертый и пятый этапы заключаются в реализации участниками субъективных гражданских прав и исполнении обязанностей, связанных с заключенным государственным контрактом. Шестой этап представляет собой совершение юридически значимых действий по формированию и размещению в ЕИС отчетной документации о надлежащем исполнении участниками контрактной системы госзакупок условий государственного контракта.

Таким образом, содержанием финансовых отношений, складывающихся между участниками контрактной системы госзакупок, являются сложные общественные отношения, возникающие между распорядителем бюджетных средств и государственными заказчиками по доведению бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, между государственными заказчиками и юридическими лицами, т. е. участниками закупочных процедур, целью которых выступает заключение государственного (муниципального) контракта и направленные на обеспечение государственных (муниципальных) нужд, а также

отношения, реализующиеся в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Для всестороннего исследования финансово-правового механизма контрактной системы госзакупок рассмотрим данный вопрос с экономической точки зрения.

В экономической литературе контрактную систему государственных закупок (госзакупки) рассматривают в качестве финансового инструмента, применяемого государством для воздействия на внутреннюю экономику страны. Так, строительство больниц и закупка медикаментов позволяют нам говорить о развитии процесса стимулирования сферы здравоохранения, а закупка школьных автобусов и строительство школ — о реализации государством образовательной политики. Эффективное функционирование контрактной системы государственных закупок обеспечивает в процессе расходования бюджетных средств регулирование рынка, поддержку отдельных его участников. Являясь признаком рыночной экономики того или иного государства, контрактная система госзакупок представляет собой рыночный механизм, состоящий из нескольких этапов. Наиболее полно в данном аспекте государственные закупки осуществляются также в тех странах, где каждая стадия реализации системы государственных заказов законодательно четко регламентирована — начиная от стадии выявления государственных потребностей в необходимых товарах, работах, услугах и формирования плана закупок государства на среднесрочный период и заканчивая стадией размещения контрактов. Немаловажно, что при этом в основе системы государственных закупок лежит принцип честной и добросовестной конкуренции, государственные расходы в этой сфере стимулируют внутренний рынок сбыта и способствуют развитию приоритетных направлений в экономике. Соответствие ее принципов условиям рыночной экономики, таким как прозрачность, открытость, свободный доступ всех заинтересованных участников и, конечно, здоровая честная конкуренция, позволяет правительству использовать систему государственных закупок как рычаг для

стимулирования той или иной отрасли экономики.

С точки зрения макроэкономической теории, по мнению таких ученых, как А. А. Яковлев, О. Г. Аллилуева, И. В. Кузнецова, А. Т. Шамрин, М. М. Юдкевич, Л. И. Якобсон, «государственные закупки» представляют собой совокупный объем расходов бюджета, не связанный с выплатами населению или субсидированием субъектов малого и среднего предпринимательства. В период формирования целевого финансирования бюджета государственные и муниципальные органы определяют свои финансовые потребности с учетом установленных правил их нормирования. Необходимый уровень потребностей заказчиков закрепляется в соответствующих программах и фиксируется в бюджете[37].

В работах западных ученых-юристов (А. Граэль, Н. Кхан, П. Л. Вестердорф, М. Флинт, К. Баффингтон, К. Маккью, Д. Питзер, А. Амбе и Д. Баденхорст, С. Петрус), являющихся представителями разных правовых систем, правовое регулирование «государственных закупок» (public procurement) определяется как законодательно регламентированный процесс, реализуемый в соответствии с нормами бюджетного законодательства, в ходе которого государство приобретает товары, услуги и работы, необходимые для выполнения его функций и максимизации общественного благосостояния, а также как механизм, целью которого является разрешение ряда социально-экономических вопросов того или иного государства, которые в особом порядке контролируются правительствами. Благодаря такому виду закупок уполномоченными органами приобретаются товары и услуги с целью удовлетворения государственных нужд[38].

---

[37] Яковлев А. А., Аллилуева О. Г., Кузнецова И. В. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.

[38] Brussels Commentary on EU Public Procurement Law / M. Steinicke, P. L. Vesterdorf (eds.). Munich ; Oxford ; Baden-Baden : C.H. Beck ; Hart ; Nomos, 2019. P. 25–48 ; Public Procurement Law: Damages as an Effective Remedy / D. Fairgrieve, F. Lichère (eds.). Oxford : Bloomsbury Publishing, 2011. P. 53–69 ; The Applied Law and Economics of Public Procurement / G. Piga, S. Treumer (eds.). London : Routledge, 2016. P. 29–41 ; Sanchez-Graells A. Public Procurement and the EU Competition Rules. Bristol : Bloomsbury, 2015. P. 25–49 ; Khan N. Public Procurement Fundamentals: Lessons from and for the Field. Bingley, UK : Emerald Publishing, 2018. P. 23–41 ; Flynn M., Buffington K., Pennington R. Legal Aspects of Public Procurement. 3rd ed. London : Routledge, 2020. P. 25–67 ; McCue C., Pitzer J. Fundamentals of Leadership and Management in Public Procurement. Nortond, USA : NIGP, 2015. P. 42–54 ; Public Procurement and Supply Chain Management / I. M. Ambe, J. A. Badenhorst-Weiss (eds.). Cape Town : Van Schaik, 2020. P. 39–55.

Наиболее интересным, на наш взгляд, является мнение профессора юридического факультета торгового права Стелленбошского университета (Южно-Африканская Республика) Соуп Уильямса Эледжбе, которая утверждает, что система государственных закупок в ЮАР — это не просто процесс приобретения товаров, работ и услуг, но еще и неотъемлемый аспект управления государственными финансами. Это значит, что механизм правового регулирования такой системой должен осуществляться в соответствии с нормами финансового или бюджетного права. Профессор также рассматривает систему государственных закупок как единый сложный механизм, с помощью которого государство воздействует на внутреннюю экономику страны, тем самым стимулируя различные ее отрасли.

Профессор права Южно-Африканского университета Стефан Петрус считает, что систему государственных закупок стоит рассматривать как деятельность правительства, связанную с приобретением товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государством своих функций. В таких отношениях государство является главным участником и контролером всех закупочных процессов.

Процесс становления, развития системы государственных закупок, а также ее эффективность Стефан Петрус связывает с историческими особенностями становления и развития национальных государств, которые участвовали в процессе товарообмена на протяжении веков, от эпохи Позднего Возрождения до современного состояния XXI в.[39]

С позиции международных организаций, таких как ВТО, ОЭСР, ООН, государственные закупки определяются как общий процесс приобретения товаров, строительных работ и услуг, который включает в себя все функции, начиная с определения потребностей, выбора и привлечения источников, подготовки и заключения контракта и всех этапов управления контрактом до окончания контракта

[39] De la Harpe S. P. L. R. Public Procurement Law: A Comparative Analysis. LLD Thesis. University of South Africa, 2009. P. 39–50.

на поставку товаров, работ и услуг.

Сама система государственных закупок формулируется как процесс приобретения государством необходимых товаров, работ и услуг. Целью Соглашения о государственных закупках (Agreement on Government Procurement, GPA) является взаимное расширение рынков государственных закупок между его участниками. В результате нескольких раундов переговоров стороны GPA установили, что система государственных закупок оценивается в более чем 1,7 трлн долл. США в год, для международной конкуренции (т.е. для поставщиков из стран — сторон GPA, предлагающих товары, строительные работы или услуги). Текст Соглашения устанавливает правила, требующие обеспечения открытых, справедливых и прозрачных условий конкуренции в процессе реализации государственных закупок, описывает закупочный процесс и устанавливает следующие принципы, которые должны быть обязательно включены в законодательства о государственных закупках стран-участниц:

• прозрачность всех аспектов процесса закупок, включая доступность информации;

• целостность всей системы государственных закупок;

• эффективность, включая гибкость, оперативность и экономическую обоснованность;

• предотвращение конфликтов интересов и коррупционной практики, а также борьба со злоупотреблениями;

• подотчетность, включая независимые и беспристрастные процедуры оспаривания;

• конкуренция;

• справедливость;

• соотношение цены и качества.

Реализация данных принципов должна обеспечиваться путем правового закрепления следующих основ:

• организация доступных методов закупок, соответствующих принципам прозрачности и высокого уровня конкуренции;

• обеспечение доступа к информации о законодательстве, правилах и практике закупок. Данная информация должна быть в широком доступе и предоставляться всем заинтересованным сторонам;

• обеспечение участия для всех заинтересованных лиц в закупках, процедурах проведения торгов и квалификации, а также предоставление информации обо всех соответствующих критериях оценки;

• устанавливаемые заказчиками минимальные сроки должны быть доступны для потенциальных поставщиков с целью подготовки и представления тендерных заявок до завершения процедур торгов, принимая во внимание все соответствующие обстоятельства;

• решения о квалификации должны приниматься только на основе критериев, которые были определены заранее и своевременно раскрыты потенциальным участникам тендера. Критерии выбора победителей тендерных закупок, а также требования к документации должны быть сформулированы таким образом, чтобы у потенциальных участников была возможность представить объективное предложение;

• государственные закупки должны носить плановый характер, т. е. заказчики обязаны заранее публиковать информацию о том, какие товары или услуги необходимы и когда должны быть закуплены (т. е. соблюдение этапа планирования);

• процесс публичного размещения контракта на приобретение этих товаров или услуг, который включает в себя, в частности, выбор того, кто будет непосредственным партнером по договору, и условия, на которых должны быть предоставлены товары или услуги,

• а также процесс непосредственной реализации контракта для обеспечения эффективного исполнения.

Тем не менее, несмотря на относительную самостоятельность вышеописанных

процессов, ВТО признает необходимость их взаимной интеграции для реализации единого цикла государственных закупок[40].

Не менее важным международным правовым актом, который вобрал в себя весь накопленный международный опыт и существующие наработки в данной отрасли, с точки зрения как правового регулирования, так и практической организации стал Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» (далее — Типовой закон ЮНСИТРАЛ)[41], который также сформулировал полное и комплексное понятие государственных закупок.

Генеральная Ассамблея признала, что различия в национальных законодательствах, регулирующих международную торговлю, препятствуют ее активному развитию и реализации. В связи с этим в 1966 г. в структуре Генеральной Ассамблеи с целью содействия развитию права международной торговли была создана Комиссия по международной торговле ЮНСИТРАЛ (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) (далее — Комиссия, ЮНСИТРАЛ) [42] . Для развития международной торговли создание Комиссии рассматривалось Генеральной Ассамблеей как средство, благодаря которому ООН могла бы играть активную роль в сокращении или устранении этих препятствий.

В 1937 г. Комиссией был принят Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров и работ, а в 1994 г. — Типовой закон о закупках товаров, работ и услуг. Типовые законы призваны помочь государствам в реформировании и модернизации их законодательств о процедурах государственных закупок. Типовые законы содержат процедуры, направленные на соблюдение принципов справедливости и объективности в процессе закупок, повышение уровня конкуренции, достижение максимальной прозрачности, тем самым обеспечивая эффективность государственных закупок. Комиссия подготовила «Руководство по принятию

---

[40] Agreement on Government Procurement [Электронный ресурс] // URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (дата обращения: 28.10.2022).

[41] Agreement on Government Procurement.

[42] Agreement on Government Procurement.

Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг» в целях оказания помощи правительствам, парламентам и законодательным органам в использовании Типового закона[43].

Для реформирования режимов государственных закупок в различных странах Типовой закон является образцом. Для многих национальных законов в странах с переходной экономикой, включая страны Центральной и Восточной Европы, бывшего Советского Союза и Африки, он использовался в качестве правовой основы. Целями данного Закона являются максимальное стимулирование и развитие конкуренции, обеспечение защиты прав поставщиков, повышение уровня прозрачности и открытости, объективности при проведении государственных закупок. Организация Объединенных Наций рекомендует применение этого Закона правительствами различных стран ко всем закупкам с целью создания и развития эффективной государственной системы закупок товаров, работ и услуг. В Типовом законе ЮНСИТРАЛ нашли отражение такие принципы, как прозрачность и открытость. Под «прозрачностью» понимается общедоступность процесса закупок и критериев, на основе которых должны приниматься решения по каждому этапу проведения закупочного процесса, в том числе и по конечному выбору поставщика. Например, при размещении государственного заказа должна быть предусмотрена четкая регламентация возможных требований к определению потенциальных поставщиков, а также установлен порядок проведения их отбора. В части процедуры проведения конкурсных закупок предусматриваются публикация извещений, направление потенциальным поставщикам условий конкурса, подготовка конкурсных заявок с предоставлением разъяснений конкурсной документации (в том числе публичная процедура вскрытия конкурсных заявок, их оценка), акцепт заявок и, наконец, заключение договора с последующим опубликованием результатов его исполнения. Принцип «открытости» предполагает публичный доступ ко всей информации, связанной с закупочными процессами. Вся важная информация,

[43] URL: https://uncitral.un.org/ru/about (дата обращения: 09.02.2022).

относящаяся к процессу закупок, должна быть зафиксирована и доступна для публичного ознакомления. Таким образом, принцип открытости реализуется в форме ведения отчетности о проведенных закупках (отчетная документация должна содержать необходимые и принятые государственными заказчиками меры при проведении конкурса или иных способов закупок), предусматривая порядок публичных извещений о намерении государственных заказчиков закупить необходимые продукцию или услуги, а также доступной отчетной документации о ранее заключенных и реализованных контрактах[44].

Еще один подход к правовому регулированию государственных закупок был сформулирован ОЭСР, которая определяет государственные закупки как последовательные действия правительства, выраженные в оценке потребностей, присуждении премий, управлении контрактами и окончательной оплате, а также как этапы, посредством которых государственные учреждения закупают товары и услуги у частного сектора. Эти закупки осуществляются на национальном и региональном уровнях, и, как правило, существует определенный инструментарий в виде законодательной основы и выбранного политического курса, регулирующего процесс закупок. Поскольку на государственные закупки приходится значительная часть денег налогоплательщиков (примерно 12 % ВВП и 29 % государственных расходов в странах — членах ОЭСР)[45], представляется, что правительства будут осуществлять их эффективно и с соблюдением высоких стандартов поведения, чтобы обеспечить высокое качество предоставления услуг и защитить общественные интересы. В 2019 г. на основании проведенного опроса стран-участниц ОЭСР опубликовала отчет «Рекомендации совета по государственным закупкам — 2019», в котором было установлено наличие прямой взаимосвязи между эффективно проводимой политикой в области государственных закупок и экономическим ростом данного государства. В связи с этим ОЭСР выпустило ряд рекомендаций о важности

[44] URL: https://uncitral.un.org/ru/about (дата обращения: 13.01.2025).

[45] Budgeting and public expenditures [Электронный ресурс] // URL: //https//www.oecd.org/gov/public-procurement/ (дата обращения: 06.02.2022).

гармонизации как национального законодательства о государственных закупках, так и бюджетного, предусматривающего эффективное распределение лимитов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств.

Это особенно актуально для стран, реализующих систему государственных закупок как инструмент финансовой деятельности для малых и средних предприятий и публично-правовых образований.

Особое значение в своих рекомендациях ОЭСР уделяет формам государственных закупок, рассматривая их как важнейший компонент, оказывающий непосредственное влияние на экономику любого правительства, который включает «приобретение товаров или услуг организациями государственного сектора» и классифицируется как ключевая экономическая деятельность правительства, которая должна соотноситься с бюджетным законодательством государства. Также, по мнению ОЭСР, формы госзакупок напрямую воздействуют на эффективное расходование бюджетных средств. Более того, ОЭСР уточняет ценность построения системы государственных закупок как приоритетного инструмента проводимой государственной политики для достижения высоких экономических результатов. Сам закупочный процесс должен включать в себя четыре ключевые основы, которые являются регуляторами закупок: разработку политики, санкционирование закупок и ассигнования, а также регламентацию закупочных процессов и функционирование их в действии. Кроме того, в своих рекомендациях и директивах ОЭСР отмечает возникновение множества проблем, которые могут быть связаны с несовершенным построением системы государственных закупок, например таких, как манипулятивное определение квалификации заявки, некомпетентные участники и выбор неподходящих методов оценки заявки и проведения способов закупки. Однако для эффективного регулирования системы госзакупок принципиально важно обеспечить конкурентную среду с перспективой достижения наилучших результатов.

Таким образом, в рассмотренных современных научных подходах и

практических рекомендациях международных организаций по формированию механизма правового регулирования системы государственных закупок можно выделить следующие особенности: юридические нормы, регулирующие данную сферу, должны соотноситься с бюджетным законодательством; правоотношения, возникающие между субъектами госзакупок, носят имущественный характер и связаны с расходованием бюджетных средств. В связи с тем, что данные отношения осуществляются в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов, а деятельность регулируется в большей степени нормами финансового права, особенностью механизма финансово-правового регулирования государственных закупок является наличие норм финансового и бюджетного права.

## § 1.3. Источники финансово-правового регулирования государственных закупок в России

Нормативно-правовое регулирование контрактной системы госзакупок в РФ осуществляется целым комплексом источников, включающим нормы как международного права, так и национального законодательства. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора[46].

К *актам международного права*, регулирующим сферу государственных закупок, относится Соглашение о государственных закупках. Это многостороннее соглашение, заключенное под эгидой ВТО, основанное на принципах открытости,

[46] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

прозрачности и недискриминации [47] . Соглашение о государственных закупках распространяет свое действие на закупки товаров и услуг, осуществляемые правительственными организациями.

Россия до настоящего времени так и не присоединилась к международному Соглашению о государственных закупках. По мнению многих ученых, присоединение России к указанному Соглашению имеет как позитивные, так и негативные стороны. Так, с точки зрения И. Г. Краснова, либерализация рынка государственных услуг и допуск иностранных поставщиков к участию в закупочных процедурах могут столкнуться с противодействием внутренних лоббирующих интересов, а полная трансформация законодательства потребует от государства больших финансовых затрат[48].

Тем не менее основные принципы были заимствованы и легли в основу формирования и последующего совершенствования национального законодательства, регулирующего закупочную деятельность в России.

Российская Федерация является членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Ряд положений Договора о Евразийском экономическом союзе[49] (далее — Договор) также содержит основные принципы регулирования государственных закупок. Одними из задач данного Договора являются регулирование экономического межгосударственного сотрудничества, формирование и укрепление торгово-экономических связей стран — членов ЕАЭС. Участники Договора также определили необходимость гармонизации национальных законодательств и реализации единообразной политики в области государственных и муниципальных закупок. Государства-члены определяют следующие цели и принципы регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок: обеспечение оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в

[47] Agreement on Government Procurement.

[48] Краснова И. Г. Условия и проблемы присоединения России к соглашению ВТО по государственным (правительственным) закупкам // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2007. № 1. С. 69–75.

[49] URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/2bbbbf9ae33443d533d855bf2225707e/Dogovor_ees.pdf (дата обращения: 11.02.2023).

государствах-членах; предоставление государствам-членам национального режима в сфере закупок; недопустимость предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем предоставляемый государствам-членам; обеспечение информационной открытости и прозрачности закупок; обеспечение беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом; обеспечение наличия уполномоченных регулирующих и контролирующих органов власти государства-члена в сфере закупок (допускается выполнение этих функций одним органом); установление ответственности за нарушение законодательства государств-членов о закупках; развитие конкуренции, а также противодействие коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок (п. 1 ст. 88 Договора).

Предметом данного Договора является регулирование отношений, возникающих в сфере государственных закупок, за исключением закупок, сведения о которых являются государственной тайной [50]. Кроме того, в соответствии с Договором в законодательства РФ и Республики Беларусь были внесены изменения в части внедрения информационных технологий и применения «национального режима» [51]. Договор также закрепил перечень требований, предъявляемых к различным аспектам осуществления закупочного процесса, которые нашли отражение в национальном законодательстве каждой страны-участницы.

Изучая международные источники права, регулирующие сферу государственных закупок, нельзя не отметить особую роль Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, который был рассмотрен в первом параграфе

[50] URL: https://www.economy.gov.ru (дата обращения: 13.01.2025).

[51] В соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона № 44-ФЗ при осуществлении заказчиками закупок товара, происходящего из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации.

настоящего исследования. Данный международный акт носит рекомендательный характер и является примером так называемого мягкого права (soft law). Рассмотренные выше международные акты оказали особое влияние на развитие и последующую трансформацию национального законодательства в сфере государственных закупок в Российской Федерации.

В теории права выделяют общие и специальные источники правового регулирования. Общие нормы права регулируют более широкий круг общественных отношений, используя достаточно высокую степень их обобщения, а специальные нормы содержат четкие предписания по сравнению с общими нормами и учитывают особенности регулируемых общественных отношений.

К источникам национального правового регулирования контрактной системы государственных закупок относятся:

• **Конституция РФ.** К регулированию отношений в сфере госзакупок относятся положения, касающиеся разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72), а также положения относительно правовых основ федерального бюджета, федеральной государственной собственности, установления общих принципов организации системы государственной власти и местного самоуправления.

На национальном уровне источники правового регулирования контрактной системы госзакупок можно подразделить, в зависимости от объема регулируемых правоотношений, на общие и специальные. К общим относятся:

• **Гражданский кодекс** (далее — ГК РФ) в части общих положений о сделках и договорах, а также нормы, регулирующие порядок поставки товаров для государственных и муниципальных нужд;

• **БК РФ**, который также содержит положения, регулирующие сферу государственных закупок, а именно ст. 69.1, закрепляющую определение «бюджетных ассигнований». К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся

ассигнования на:

■ обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам; предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

■ предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

■ осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности; закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), в том числе в целях разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

■ закупки товаров в государственный материальный резерв; предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг в целях финансового обеспечения исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

• **Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ (ред. от 12.07.2024**) «О

федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»[52].

Целью предоставления указанных ранее ассигнований является обеспечение финансирования всего ряда услуг, оказываемых государством (муниципальным образованием) в лице соответствующих органов, бюджетных и автономных учреждений или иных юридических лиц физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления). Таким образом, рассмотренные общие нормы не являются исчерпывающими ввиду того, что институт государственных закупок по своей природе и в силу своей специфики затрагивает достаточно широкий круг вопросов.

Помимо общих источников правового регулирования контрактной системы государственных закупок, в РФ к *специальным* источникам относится Закон № 44-ФЗ. Этот нормативный акт по своей сути является базовым источником, регулирующим государственные закупки в России. Данный Закон закрепляет основные и неотъемлемые принципы функционирования всей контрактной системы в сфере госзакупок. К специальным нормативным актам, регулирующим рассматриваемую сферу общественных отношений, также относится Закон № 223-ФЗ. В соответствии со ст. 1 Закона № 223-ФЗ целями правового регулирования являются создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, обеспечение единства экономического пространства, эффективное использование денежных средств, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия.

[52] СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. I–III). Ст. 8657.

Данный нормативный акт также регулирует отношения, складывающиеся в сфере государственных закупок, субъектами которых со стороны заказчика являются госкорпорации, компании и общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50 % (включая дочерние)[53]. Таким образом, Закон № 223-ФЗ определяет основные положения по проведению закупок для государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, субъектов естественных монополий и т. д. На первый взгляд нормы, регулирующие порядок проведения государственных закупок в рамках двух рассматриваемых нормативных актов, очень похожи. Но при более детальном изучении предмета правового регулирования, а также субъектов, являющихся участниками закупочных процессов, в данных нормативных актах можно выделить отличительные особенности. Анализируя положения Закона № 223-ФЗ, представляется обоснованным утверждать, что он предоставляет участникам определенную свободу, так как Закон определяет только основные принципы закупок, а порядок их проведения заказчик устанавливает в своем положении самостоятельно, в связи с чем они вправе закреплять в локальных нормативных актах свои условия для проведения торгов, выбирать варианты закупок. Таким образом, Закон № 223-ФЗ направлен на развитие тендерной системы в целом и поддержку малых предприятий.

Учитывая тот факт, что система государственных закупок является объектом антимонопольного регулирования, стоит отметить в качестве еще одного специального источника правового регулирования контрактной системы госзакупок Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[54]. Целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в

[53] Закон № 223-ФЗ.
[54] СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Положениями названного Закона законодатель закрепляет понятие добросовестной конкуренции и определяет основы недопущения ее ограничения, а также устанавливает правовую основу защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком РФ[55].

Еще одним нормативно-правовым актом, устанавливающим общие правовые и экономические принципы и положения формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, является Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [56]. Он закрепляет правовые основы приобретения государством закупок продукции, сырья и продовольствия, а также вводит определение понятия «закупка»: это форма организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях. Поставка представляет собой форму организованных договорных отношений между потребителем (покупателем) готовой для использования сельскохозяйственной продукции и продовольствия и товаропроизводителем (поставщиком).

В качестве источника правового регулирования поставок продукции для

[55] См. Федеральный закон «О защите конкуренции».
[56] СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

федеральных и государственных нужд можно назвать Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Данный нормативный акт устанавливает порядок поставки продукции за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников для федеральных государственных нужд. Федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее — федеральные целевые программы), и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период[57].

Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»[58] закрепляет основы процесса закупок поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности страны, а также поставки продукции в области международного военно-технического сотрудничества.

Особое место в системе источников правового регулирования контрактной системы госзакупок занимают *подзаконные акты*, например постановления Правительства РФ от 01.07.2022 № 1182 «О порядке перечисления в 2022 году средств, подлежащих казначейскому сопровождению, на расчетные счета, открытые в кредитных организациях»[59], от 29.03.2022 № 505 «О приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации и установлении размеров авансовых платежей при заключении государственных (муниципальных) контрактов в 2022 году»[60], распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3500-р «Об утверждении перечней товаров, работ, услуг, при осуществлении закупок которых предоставляются преимущества участникам

[57] СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
[58] СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7600.
[59] СЗ РФ. 2022. № 28. Ст. 5099.
[60] СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2285.

закупки, являющимися учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы, организацией инвалидов в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»» [61] . Целью таких подзаконных актов является детальная проработка положений федерального законодательства.

Еще одним не менее важным регулятором общественных отношений, воздействующим на правоприменительную практику, складывающуюся в сфере государственных закупок, являются *акты высших судебных органов*, которые затрагивают и разрешают частные вопросы и споры между участниками закупочной деятельности. Так, особую роль в формировании и функционировании единообразной судебной практики по спорам, вытекающим из правоотношений, связанных с применением законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, являются акты высших судебных органов:

• постановления Конституционного Суда РФ;

• постановления Пленума Верховного Суда РФ;

• решения Президиума и Судебной коллегии Верховного Суда РФ;

• разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ;

• обзоры судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Принимая во внимание тот факт, что судебный прецедент в Российской Федерации не является источником права, тем не менее с целью обеспечения единства практики применения судами законодательства в сфере государственных закупок, а также антимонопольного законодательства для устранения пробелов и коллизий в правоприменении высшие судебные органы выпускают данные акты, которые играют особую роль в развитии системы государственных закупок. В

[61] СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8680.

Российской Федерации Министерство финансов РФ осуществляет правовое регулирование контрактной системы, а также выработку политики в сфере государственных закупок, в связи с чем особую роль в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере государственных закупок, играют письменные разъяснения Минфина России. Такие письма являются эффективным инструментом по налаживанию стабильной хозяйственной деятельности и обеспечению максимального соблюдения требований законодательства. Указанные письменные разъяснения адресованы всем субъектам правоотношений, складывающихся в сфере государственных закупок. Письма, которыми Минфин России разъясняет вопросы применения законодательства, не конкретизируют нормативные предписания и не являются нормативными правовыми актами (например, письма Минфина России от 12.02.2021 № 24-06-08/9591 «Об осуществлении закупок», от 04.10.2022 № 24-06-07/95478 «О порядке определения отдельными заказчиками объема закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций», информационное сообщение о количестве специальных счетов для обеспечения заявок на участие в закупках по состоянию на 1 июля 2022 г. и т. д.). Как уже отмечалось, по своей правовой природе данные правовые акты носят рекомендательный характер и затрагивают узкий круг вопросов в сфере государственных закупок, но нельзя недооценивать их практическую значимость для участников закупочных правоотношений.

С 2012 г. контрольные функции в сфере государственных закупок осуществляет Федеральная антимонопольная служба. Деятельность ФАС России направлена на устранение нарушений Закона о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и восстановление конкурентных условий для их осуществления. Федеральная антимонопольная служба контролирует соблюдение норм закона путем проведения плановых или внеплановых проверок, а также уполномочена принимать и

рассматривать жалобы от участников государственных закупок в административном порядке. При этом подача и рассмотрение жалоб участников осуществляются в соответствии с гл. 6 Закона № 44-ФЗ. В то же время подача жалобы в антимонопольный орган не является препятствием для обжалования действий (бездействия) субъектов контроля в судебном порядке (письмо ФАС России от 06.09.2022 № МШ/83177/22)[62]. В связи с наделенными функциями контроля ФАС России также издает письма — разъяснения, которые носят рекомендательный и информационный характер, не являясь нормативными правовыми актами. Тем не менее с целью формирования единообразной практики и реализации функций контроля исполнения положений законодательства в сфере государственных закупок письма ФАС России имеют очень большое практическое значение.

Например, в письме ФАС России от 24.05.2017 № ИА/34601/17 «О разъяснении вопросов установления государственными и муниципальными заказчиками в документации о закупках остаточного срока годности (службы) медицинских изделий» отмечено, что согласно п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). Федеральная антимонопольная служба обращает внимание, что вопрос о возможности или невозможности применения тех или иных формулировок в технической документации по указанию срока годности необходимо рассматривать в зависимости от товарных рынков, на которых происходит закупка. Так, для некоторых медицинских изделий срок годности (службы) может быть установлен и определен производителем конкретной датой, а для других срок годности (службы) начинается с момента ввода медицинского изделия в эксплуатацию. Соответственно, настоящая позиция ФАС России применима в отношении закупок медицинских изделий, имеющих срок годности, не связанный с

[62] URL: https://www.garant.ru/news/1565586/ (дата обращения 10.02.2023).

введением медицинского изделия в эксплуатацию[63].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что весь существующий массив нормативных актов, регулирующих сферу государственных закупок, включает в себя достаточно большой объем правовых норм, регулирующих закупочные отношения, начиная с Конституции РФ, а также федерального законодательства и заканчивая ведомственными нормативными актами. Данная сфера отношений на сегодняшний день остро нуждается в определенном упорядочивании и систематизации. Как было рассмотрено выше, специальным источником правового регулирования сферы государственных закупок является Закон № 44-ФЗ, который содержит специальные нормы, регулирующие отношения государственного заказчика и участников закупки в сфере госзакупок. На сегодняшний день в него было внесено более 70 изменений и правок, не говоря о еще большем количестве изданных подзаконных актов. Такая законотворческая активность со стороны законодателя зачастую негативным образом сказывается на эффективном функционировании системы государственных закупок, потому что участники закупочного процесса не всегда могут корректно ориентироваться в существующем массиве подзаконных актов данной сферы, вносимые регулярные изменения, так называемый пакет правок, усложняют процедуру, скорость заключения и исполнения контракта, а вводимые требования к участникам накладывают на них определенные расходы, тем самым делая процесс участия в государственных закупках не всегда рентабельным и целесообразным. Регулярные изменения законодателем правил проведения закупок с невероятной скоростью усложняют закупочные процессы и увеличивают объем нормативного материала при его недостаточной проработанности как с практической, так и с правовой стороны.

На сегодняшний день не приведен в соответствие с действующим законодательством ряд постановлений Правительства РФ, имеющих принципиальное значение для участников закупочных процедур, отсутствует единая

[63] URL: https://44fzrf.ru/pismo-fas-34601/ (дата обращения: 13.02.2023).

база аккредитованных поставщиков. Ряд нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность, дублирует правовые положения, а нормы федерального законодательства в сфере госзакупок зачастую противоречат и не соответствуют друг другу. Например, согласно п. 3 ч. 1 постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 отчет об исполнении, расторжении контракта размещается в единой информационной системе в течение семи рабочих дней, в то же время из ч. 3 ст. 103 Закона № 44-ФЗ следует, что информация об изменении контракта, его исполнении, расторжении, приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги в течение трех рабочих дней с даты наступления соответствующего события направляется в Федеральное казначейство. В данном примере очевидны противоречия норм друг другу.

В юридической литературе не раз высказывалась мысль о необходимости проведения кодификации законодательства, регулирующего контрактную систему о госзакупках, и принятии единого нормативного акта — Кодекса государственных (муниципальных) закупок. Так, по мнению С. В. Полениной, «издание комплексных законов и иных нормативно-правовых актов, а также кодификация в рамках комплексных отраслей законодательства в качестве необходимой предпосылки и условия эффективности их действия предполагают наличие упорядоченности внутри тех из отраслей, адекватных отраслям права, к которым они «тяготеют»»[64].

Заслуживает внимания и позиция М. В. Шмелевой, которая утверждает, что кодификация закупочного законодательства позволит усилить правовую определенность законных ожиданий субъектов закупочной деятельности, а также будет иметь такое важное последствие, как реализация принципа эффективности правового регулирования[65]. На наш взгляд, данная точка зрения обоснованна, так как правовое регулирование контрактной системы и закупочных отношений по ее реализации в настоящее время остро нуждается в упорядочивании. Кодификация

[64] Поленина С. В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. № 5. С. 29–37.

[65] См.: Шмелева М. В. Указ. соч. С. 76.

позволит не только избежать неоправданного дублирования правовых предписаний, но и создать четко отлаженный механизм правового регулирования закупочных отношений в соответствии с нормами бюджетного законодательства. На сегодняшний день в данном направлении уже ведется определенная подготовительная работа. С целью совершенствования законодательства в сфере государственных закупок и выработки оптимальных законодательных предложений, направленных на совершенствование механизма правового регулирования данной сферы, при комитете Государственной Думы ФС РФ по защите конкуренции в рамках работы Экспертного совета по развитию конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок и закупок госкорпораций создается рабочая группа по кодификации законодательства о закупках[66]. Таким образом, эффективное правовое регулирование контрактной системы государственных закупок в России будет способствовать успешному распределению и использованию финансовых ресурсов страны, и удовлетворению публичных интересов.

## § 1.4. Особенности финансового контроля при реализации государственных закупок

Контрактная система государственных закупок в России направлена на рациональное и эффективное использование бюджетных средств, а также распределение и исполнение бюджетных обязательств с целью приобретения товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В Российской Федерации в ранее действовавшем Законе № 94-ФЗ была закреплена норма, содержавшая лишь правило о проведении плановых и внеплановых мероприятий по контролю за исполнением законодательства. По мнению ряда специалистов, данная статья не обладала должной эффективностью. Так, с точки

[66] URL: https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/04/Komitet-Zakupochnyj-kodeks.pdf (дата обращения: 17.05.2024).

зрения Е. А. Малыхиной, проблема заключалась в том, что согласно Закону № 94-ФЗ функции финансового контроля выполняли как территориальные управления Федеральной антимонопольной службы, так и органы исполнительной власти субъектов РФ. И зачастую результаты таких проверок не отличались достоверностью, а также носили противоречивый характер ввиду отсутствия в данном нормативном акте надлежащей регламентации и должного взаимодействия контролирующих органов различных уровней [67] . А. А. Строганов считает, что причина такой неэффективности заключается в отсутствии систематизированного и последовательного контроля реализации всего цикла государственного контракта[68].

В действующем Законе № 44-ФЗ законодатель с учетом предыдущего опыта закрепил новые нормы о формах системного контроля, включающего в себя мероприятия по мониторингу полного цикла процесса закупок и каждой его стадии, в том числе мероприятия по аудиту и общественному контролю, при этом отдельно не формулируя понятия финансового контроля. Текущая редакция Закона № 44-ФЗ включает две главы, посвященные контролю: гл. 4 «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок» и гл. 5 «Контроль в сфере закупок». Таким образом, в действующий нормативный акт наряду с контролем в сфере закупок законодателем были включены мониторинг и аудит, которые являются видами государственного финансового контроля. При этом Закон № 44-ФЗ отдельно предусматривает еще три вида контроля: ведомственный, общественный и контроль, осуществляемый заказчиком. В связи с этим в 2020 г. Правительство РФ утвердило новые федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля[69].

В связи с тем, что законодатель не дает определения понятию финансового

---

[67] Малыхина Е. А. Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник СГЮА. 2014. № 2. С. 249–253.

[68] Строганов А. А. Госзаказ и контроль за его размещением : учебное пособие. М. : Юриспруденция, 2010.

[69] Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 699.

контроля, а только лишь в ст. 265 гл. 26 БК РФ выделяет его виды, подразделяя на внешний и внутренний, предварительный и последующий, данный факт зачастую порождает проблемы правоприменения и дублирования полномочий государственных органов, связанных с реализацией финансового контроля. В научной юридической и экономической литературе также существует много определений и классификаций финансового контроля.

М. М. Прошунин определяет финансовый контроль как совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством РФ[70]. Ю. А. Крохина в свою очередь рассматривает финансовый контроль с позиции совокупности мер государственного регулирования, обеспечивающих соблюдение интересов государства в процессе реализации государственной деятельности и экономическую безопасность[71].

Нельзя не согласиться с Е. Ю. Грачевой, которая определяет финансовый контроль как «санкционированную нормативно-правовыми актами деятельность уполномоченных государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по соблюдению своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования в целях достижения стоящих перед государством задач»[72].

Н. Н. Косаренко под финансовым контролем понимает регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по проверке соблюдения законности всеми

---

[70] Прошунин М. М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 21–24.

[71] Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2008. С. 135.

[72] Грачева Е. Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография. М. : Норма, Инфра-М, 2013.

субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности для достижения в обществе социально значимых целей и задач [73]. По мнению Ю. В. Прохорова, финансовый контроль представляет собой контроль за законностью и целесообразностью действий в процессе собирания, распределения и использования государственных муниципальных денежных фондов в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе[74].

С. В. Рыбакова считает, что финансовый контроль представляет собой одно из направлений публичной финансовой деятельности. Опираясь на данное утверждение, она выделяет следующие виды контроля: государственный (муниципальный), общественный, внутрихозяйственный, аудиторский[75].

В. В. Кикавец и Ю. К. Цареградская расширяют границы традиционного понимания финансового контроля, рассматривая его с позиции определенной совокупности закупочного законодательства для эффективного и целевого использования бюджетных средств и государственного финансового контроля, ведомственного финансового контроля, внутреннего финансового контроля (аудит) и общественного финансового контроля публичных закупок, направленной на соблюдение заказчиками норм финансового[76].

В трудах западных ученых-юристов финансовый контроль рассматривается как часть единой системы управления. По мнению Г. Мисински, финансовый контроль является элементом единой системы государственного управления, включающим стратегические цели, планирование, прогноз, составление бюджета, учет и архивацию данных[77].

А. Шван определяет финансовый контроль как процесс, осуществляемый

---

[73] Косаренко Н. Н. Финансовый контроль в Российской Федерации: публично-правовое регулирование: монография. М. : Русайнс, 2018. С. 22–46.

[74] Прохоров Ю. В. Финансовый контроль как форма государственной власти // Вестник МИЭП. 2013. № 3 (12). С. 65–66.

[75] Рыбакова С. В. Публичный финансовый контроль и надзор // Финансовое право. 2014. № 12. С. 23–24.

[76] Кикавец В. В., Цареградская Ю. К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации. М. : Проспект, 2022.

[77] Micinski G. Financial Integrity Rating System of Texas: Annual Financial Management Report. 2019. P. 48–50.

уполномоченными органами государства с целью эффективного расходования бюджетных средств. Также, по мнению ученого, финансовый контроль включает в себя несколько категорий. К первой категории относится определение целей расходования бюджетных средств, в том числе показатели эффективности и сохранности ресурсов. Ко второй категории относится процесс по подготовке достоверных опубликованных финансовых отчетов, включая промежуточные и сокращенные финансовые отчеты, отдельные финансовые данные и отчеты о бюджетном контроле, которые публикуются публично. В третью категорию попадают законы и нормативные акты, которые являются правовой основой финансового контроля[78].

В вышеприведенных позициях представлены разные подходы к определению понятия контроля. Однако, рассматривая финансовый контроль в сфере государственных закупок, необходимо расширить границы традиционного понимания данного вопроса, учитывая тот факт, что предметом финансового контроля в государственных закупках является соблюдение заказчиком норм соответствующего законодательства о закупках с целью эффективного и целевого использования бюджетных средств. Финансовый контроль, выступая одной из функций государственного управления, представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов, осуществляемую на основании нормативных правовых актов, в определенных ими формах, специфических приемах и методах, с целью проверки законности, целесообразности и эффективности формирования, распределения и использования бюджетных средств.

В дальнейшем в данной работе будет рассмотрен финансовый контроль, реализуемый в сфере государственных закупок. Например, Е. А. Малыхина выделяет следующие виды финансового контроля, проводимые от лица государственных (муниципальных) органов в сфере госзакупок:

— за соблюдением нормативно-правовых актов о контрактной системе в

[78] Anwar Shah Local Public Financial Management. 2017. P. 54–62.

исследуемой сфере и законодательства в целом;

— за эффективным и целевым расходованием бюджетных средств;

— внутриведомственный контроль;

— за проведением мониторинга закупок;

— аудит в сфере госзакупок;

— контроль, реализуемый непосредственно самим заказчиком (государственным или муниципальным органом)[79].

По мнению К. Б. Маркелова, внешний государственный финансовый контроль должен осуществляться на каждом этапе государственных закупок, например таких, как расчет потребности закупки товара, услуги, работы, составление заказа (формирование перечня товаров, работ, услуг), размещение сформированного заказа в единой информационной сети, исполнение (реализация) государственного и муниципального контракта, анализ исполнения заказа[80].

Н. Н. Косаренко выделяет в сфере государственных закупок внешний контроль, проводимый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальными образованиями, а также внутренний контроль, реализуемый государственными органами в лице Росфинмониторинга, органов финансового контроля субъектов РФ и местных администраций, Федерального казначейства, финансовых органов субъектов и муниципальных образований.

Предварительный и итоговый контроль за исполнением бюджета реализуется в лице Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, Федерального казначейства; последующий и текущий финансовый контроль проводится уполномоченными органами субъектов РФ и муниципальных образований, а также органами финансового контроля администрации субъектов РФ и местных администраций[81].

---

[79] Малыхина Е. А. Особенности финансово правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы... С. 249–253.

[80] Маркелов К. Б. Указ. соч.

[81] См.: Косаренко Н. Н. Указ. соч. С. 22–46.

В соответствии со ст. 99 Закона № 44-ФЗ контрольные функции в сфере госзакупок осуществляются уполномоченными органами исполнительной власти РФ, субъектов РФ, местного самоуправления. При этом нормы Закона № 44-ФЗ не определяют область контроля упомянутых субъектов, а лишь указывают на объем их полномочий при проведении контрольных мероприятий путем плановых и внеплановых проверок. Данные полномочия в последующем детализируются в подзаконных нормативных актах, принимаемых в соответствии с Законом № 44-ФЗ. В составе действующего законодательства о контрактной системе преобладающую часть составляют нормы, посвященные процессу определения поставщика, а правовая основа осуществления контроля в области финансов ограничивается ст. 97, 98 Закона № 44-ФЗ.

Внешний финансовый контроль проводится Счетной палатой РФ, а также контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Внутренний финансовый контроль осуществляется органом, подведомственным проверяемому органу, наделенным соответствующими полномочиями. Деятельность всех участников сферы закупок, в том числе заказчиков, контрактных управляющих, различных комиссий, специализированных организаций и непосредственных операторов электронных площадок ЕИС, является объектом контрольных мероприятий. Фактически внешний и внутренний контроль направлены на повышение эффективности, рациональности и результативности использования денежных средств и имущественного комплекса. В зависимости от стадии реализации финансового контроля можно выделить:

1) предварительный контроль — проводится в процессе размещения государственных заказов; его суть состоит в проверке обоснованности проводимых закупок, соблюдения правил нормирования и корректности формирования начальных (максимальных) цен контрактов;

2) текущий контроль — осуществляется на стадии исполнения государственных контрактов органами внутреннего финансового контроля путем

проверки выполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) закрепленных условий контракта и применения мер ответственности в случае их невыполнения.

По результатам исполнения контрактов органами внутреннего финансового контроля проводится проверка, т. е. итоговый или последующий контроль, на предмет соответствия реализуемых государственных контрактов целям осуществления закупок и правильности отражения в соответствующих документах учета, размещаемых в единой информационной системе. В связи с тем, что реализация государственных закупок основывается на предоставлении денежных средств из федерального бюджета страны, финансовый контроль является одним из законных и необходимых инструментов для реализации государством его внешней и внутренней политики, в том числе и в сфере государственных закупок. С точки зрения определения целей проведения финансового контроля госзакупок его можно классифицировать по следующим основаниям:

1) контроль, реализуемый с целью проверки соблюдения закупочного законодательства и иных нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу;

2) контроль эффективного и целевого расходования бюджетных средств.

Еще одной категорией для классификации финансового контроля является круг субъектов, осуществляющих финансовый контроль в сфере закупок. В связи с этим необходимо отметить полномочия различных ведомств в отношении заказчиков, подконтрольных им. В соответствии со ст. 100 Закона № 44-ФЗ мероприятия по финансовому контролю, наряду с уполномоченными исполнительными органами власти, вправе производить также государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы. Указанные субъекты реализуют полномочия по финансовому контролю исключительно в отношении подконтрольных им заказчиков. Законодатель определяет такую форму финансового контроля, как «ведомственный контроль», что является новшеством для российского

законодательства в сфере муниципальных и государственных закупок. Действуя в качестве главных распорядителей бюджетных средств, субъекты ведомственного контроля реализуют право на разработку и принятие регламентов осуществления мероприятий ведомственного контроля за подведомственными им заказчиками.

Еще одним субъектом финансового контроля в соответствии со ст. 101 Закона № 44-ФЗ является сам заказчик, который наделяется обязанностью по проведению финансового контроля путем составления планов предстоящих закупок и разработки внутреннего регламента по осуществлению закупочной деятельности.

Финансовый контроль представляет собой одну из функций управления и упорядочивания всех финансовых отношений в государстве между его институтами, органами, субъектами финансовой деятельности, объективно поэтому любое государство организует его проведение. Подтверждением тому являются издание и принятие ряда международных документов, например разработка руководящих принципов контроля, принятых 9-м Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. В Лимской декларации руководящих принципов контроля отмечается, что «организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»[82].

В ст. 267.1 БК РФ определены методы и область осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, куда включены такие показатели, как выручка от реализации продукции, работ, услуг и прочие внереализационные поступления, основные виды затрат, состояние оборотных средств, активов и пассивов баланса, рентабельность хозяйственной деятельности, финансовое состояние и платежеспособность предприятия, соблюдение налогового законодательства. Финансовый контроль, реализуемый федеральными органами исполнительной власти, включает в себя:

---

[82] Лимская декларация [Электронный ресурс] // URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access (дата обращения: 15.05.2023).

— проверку соблюдения финансового законодательства хозяйствующими субъектами в финансовых отношениях, контроль выполнения налоговых и финансовых обязательств перед государственными органами и органами местного самоуправления, контроль в области соблюдения, проводимой государством единой финансовой, кредитной и денежной политики;

— проверку обоснованности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов, обоснованность и целевое расходование предоставляемых бюджетных ассигнований получателями бюджетных средств в соответствии с указанными целями их использования. Как было отмечено выше, предмет и метод финансового контроля раскрываются через его основные функции: предупредительную, регулятивную, оценочно-аналитическую.

С точки зрения экономической теории контроль, реализуемый в отношении финансов, позволяет проводить оценку как процессов образования, распределения, перераспределения денежных фондов финансовой системы, так и каждой конкретной финансовой операции. Одними из целей финансового контроля являются предупреждение расточительности, выявление фактов злоупотреблений и хищения товарно-материальных ценностей. Таким образом, можно говорить о предупредительной функции финансового контроля. На этапе планирования контроль позволяет предотвратить нарушения законодательства. Следующая функция, которая также присуща финансовому контролю, — регулятивная. Она проявляется непосредственно в процессе финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов и заключается в проверке данных оперативного и бухгалтерского учета, первичной документации, результатов инвентаризаций и визуального наблюдения, что позволяет принимать корректирующие решения и меры, предупреждающие возможность возникновения потерь и убытков, а также оперативно реагировать на быстро изменяющиеся хозяйственные ситуации. Еще

одна важная функция — оценочно-аналитическая, проявляющаяся на каждой стадии процесса управления, особенно на стадии анализа и оценки показателей результатов финансово-хозяйственной деятельности по достижению поставленной цели.

Финансовый контроль, реализуемый в сфере контрактной системы государственных закупок, имеет ряд особенностей ввиду специфики осуществляемой участниками системы государственных закупок деятельности, а также особых финансовых отношений, которые возникают между контрольным органом, с одной стороны, и непосредственно самим субъектом государственных закупок, — с другой, по поводу обеспечения эффективности целевого расходования бюджетных средств и итогового удовлетворения нужд и потребностей непосредственно заказчика.

Законодатель в сфере контрактной системы госзакупок уделяет пристальное внимание вопросу реализации финансового контроля на разных стадиях закупочного процесса с целью повышения эффективности распределения бюджетных средств и обеспечения прозрачности всей закупочной системы. Закрепляя функции, задачи и способы финансового контроля в Законе № 44-ФЗ, законодатель наделяет полномочиями контроля в сфере госзакупок не только органы государственной власти, но и общественные организации, а также обычных граждан. В соответствии со ст. 99 Закона № 44-ФЗ финансовый контроль за механизмом реализации госзакупок осуществляется на трех уровнях: федеральном (уполномоченными федеральными органами исполнительной власти), региональном (уполномоченными органами исполнительной власти субъекта) и местном (уполномоченными органами местного самоуправления). В зависимости от субъектов контрольной деятельности законодатель в Законе № 44-ФЗ выделяет: ведомственный финансовый контроль (ст. 100), общественный (ст. 102) и непосредственный контроль со стороны заказчика, или внутренний (ст. 101). Субъекты, реализующие контрольную деятельность в сфере государственных закупок, в свою очередь, как отмечалось выше, подразделяются на внешние и внутренние. Внешние органы финансового

контроля:

— Счетная палата РФ[83];

— контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации;

— контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Внутренний финансовый контроль осуществляют:

— Федеральное казначейство[84];

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

— финансовые органы субъектов Российской Федерации;

— органы исполнительной власти местных администраций;

— финансовые органы муниципальных образований;

— Федеральная антимонопольная служба (осуществляет контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выполняет функции по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации)[85];

— Росфинмониторинг[86].

В соответствии со ст. 100 Закона № 44-ФЗ государственные органы, государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном

---

[83] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

[84] Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

[85] Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

[86] Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3314.

соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Еще одним важным субъектом, осуществляющим контроль в процессе реализации контрактной системы госзакупок, стало Федеральное казначейство, которое с 1 апреля 2020 г. посредством ЕИС отслеживает соответствие размещенного заказчиком идентификационного кода закупки и данных об объемах финансового обеспечения, предоставленного этому заказчику: извещений о проведении госзакупок данным, отраженным в планах-графиках; итоговых протоколов данных извещений о госзакупках; условий проектов контрактов. Помимо этого, согласно ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ органы внутреннего контроля проверяют соблюдение правил нормирования, правил расчета и обоснования начальной стоимости контракта, требований к исполнению и изменению госконтрактов, соответствие исполненного контракта целям проведения закупки. Статьей 101 Закона № 44-ФЗ установлена обязанность заказчика контролировать порядок исполнения поставщиком условий государственного контракта. То есть заказчик обязан контролировать непосредственное исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации. Также заказчик обязан осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Если же последний не выполняет работы своими силами, а привлекает соисполнителей в лице подрядных организаций, заказчик также контролирует их действия. Однако законодатель не закрепляет и не поясняет механизм данного контроля, что зачастую ведет к злоупотреблениям со стороны заказчика. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ законодательство РФ о контрактной системе в сфере государственных закупок основывается также на положениях ГК РФ, что позволяет применять к заключаемым государственным контрактам положения Гражданского кодекса. Согласно п. 4

ст. 421 ГК РФ стороны договора самостоятельно определяют его условия, за исключением случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами; также согласно п. 1 ст. 706 ГК РФ, если из закона или договора подряда не вытекает обязанность подрядчика выполнить предусмотренную в договоре работу лично, подрядчик вправе привлечь к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков). В этом случае подрядчик выступает в роли генерального подрядчика. Зачастую заказчики в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ устанавливают строгую обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) исполнить свои обязательства по контракту лично, лишая тем самым возможности привлечь к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей. Данная практика негативным образом сказывается на эффективности реализации заключенного госконтракта, так как исполнитель должен либо разрабатывать и находить новые схемы обхода данных положений, либо полностью отказываться от заключения или исполнения таких контрактов.

Еще одними субъектами, реализующими финансовый контроль контрактной системы госзакупок, являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный финансовый контроль государственных закупок в соответствии со ст. 102 Закона № 44-ФЗ. Общественный контроль могут осуществлять следующие субъекты: Общественная палата РФ и региональные общественные палаты, общественные советы, создаваемые при государственных и муниципальных органах, общественные объединения, отдельные граждане в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Такой вид финансового контроля реализуется специально созданными общественными организациями, общероссийскими и региональными общественными движениями в следующих формах: общественная проверка, общественный мониторинг, общественная экспертиза и иные формы, не противоречащие действующему законодательству. Ярким примером является общественная организация Общероссийский народный

фронт, одним из направлений деятельности, которой выступает борьба с коррупцией и неэффективным использованием бюджетных средств.

*Методы финансового контроля*, применяемые в государственных закупках, можно сформулировать как совокупность приемов и способов по исследованию законности, корректности, обоснованности и экономической рентабельности хозяйственных и финансовых процессов и соответствия действующему законодательству данной сферы.

Законодателем в ст. 267.1 БК РФ установлены следующие методы государственного финансового контроля: проверка, ревизия, обследование. Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период. Ревизия, проводимая в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, представляет собой комплексную проверку деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности. Обследования являются по своей сути анализом и оценкой состояния определенной сферы деятельности объекта контроля. Одной из главных особенностей Закона № 44-ФЗ стало закрепление в гл. 4 положений о проведении мониторинга и аудита закупок. Мониторинг и аудит также являются методами контроля, реализуемыми с помощью ЕИС. В соответствии со ст. 97 Закона № 44-ФЗ мониторинг государственных закупок представляет собой постоянное наблюдение за жизненным циклом государственного контракта и проводится в виде сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о тендерах, в том числе реализации планов-графиков.

Основной целью мониторинга является осуществление правового контроля над процессом закупочной деятельности на предмет целевого расходования бюджетных средств. Согласно постановлению Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[87] Министерство финансов РФ является регулятором финансов РФ, а в соответствии с Законом № 44-ФЗ, а также Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27.05.2021 № 814[88], мониторинг закупок осуществляется регулятором с использованием информации из ЕИС, а также на основании данных, предоставляемых Федеральным казначейством, ФАС России и Минпромторгом России. В связи с этим данная деятельность возложена на Минфин России. На основе анализа представленной информации Минфин России подготавливает отчет, в котором отражаются плановые и фактические показатели закупочной деятельности, а также достижение минимальной доли государственных заказчиков и мероприятия по совершенствованию законодательства в данной сфере. В сводные аналитические документы Минфина России в сфере закупок, реализуемых в рамках Закона № 44-ФЗ за 2020 г., включались следующие разделы: информационное обеспечение контрактной системы в сфере госзакупок; структура заказчиков; единый реестр участников госзакупок; планирование госзакупок; осуществление госзакупок; сведения о заявках на участие в госзакупках; электронные площадки; экономия; реестр контрактов, заключенных заказчиками; реестр банковских гарантий; контроль в сфере государственных закупок; основные результаты и предложения. Предполагается, что мониторинг закупок будет способствовать благоприятному развитию контрактной системы, в особенности закупочной деятельности, непосредственно связанной с расходованием бюджетных

[87] СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.
[88] СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. II). Ст. 4495.

средств, и позволит своевременно выявить недостатки и проблемы в ее практической реализации.

Еще одним инструментом финансового контроля контрактной системы государственных закупок стал аудит, осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае их наличия) из числа представительных органов муниципальных образований, целью которого является обобщение результатов проведенных закупок, в том числе установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков, а также подготовка предложений, направленных на их устранение.

Опосредованно связанным с расходованием бюджетных средств и дополнительным инструментом финансового контроля является создание законодателем реестра недобросовестных поставщиков (далее — РНП). Данный элемент контрактной системы можно рассматривать с разных точек зрения. В юридической литературе существует множество споров относительно правовой природы названного института и отнесения его к инструментам финансового контроля. Так, Д. А. Чваненко определяет правовую природу реестра недобросовестных поставщиков как вид ответственности, не относящийся к области частного права, но являющийся «квазиадминистративным» наказанием [89] . Я. Е. Щербаков считает, что институт РНП необходимо рассматривать в рамках административного права[90]. В. В. Кванина также относит включение поставщиков в реестр к мерам публично-правовой ответственности[91].

---

[89] Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 22–26.

[90] Щербаков Я. Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок // Проблемы права. 2015. № 1 (49). С. 132–137.

[91] Кванина В. В. Реестр недобросовестных поставщиков как охранительная мера заказчика // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сборник статей. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2016. С. 117–121.

Представляется обоснованным рассмотреть РНП с точки зрения дополнительного инструмента контроля со стороны законодателя за деятельностью субъектов, вступающих в закупочные отношения, связанные с расходованием бюджетных средств. Данный реестр включает в себя информацию о недобросовестных участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Вопросами ведения реестра недобросовестных поставщиков, а именно включения и исключения из РНП, занимается ФАС России. Информация, которая содержится в реестре недобросовестных поставщиков, также размещается в ЕИС и является доступной неограниченному кругу лиц. Внесение поставщика в указанный реестр позволяет в последующем отстранить его от дальнейшего участия в закупочных процедурах, именно тех поставщиков, которые не выполнили полностью или частично свои обязательства по ранее заключенным государственным (муниципальным) контрактам. Также в случае выявления нарушений, содержащих признаки состава преступлений в сфере закупок, при реализации указанных полномочий орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля обязан передавать материалы в правоохранительные органы, в том числе в Генеральную прокуратуру РФ и Следственный комитет РФ, в целях возбуждения уголовного дела. Таким образом, можно отметить, что РНП является не только факультативным инструментом контроля, но и мерой публично-правовой ответственности.

Создание и обеспечение эффективного функционирования системы всестороннего контроля в сфере государственных и муниципальных закупок на сегодняшний день являются одними из важнейших задач. За последнее время законодателем принят целый комплекс нормативных правовых актов с целью создания и развития системы государственного и муниципального финансового контроля, необходимой для повышения эффективного управления бюджетными

средствами. Вместе с тем существующий массив нормативных актов до сих пор остается несистематизированным и носит неупорядоченный характер, что может приводить к проблемам в правоприменительной практике. В юридической науке не раз высказывалась точка зрения о необходимости разработки и принятия отечественным законодателем единого нормативного правового акта, устанавливающего нормативно-правовые основы реализации государственного финансового контроля в Российской Федерации в целом для всех субъектов, с акцентом на правовом закреплении критериев результативности, эффективности и обоснованности расходования бюджетных средств. Таким образом, финансовый контроль в госзакупках представляет собой сложные отношения, возникающие в результате деятельности контрольных органов и подконтрольных субъектов в процессе осуществления последними закупочной деятельности, связанной с эффективным использованием бюджетных средств, соблюдением их целевого характера расходования, а также возможной экономии. Исходя из этого представляется обоснованным нормативно закрепить специальные критерии и финансовые показатели целесообразности расходования бюджетных средств и эффективности проведенной закупки.

На сегодняшний день законодательство, регулирующее финансовый контроль в государственных закупках, можно охарактеризовать как изменяющееся, так как постоянно вносимые изменения с каждым разом усложняют механизм реализации правоотношений субъектов, вовлеченных в закупочные процессы. В Российской Федерации в настоящее время правовое регулирование финансового контроля контрактной системы государственных закупок находится на пути реформирования, но до сих пор остается ряд неурегулированных вопросов, в частности показатели эффективности его реализации, формирование единой методологии и создание единой правовой основы, разграничение сферы деятельности органов финансового контроля, применение новых информационных технологий, а также обеспечение необходимых условий для системы внутреннего финансового контроля и

внутреннего аудита заказчика.

В связи с этим представляется обоснованным закрепить в Кодексе государственных (муниципальных) закупок определение финансового контроля, правовые основы его проведения, методики оценки эффективности расходования бюджетных средств в сфере государственных закупок, учитывая степень удовлетворения государственных нужд и потребностей заказчика, устанавливая при этом показатели результативности и эффективности проводимых государственных закупок, что позволит достичь максимального соблюдения принципа прозрачности всех закупочных процессов и экономии бюджетных средств.

# Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

## § 2.1. Особенности механизма финансово-правового регулирования государственных закупок на примере некоторых стран — членов БРИКС

Российская Федерация является частью международной экономической системы, специфика которой заключается в неизбежном постоянном взаимодействии с другими участниками международного экономического пространства. Помимо этого, мировое нарастание глобализационных процессов вовлекает в международные связи всё новые и новые страны. Так, А. И. Татаркина в своих трудах рассуждает о теоретических концепциях взаимоотношений разных стран в условиях экономической интеграции и приходит к выводу о неизбежном влиянии на нее глобализационных процессов[92]. Е. С. Янковская утверждает, что «чем выше уровень экономического потенциала страны, тем выше эффект интеграции. Более того, специфика международной экономической интеграции, в отличие от национальных интеграционных процессов, состоит в неизбежной опосредованности экономических взаимосвязей стран действиями политических институтов»[93]. Россия активно участвует в крупнейших международных интеграционных союзах, таких как БРИКС, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), ЕАЭС, и иных международных организациях, оказывающих определенное влияние на ее внутренние экономические процессы.

[92] Татаркина А. И. Мировой опыт согласования экономических интересов стран — участниц региональной экономической интеграции : монография. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2018. С. 45–49.

[93] Янковская Е. С. Россия в системе международной экономической интеграции: преимущества и риски // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2016. № 4(60). С. 20–26.

Результатом этого стало подписание ряда двусторонних соглашений с их участниками по различным экономическим вопросам.

Вследствие введения большого количества санкционных ограничений западными странами России приходится перестраивать свои торговые и экономические процессы, находить новых партнеров и выходить на новые рынки. Эти процессы определенным образом сказались и на государственных закупках, так как крупные западные поставщики товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных нужд под санкционным давлением покинули российский рынок, а логистические цепочки и международные расчеты больше не могут функционировать в прежнем формате. Все указанные обстоятельства накладывают на государственного заказчика дополнительные финансовые расходы, необходимые для переформатирования закупочных отношений. Поэтому представляется обоснованным рассмотреть опыт финансово-правового регулирования, накопленный зарубежными странами для эффективного функционирования системы государственных закупок.

Правительства разных стран на протяжении многовековой истории смогли аккумулировать богатый опыт в области регулирования бюджетных процессов, особенно в части расходования денежных средств с целью удовлетворения потребностей своего государства, а именно в сфере государственных закупок. И по сей день во многих странах продолжается процесс совершенствования законодательства в области государственных закупок.

Изучение международного опыта организации системы государственных закупок и правового регулирования данной деятельности следует рассматривать в непосредственной связи с особенностями исторического развития и политического устройства того или иного государства. В большинстве зарубежных стран применяется как централизованная, так и децентрализованная система государственных закупок. Однако стоит отметить, что в последнее время наблюдается тенденция централизации и упрощения механизмов регулирования

закупок товаров, работ и услуг. Система государственных закупок во многих странах рассматривается в качестве одного из важнейших инструментов реализации программы адресной поддержки различных отраслей экономики, а также осуществления основных задач государственной политики.

Посредством норм, регулирующих систему государственных закупок, реализуются меры, направленные на развитие хозяйственной деятельности отечественных производителей, а также предоставление им особых преференций, ужесточение требований к локализации производства. В существующих в мире системах государственных закупок особое внимание уделяется поддержке отрасли информационных технологий, развитию малого и среднего бизнеса путем нормативно-императивного закрепления обязательного привлечения их представителей в качестве участников закупок или субподрядчиков, установления и квотирования доли в госконтрактах. Также в мировой практике наблюдается расширение критериев оценки участников тендеров, все больше стран отказываются от практики аукционов, сокращаются возможности для выбора подрядчика в соответствии с критерием наименьшей цены. Все большее внимание уделяется понятию деловой репутации участников и созданию реестров подрядчиков и рейтингов государственных заказчиков. В качестве ключевой тенденции развития механизма реализации государственных закупок можно отметить то, что большинство стран уделяет внимание цифровизации закупочного процесса и переходу на электронную форму всех процессов закупок, а также постоянное создание и развитие цифровых платформ путем расширения их функций, внедрение новых технологий, позволяющих анализировать большие данные, и блокчейн-платформ (цифровых платформ для реализации электронной формы торгов). На сегодняшний день активно используются технологии искусственного интеллекта для минимизации возможных коррупционных составляющих. Создаются частные электронные торговые площадки для реализации закупок в упрощенном порядке. Как уже было отмечено, изучая мировой опыт формирования и регулирования

систем государственных закупок, необходимо опираться на исторический путь становления и развития самого государства, а также на особенности его правовой системы. Рассмотренные ниже системы государственных закупок выбраны не случайно. Так, по данным отчета Федеральной таможенной службы за 2022 г. «О торговых партнерах России», КНР и Турецкая Республика занимают первые строчки по объему годового оборота торговли. В названном отчете указывается, что за 2022 г. торговый оборот с данными странами вырос на 49,2 % и составил 789 078,4 млн долл.[94]

В силу сложившихся политических событий введение экономических санкций в отношении России стало одним из ключевых факторов изменения географической структуры внешнеторгового оборота в 2022 г. Введенные в отношении России ограничения коснулись поставок оборудования, которые занимают основную долю в структуре импорта, на российский рынок. Одновременно был узаконен параллельный импорт, в результате чего изменились глобальные цепочки поставок. В текущий момент одним из значимых партнеров в налаживании новых маршрутов поставок стала Турция, что, в свою очередь, повлияло на резкое увеличение ее доли во внешней торговле России. Существенные изменения в структуре основных торговых партнеров России по итогам прошлого года вызваны в первую очередь геополитическими факторами — санкциями и контрсанкциями, а также изменениями цен на сырьевые товары. По сравнению с другими странами КНР уже давно доминирует во внешней торговле с Россией. Именно санкционные ограничения явились основанием для изменения вектора развития экспортной и импортной политики.

С целью изучения особенностей механизма правового регулирования систем государственных закупок в рассматриваемых странах следует учитывать исторические особенности развития данных государств, а также политические

[94] Отчет Федеральной таможенной службы за 2022 г. «О торговых партнерах России» [Электронный ресурс] // URL: https://customs.gov.ru (дата обращения: 20.09.2023).

события, повлиявшие не только на формирование государственной власти, но и на правовую систему в целом.

***Южно-Африканская Республика***

ЮАР имеет комбинированную правовую систему, включающую в себя элементы как римско-голландского, так и английского права. Римско-голландское право представляет собой правовую систему, сложившуюся в нидерландской провинции Голландия к середине XV в., и до XIX в. его составляло в основном римское право, реципированное в форме, которую ему придали глоссаторы и комментаторы, интерпретированное средневековыми голландскими юристами, тесно связанное со староголландским обычным правом. В последующем оно было дополнено законодательными актами периода бургундского и испанского владычества, большинство из которых были приняты в XVI в.

Утвердив свое господство в южноафриканских колониях, англичане сохранили действие как некоторых местных обычаев, так и римско-голландское право. В соответствии с Актом об образовании Южно-Африканского Союза 1909 г. было определено, что право отдельных колоний, действующее к моменту создания Союза, является действующим до момента его пересмотра Парламентом Союза или провинциальными советами[95]. На протяжении XIX и XX вв. южноафриканское право под влиянием английской правовой культуры постоянно перерабатывалось как в силу социально-экономического развития, так и ввиду политических изменений. Вследствие таких изменений были практически полностью преобразованы в соответствии с английским правом уголовный и гражданский процессы, уголовное, конституционное, административное и торговое право.

По мнению Стефана Петруса, англосаксонская правовая модель стала определяющей в принципе связанности прецедентом, судоустройстве, положении судей и деятельности юристов. Ввиду того, что в римско-голландском праве не было

[95] Акт о Южной Африке 1909 г. [Электронный ресурс] // URL: https://worldconstitutions.ru/?p=1000 (дата обращения: 20.10.2022).

норм, регулирующих современные товарно-денежные отношения, южноафриканский законодатель был вынужден реципировать ряд различных английских нормативных актов, регулирующих оборот ценных бумаг, морскую торговлю, банкротство, страхование и правовое положение торговых товариществ, а также отдельных юридических лиц[96].

В настоящее время в ЮАР преобладает прецедентная система права, и основными ее источниками являются судебные прецеденты и нормативно-правовые акты. Таким образом, судья, отправляя правосудие, связан решениями вышестоящего суда; при этом магистратские суды не создают прецедента. Обычай, оставаясь одним из источников права, не имеет юридического применения. Нормативными правовыми актами, обладающими юридической силой, являются Конституция и акты Парламента (законы), конституции и законодательные акты провинций, а также подзаконные правовые акты (правительственные и муниципальные). В Конституции содержатся сложные правила о разграничении законодательной компетенции Республики и провинций, а также закреплен порядок преодоления противоречий национального и провинциального законодательства.

Международное право не является частью правовой системы ЮАР, а международные соглашения, ратифицированные ЮАР, не имплементируются в правовую систему автоматически и не пользуются приоритетом. В соответствии с нормами Конституции, международные соглашения становятся частью правовой системы в следующих случаях: после их ратификации, т.е. принятия соответствующего национального закона; после их одобрения Парламентом, если нормы международных соглашений не противоречат Конституции или актам Парламента.

Указанные обстоятельства напрямую повлияли на формирование и развитие законодательства в сфере государственных закупок. После того как ЮАР стала конституционным государством, последующее развитие законодательства во всех

[96] См.: Petrus S. Op. cit. P. 23–30.

сферах жизни, в том числе и в области государственных закупок, стало опираться здесь на конституционные принципы, положенные в основу. И первым шагом в данном направлении явилось формирование единой нормативной основы в соответствии с Законом № 1 «Об управлении государственными финансами» 1999 г.[97] и Законом № 56 «Об управлении муниципальными финансами» 2003 г.[98], регулирующими деятельность государственных органов в национальной, провинциальной и местной сферах управления. Следующим шагом в построении эффективной системы госзакупок стало создание механизмов управления цепочками поставок, которые в последующем интегрировались в процессы финансового управления государственным бюджетом.

**Система законодательства о государственных закупках**

**(PUBLIC PROCUREMENT)**

<table>
<tr><td colspan="3">Конституция ЮАР</td></tr>
<tr><td>Административное законодательство</td><td>Раздел 217 Конституции ЮАР</td><td>Иные нормативные правовые акты</td></tr>
<tr><td colspan="2">Основные принципы, закрепленные в нормативных актах</td><td>Нормы положений об обеспечении гарантий, закрепленные в следующих нормативных актах</td></tr>
<tr><td colspan="2">Акты национального правительства, правительства провинций, государственных органов местного самоуправления, конституционных образований (Закон о системах MFMA и муниципальных парламентов, и законодательных органов провинций) (PFMA)</td><td>Акты государственных органов местного самоуправления, конституционных образований (Закон о системах MFMA и муниципальных парламентов, и законодательных собраний провинций)</td></tr>
</table>

[97] Public Finance Management Act No. 1 of 1999 // Government Gazette. 1999. Vol. 405. No. 19814.
[98] Municipal Finance Management Act No. 56 of 2003 // Government Gazette. 2004. Vol. 464. No. 26019.

В основу создания законодательства, регулирующего данную сферу, были положены следующие принципы, применимые к государственным закупкам:

- экономическая обоснованность;
- конкурентоспособность;
- эффективность;
- транспарентность;
- борьба со злоупотреблениями;
- предотвращение риска;
- подотчетность;
- справедливость и равноправие;
- честность.

Названные принципы целенаправленно были заимствованы из ст. 217 Конституции ЮАР, а также международных принципов, сформулированных в международных актах и договорах.

Общепризнанно, что система государственных закупок является инструментом для достижения социально-экономических целей страны. Эти цели могут быть достигнуты в рамках эффективно построенной системы государственных закупок, которая соответствует установленным принципам, применимым к государственным закупкам.

Статьями 217(2) и 217(3) Конституции ЮАР закреплена выработка политики в области закупок, предусматривающая предоставление определенных преференций при распределении контрактов национальным поставщикам с целью их государственной поддержки и развития. Несмотря на то, что Южная Африка представляет собой молодое развивающееся демократическое государство, и система законодательства, существующая в сфере закупок, далека от совершенства, нельзя отрицать, что установленные принципы, лежащие в основе вектора развития законодательства, соответствуют мировым стандартам.

Под термином «государственные закупки» («public procurement»), согласно действующему законодательству ЮАР, понимается деятельность правительства по приобретению товаров и услуг, необходимых для выполнения государственных функций. Известно, что история становления и развития института государственных закупок во всем мире неразрывно связана с развитием правовой системы государства на протяжении столетий, начиная с эпохи позднего Возрождения и заканчивая современным состоянием XXI в. На развитие и становление правового режима государственных закупок Южной Африки также оказало большое влияние ее историческое становление и развитие. Уровень развитости правовой системы, регулирующей закупки каждого государства, является социально-экономическим фактором, а также показателем, отражающим состояние правовой системы в целом. Государственные закупки реализуются в рамках бюджетных средств, поэтому они предназначены для удовлетворения общественных потребностей, а приобретаемые товары и услуги, как правило, предоставляются частными лицам. В связи с этим органы государственной власти, поставщики и широкая общественность заинтересованы в создании и развитии эффективной системы государственных закупок. Благодаря росту международного сотрудничества и усилиям по развитию рынка свободной торговли между государствами в последние годы значительно вырос уровень международной торговли, а соответственно, и оборот государственных закупок. В различных трудах зарубежных юристов данный рост был описан как революция в сфере закупок, поскольку он непосредственным образом сказался на уровне благосостояния населения в целом.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ стал основным руководством для государств, стремящихся реформировать или унифицировать свое законодательство в сфере государственных закупок, в особенности для развивающихся стран с переходной экономикой.

В преамбуле Типового закона ЮНСИТРАЛ были сформулированы шесть целей-принципов:

— эффективность закупок и максимальная экономия;

— содействие и поощрение участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков в ряде случаев, участие поставщиков и подрядчиков независимо от национальности и тем самым содействие международной торговле;

— поощрение и развитие конкуренции между поставщиками и подрядчиками на заключение государственных контрактов;

— обеспечение равных, справедливых и равноправных условий применительно ко всем поставщикам и подрядчикам;

— содействие созданию условий честности, справедливости и общественному доверию к процессу закупок;

— обеспечение максимальной прозрачности в проводимых закупочных процедурах[99].

Южная Африка до 27 апреля 1994 г. была в значительной степени изолированным государством как во внешнеполитических отношениях, так и в своей экономической деятельности. В отношении данного государства были введены санкции, что не могло не сказаться на ее развитии в сфере международной торговли. Ввиду того, что вся внешнеторговая деятельность Южной Африки была минимизирована, ЮАР в условиях определенной изоляции должна была стать самодостаточным государством. Долгое время многие страны отказывались от экономического сотрудничества, и правительство ЮАР было вынуждено закупать и реализовывать большую часть своих товаров и услуг внутри страны.

С 1994 г., с падением режима апартеида и снятием ряда санкций, экономика Южной Африки стала стремительно развиваться, и она смогла снова присоединиться к международному торговому сообществу. Следствием этого стали значительное

[99] Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг с Руководством по его применению [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml (дата обращения: 13.01.2025).

увеличение объема иностранных инвестиций и резкий рост внешней торговли[100]. Правовое регулирование режима государственных закупок также претерпело радикальные изменения. Доля государственных закупок составила 14 % ВВП Южной Африки[101].

В соответствии с новой Конституцией был принят Билль о правах, который, в свою очередь, закрепил основы демократического общества и установил гражданские права и свободы человека, а также гарантии их реализации. Это было выражено в законных и обоснованных административно-процессуальных действиях, предусматривающих право на обжалование правоприменительных актов, на получение письменных объяснений, право на пересмотр судебных решений, а также рассмотрение и разрешение уголовных дел независимым и беспристрастным судом. Закрепленные основы развития демократического государства нашли свое отражение и в законодательстве, регламентирующем деятельность государственных органов в сфере государственных закупок в соответствии с установленными конституционными императивами. Позднее стало развиваться законодательство, регулирующее данную сферу и развивающее правовые принципы, прямо или косвенно относящиеся к государственным закупкам.

Южная Африка, в соответствии с проводимой классификацией ВТО, по ряду критериев, лежащих в основе такой классификации, рассматривается как развитая страна[102]. Однако она до сих пор продолжает сталкиваться с такими проблемами, как низкий уровень жизни населения, высокий уровень безработицы, нехватка квалифицированных кадров, отсутствие инфраструктуры в определенных областях.

Тем не менее государственные закупки активно развиваются и используются разными государствами как инструмент стимулирования экономики. По оценкам

---

[100] Электронная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: https://www.vokrugsveta.ru/ (дата обращения: 20.10.2022).

[101] Данные Департамента торговли и промышленности Южной Африки см.: DTI 2006 South African Trade [Электронный ресурс] // URL: www.thedti.gov.za (дата обращения: 13.01.2015).

[102] Overview of Procurement Reforms in Africa: Paper presented at the Joint World Trade Organisation/World Bank Regional Workshop on Procurement Reforms [Электронный ресурс] // URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/wkshop_tanz_jan03_e.htm (дата обращения: 13.01.2015).

ВТО, государственные закупки составляют от 10 % и 15 % ВВП развитых стран и до 25 % и более ВВП развивающихся стран[103]. По оценкам Международного валютного фонда, мировой ВВП составил 94 054 130 000 000 долл. США в 2021 г., а ВВП ЮАР — 301 923 639 270 США за этот же год[104].

По мнению профессора Южно-Африканского университета, доктора юридических наук Стефана Петруса, государственные закупки затрагивают как минимум три группы интересов: во-первых, удовлетворение потребностей государственных органов; во-вторых, стимулирование определенной отрасли экономики; в-третьих, поддержание отечественных поставщиков товаров, работ и услуг, а также стимулирование различных отраслей промышленности. Таким образом, основная функция или цель государственных закупок — это удовлетворение законных интересов всех заинтересованных лиц[105]. Названный автор также выделяет в качестве первичной цели государственных закупок приобретение товаров и услуг на максимально выгодных для государства условиях при соблюдении следующих принципов: соотношение цены и качества, честности и открытости, подотчетности расходования бюджетных средств, социальное / промышленное стимулирование различных отраслей экономики.

Африканский национальный банк развития определяет государственные закупки как процесс приобретения государством в лице компетентных органов товаров, работ и услуг, выражающийся в заключении контрактов с государственными заказчиками, в рамках которых производятся платежи при реализации проектов, в соответствии с правилами и процедурами на основе руководящих принципов финансирования, регулирующих данную деятельность. Международная неправительственная организация «Consumer Unity & Trust Society (CUTS)» определяют государственные закупки как правоотношения между

---

[103] Audet D. Government Procurement: A Synthesis Report // OECD Journal on Budgeting. 2003. Vol. 2. No. 3. P. 149–194.

[104] World trade statistical review 2022 [Электронный ресурс] // URL: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2022_e.htm (дата обращения 20.01.2023).

[105] Petrus S. Op. cit. P. 78–80.

покупателем и продавцом, заказчиком и исполнителем на основании законодательно закрепленных норм и правил[106].

Окончательная версия Основного закона ЮАР (Конституции) была принята 8 мая 1996 г. Конституционная ассамблея приняла новый конституционный текст, который был передан в Конституционный суд для заверения. После этого «временная» Конституция была заменена Законом о Конституции 1996 г., и новая Конституция вступила в силу 4 февраля 1997 г. Приложение к Конституции предусматривало переходные механизмы, обеспечивающие плавный переход от «доконституционной» эпохи к «постконституционной» [107]. В настоящее время Конституция является высшим основным законом Южно-Африканской Республики и предусматривает, что принятые законы должны соответствовать основным принципам, закрепленным Конституцией. В случае противоречия принятого закона положениям, закрепленным Конституцией, такой закон будет являться недействительным. Впоследствии принятые законодательные акты на территории ЮАР лишь раскрывают и дополняют установленные конституционные императивы.

Основные принципы правового регулирование сферы государственных закупок установлены в ст. 217 Конституции ЮАР. Данная статья предусматривает закрепление основных начал для дальнейшего регулирования рассматриваемой сферы: государственные федеральные органы, органы провинций, органы муниципальной власти могут заключать государственные контракты на приобретение товаров, работ, услуг в соответствии с установленным законодательством механизмом. Указанная деятельность осуществляется в соответствии с национальным законодательством на основе справедливой, равноправной, прозрачной, конкурентоспособной и рентабельной политики, разрабатываемой государством в сфере государственных закупок. Кроме того,

---

[106] Manual for Procurement of Goods 2021 / Government of Great Britain, Ministry of Finance, Department of Expenditure [Электронный ресурс] // URL: https://cuts-international.org (дата обращения: 28.09.2023).

[107] Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993 [Электронный ресурс] // URL: https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-act-200-1993 (дата обращения: 21.03.2022).

Конституция предусматривает рамочное законодательство о политике закупок, выраженное в установлении предпочтений и преференций отечественным поставщикам товаров, работ и услуг при распределении контрактов, а также защите или улучшении положения лиц, оказавшихся в неблагоприятном положении в результате несправедливой дискриминации.

На сегодняшний день закупки в Южной Африке регулируются несколькими законодательными актами. Законы предусматривают как процесс финансирования, так и непосредственное руководство процессом закупок. Также данная деятельность контролируется институциональным надзором. Законодательство в данной сфере устанавливает правила проведения закупочного процесса, формы и виды отчетностей, порядок планирования закупок, ответственность должностных лиц и запрещенную практику. Что касается институционального надзора, то в структуре Национального казначейства предусмотрен департамент, осуществляющий надзорные функции (OCPO) за государственными закупками в стране. Его деятельность основывается на внутриминистерских инструкциях и законодательстве о госзакупках. В этом контексте наличие правовой базы является неотъемлемой частью эффективной работы системы закупок. Основные принципы, лежащие в основе законодательства о госзакупках ЮАР, заимствованы из международных актов. Национальная система законодательства ЮАР представлена следующими нормативно-правовыми актами: Конституция, Закон Болтона [108] , федеральное законодательство и законодательство провинций. Закон Болтона устанавливает формы проведения закупок, методы и требования, тем самым раскрывая и дополняя основные положения Конституции ЮАР в сфере государственных закупок.

На основании этого в ЮАР существует информационная система (платформа) блокчейн-контрактов, благодаря которой применяются все методы закупок, включая тендеры, котировки, аукционы и другие виды конкурентных торгов. Законом Болтона также установлены:

[108] Public Procurement Act No. 28 of 2024 // Government Gazette. 2024. Vol. 709. No. 50967.

- процедуры закупок, механизмы для более гибких процессов, стоимость которых ниже установленной суммы по разным видам закупок;
- открытые и прозрачные процессы предварительной квалификации для тендеров или других предложений;
- требования к форме тендерной документации, а также виды допустимой рекламы и приглашения к заключению контрактов;
- регистрация заявок заинтересованных лиц, потенциальных участников;
- оценка предложений для обеспечения наилучшего соотношения цены и качества;
- согласование окончательных условий контрактов;
- утверждение предложений;
- обязательное раскрытие информации о любых конфликтах интересов;
- запрет лицам участвовать в торгах или других процедурах торгов, включая лиц, которые были осуждены за мошенничество или коррупцию в течение последних пяти лет; которые умышленно пренебрегали, нарушали или не выполняли государственный контракт в течение последних пяти лет, а также результаты заключенных контрактов, отчетные данные по ним;
- типовые контракты.

Закон Болтона определяет понятие и показатели экономической эффективности и устанавливает принципы ее применения, формулируя следующее: экономическая эффективность должна применяться на протяжении всего процесса закупок, начиная с этапа планирования, на этапе непосредственного процесса закупок и администрирования контрактов и заканчивая процессом подписания

двусторонних передаточных актов. Предложения самой низкой цены недостаточно для достижения экономической эффективности, и поэтому оно не должно предполагать преференцию для поставщика.

Экономическая эффективность должна включать и другие факторы, такие как оперативность доставки закупаемых товаров, уровень обслуживания, будущие эксплуатационные расходы и аналогичные факторы. Необходимо также учитывать особые обстоятельства, поскольку, например, в чрезвычайных ситуациях может потребоваться использование неконкурентных методов закупки, и экономическая эффективность тоже должна приниматься во внимание.

Особенно интересным представляется мнение профессора Кейптаунского университета, доктора юридических наук в области торгового права Стефана Уотермейера: «Система является экономически эффективной тогда, когда все ее механизмы стандартизированы, но при этом наделены достаточной гибкостью для достижения наилучших результатов в отношении экономической эффективности».

Правовое регулирование таких закупочных процедур, как приглашение к участию в тендере, его проведение и определение победителя, должно быть четким, недвусмысленным и формально определенным, считает названный профессор. Изложенные в тендерной заявке критерии и другие требования должны быть точными, не допускающими противоречивых толкований, легко понятными, достаточно подробными, чтобы гарантировать, что закупающая организация требует именно того, на что претендуют участники тендера, а также корректными по своему содержанию. На основании этого размещаемая и рассылаемая информация в форме приглашения поставщиков к участию в предстоящем тендере должна включать детальное описание объекта закупки и условий участия в самом тендере. Это необходимо для того, чтобы все потенциальные участники торгов точно знали, на что они могут претендовать. Закон Болтона устанавливает императивные требования в отношении конкурентов. Организация, осуществляющая закупки (заказчик),

обязана относиться ко всем участникам одинаково в том смысле, что все они должны иметь право участвовать в тендере на один и тот же лот.

За счет стимулирования конкуренции может быть достигнуто наилучшее соотношение цены и качества с обеспечением при этом эффективности и экономичности произведенной закупки, а формирование монополий и фаворитизма должно строго пресекаться. Тендеры в государственных закупках не являются единственным способом обеспечения конкуренции; помимо этого, могут быть использованы и другие конкурентные процедуры, обеспечивающие достаточно широкое участие поставщиков (исполнителей). Закон Болтона предусматривает иные способы определения поставщика, которые могут быть применены: конкурентные переговоры; запросы котировок; списки зарегистрированных поставщиков; электронные закупки (электронные платформы). По мнению профессора Стефана Петруса, следует иметь в виду, что на случай наступления каких-либо чрезвычайных обстоятельств или ситуаций (природных катастроф, пандемий, гражданских воин и т.д.) необходимо законодательно закрепить финансово-правовые механизмы с низкой конкурентоспособностью, поскольку в таких случаях важным критерием закупки является время и, как было отмечено выше, принцип экономической эффективности может не приниматься во внимание. В подобных ситуациях конкурентоспособность не должна быть абсолютной и подлежит оценке в зависимости от конкретных обстоятельств каждого отдельного случая. В связи с этим правительства различных стран обязаны предусматривать правовые механизмы так называемых «чрезвычайных закупок».

Думается, что в иных случаях, по мнению профессора Стефана Петруса, выбор заказчиком метода закупок и определения таких тендерных требований должен соответствовать принципу развития конкуренции и предоставлять потенциальным участникам равные условия и доступ к конкурентным процедурам.

Процесс расходования бюджетных средств через государственные закупки, по мнению названного ученого, должен напрямую соотноситься с нормами бюджетного

законодательства ЮАР и быть таким же транспарентным. Кроме того, необходимо учитывать экономическую эффективность затрат, их целевое назначение и обоснованность. Методы, применяемые в закупках, должны быть пропорциональны требованиям времени, характеру, размеру и стоимости закупок, а нормы закупочного законодательства должны напрямую соотноситься с нормами о бюджетном регулировании[109].

Система государственных закупок напрямую связана с государственным бюджетом страны и не может быть отделена от процесса бюджетирования, системы бухгалтерского учета и управления. Важность функционирования системы государственных закупок заключается в том, что расходы на данную сферу являются одним из основных каналов государственных расходов, помимо грантов и социальных программ.

В Южной Африке, стране с развивающейся экономикой, ежегодные затраты на закупки составляют около 800 млрд рандов ежегодно. Как отмечалось выше, детально процесс закупок и правовое положение участников закреплены в Законе Болтона и ряде инструкций, разработанных Министерством финансов.

Для целей настоящего исследования финансово-правового механизма стоит рассмотреть процесс реализации государственных закупок в Южной Африке, состоящий из нескольких этапов:

- первый этап — это подготовительные действия должностных лиц к непосредственному закупочному процессу. Он охватывает как бюджетно-правовой аспект, так и административно-правовой. Бюджетно-правовой этап регулируется нормами бюджетного законодательства и предполагает выполнение таких действий, как представление планов закупок в соответствии с согласованными бюджетными лимитами и доведение бюджетных средств до получателей лимитов. На административно-правовом этапе происходят определение и формулирование

[109] Petrus S. Op. cit. P. 69–78.

потребностей заказчиков, разработка проекта закупок и его опубликование на информационной платформе;

- второй этап — непосредственный закупочный процесс, который включает в себя определения победителя и непосредственное заключение контракта;
- на третьем (завершающем) этапе оценивается эффективность реализованного проекта закупок и осуществляется контроль расходования бюджетных средств уполномоченными органами. Данный этап охватывает формирование и предоставление отчета в контрольно-надзорные органы по финансовому планированию и контролю, после чего они проверяют законность, обоснованность и целевое расходование бюджетных трансфертов. При этом стоит отметить, что данная деятельность контрольно-надзорных органов регулируется как нормами законодательства о закупках, так и нормами бюджетного права.

Первому этапу законодателем уделяется особо пристальное внимание, поскольку здесь получатели бюджетных средств (заказчики) вступают в финансовые правоотношения с их главным распределителем, а правовое регулирование таких отношений имеет комплексный финансово-правовой характер.

Административно-правовой этап в первую очередь заключается в установлении правосубъектности участников в связи с тем, что он включает в себя процесс планирования, отбор потенциальных поставщиков, оценку их соответствия необходимым критериям и заявленным требованиям. Данный этап закупок обычно начинается с размещения объявления на информационной платформе с целью информирования потенциальных участников торгов о возможности заключения контракта и требованиях к тендеру. В ЮАР существует система общегосударственной блокчейн-платформы (прототип единой информационной системы в России), объединяющая поставщиков, производителей и заказчика и позволяющая проводить торговые операции в режиме реального времени (онлайн). Таким образом, закупающая организация (заказчик) может создать запрос на покупку необходимой продукции, услуг, работ в частном секторе и получить

разнообразные встречные предложения. Создавая запрос на блокчейн-платформе, заказчик легко встраивает его в процесс госзакупок в частном секторе, указав ряд критериев (цену, дату поставки и функциональность). Участники торгов на платформе получают уведомления о запросе, после чего могут подавать заявки, а также запрашивать подробную информацию о любых условиях предполагаемой сделки. Затем заказчик может произвести либо автоматический выбор поставщика, отвечающего требованиям предполагаемой закупки, либо целенаправленный выбор именно того поставщика, который предлагает максимально эффективные условия. Важным аспектом процесса закупок является проверка соответствия потенциальных поставщиков заявленным требованиям заказчика. В сфере государственных закупок это многоступенчатый квалификационный процесс, в ходе которого проверяется соблюдение участниками торгов правовых норм и определяется их ответственность, а также потенциальная способность выполнить условия контракта, финансовая благонадежность. Программа платформы учитывает историю и опыт выполнения предыдущих контрактов участниками, их рейтинг в системе исполнителей по критериям добросовестности и надежности. Также платформа позволяет осуществить процесс идентификации и проверки потенциальных участников торгов, упростить регистрацию подрядчиков, предоставляет общее хранилище информации о ранее исполненных контрактах, включающей прошлые показатели, и дает возможность заказчику получать отчеты в режиме реального времени. Соответственно, общегосударственная платформа закупок минимизирует риски предполагаемой сделки и обеспечивает прозрачность взаимоотношений подрядчиков со всеми учреждениями государственного сектора. Это позволяет снизить риски ведения бизнеса основными подрядчиками, открывает возможности для более мелких поставщиков, которые не могут участвовать в публичных тендерах из-за высоких затрат.

По мнению профессора Уильямс-Элежбе, контракт на закупку на основе блокчейна привлекателен тем, что прозрачность и открытость трансакций не имеют

аналогов по сравнению с «бумажными» системами закупок, которые подвержены высоким рискам мошенничества и манипуляциям. Запись трансакции также может содержать данные, которые могут быть использованы для выявления антидемпинговой практики, часто остающейся незамеченной в процессе закупок, а прозрачность, присущая блокчейну, соответствует самым высоким стандартам подотчетности в государственном секторе. Приведенный пример показывает, в какой степени процесс государственных закупок является сложным и многоаспектным; его стадии взаимосвязаны между собой, но при этом относительно самостоятельны[110].

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в ЮАР реализуется на первом и третьем этапе закупочного процесса и выражается в комплексной реализации норм бюджетного и закупочного законодательства.

Законодательство ЮАР в сфере закупок постоянно развивается и подстраивается под жизненные обстоятельства. Так, в период случившейся пандемии COVID-19 муниципальным властям были предоставлены права издавать временные нормативные акты о закупочной деятельности «на ходу», искать альтернативные способы выполнения своих конституционных функций. Как было рассмотрено выше, прозрачность закупок местных органов власти имеет решающее значение, поскольку она позволяет правительству контролировать предоставление государственных услуг и привлекать муниципальные власти к ответственности.

Проблема прозрачности обострилась во время пандемии COVID-19, когда местные органы власти были обязаны предоставлять необходимые базовые услуги, такие как распределение средств индивидуальной защиты и другого общественного оборудования, необходимого местным гражданам в краткосрочной перспективе.

[110] Williams-Elegbe S. Public Procurement, Corruption and Blockchain Technology: A Preliminary (Legal) Inquiry (October 2018) [Электронный ресурс] // URL: https://www.sun.ac.za/english/Documents/newsclips/InauguralLecture_ProfSopeWilliamsElegbe_23Oct2018.pdf (дата обращения: 13.01.2025).

Ввиду этого был внесен пакет поправок, и отменены тендерные процедуры закупок в отношении средств индивидуальной защиты, а все закупочные процедуры производились в усеченном формате у единственного поставщика. Таким образом, пандемия COVID-19 стала серьезным испытанием для существующих моделей систем государственных закупок во многих странах, в основу которых был заложен принцип эффективности и развития конкуренции, но у которых отсутствовала адаптивность к социальным потрясениям. Возможно, отечественный законодатель, учитывая опыт пандемии при реформировании правового регулирования системы государственных закупок, сместит акцент с жесткой регламентированности действий участников госзакупок на высокоадаптивные механизмы правового регулирования закупочных процессов.

***Исламская Республика Иран***

Анализируя механизм финансово-правового регулирования и особенности функционирования системы государственных закупок в Исламской Республике Иран, необходимо обратиться к историческим событиям и особенностям формирования правовых основ функционирования данной страны. Иранская Республика — государство, функционирующее в условиях международных санкций уже около 50 лет. По данным ОПЕК, оно владеет значительными запасами нефти — около 13,4 % мировых запасов (занимает третье место после Венесуэлы и Саудовской Аравии). Но ввиду того, что в отношении Ирана введены санкции, импорт им нефти на мировой рынок заблокирован, а также заблокированы практически все бизнес-связи и партнерства, ввиду чего экономика страны находится в сложной ситуации. Система источников права в Исламской Республике Иран характеризуется самобытностью из-за исторических особенностей возникновения и развития данного государства, а также в силу произошедшей в 1979 г. культурной революции, которая особым образом сказалась на трансформации правовой системы страны. В результате политических событий современная правовая система Ирана носит смешанный характер. По своему внутреннему

строению она представляет собой сочетание элементов религиозных норм и правил и рецепцию элементов романо-германской правовой системы. Но соотношение указанных элементов непропорционально.

В 1906 г. в Иране была принята Конституция, базой которой послужила франко-бельгийская модель. Но только в 1920-х гг., после проведенных реформ судебной системы, начался процесс отраслевой кодификации. Так, в период с 1920 до 1930 г. были приняты Торговый, Уголовный, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы. В основе данной кодификации лежали французские модели. Что же касается мусульманской правовой доктрины (фикха), то она распространяла свое действие на отношения в области личного статуса и правовое положение имущества, изъятого из оборота. Исламская революция 1979 г. изменила соотношение юридической силы нормативных источников в правовой системе Ирана. Радикальное духовенство, пришедшее к власти, взяло новый курс на исламизацию правовой системы. Новая Конституция 1979 г. закрепила основной принцип, в соответствии с которым все принимаемые законы должны соответствовать нормам шариата. В результате все такие законы содержали принципы джафаритской школы мусульманского права. Кодифицированные источники также подверглись изменениям в соответствии с религиозными принципами. На современном этапе развития правовой системы принципы мусульманского права оказывают существенное влияние на правовую систему и формирующееся законодательство в различных сферах жизни Исламской Республики.

Рассмотренные особенности развития правовой системы Ирана и ряд политических событий обуславливают и формирование системы государственных закупок.

В 2000 г. членами Исламской консультативной ассамблеи (Меджлиса) в Иране был подготовлен план, озаглавленный как «План проекта проведения тендеров», с целью определения и закрепления порядка регулирования тендеров, развития

конкуренции в государственных закупках и сокращения количества нормативных актов, регулирующих данную сферу. Важность создания соответствующей нормативной базы была обусловлена тем, что финансирование государственных закупок осуществляется за счет бюджетных средств. После преодоления ряда возражений, высказанных в отношении указанного плана Советом стражей, он был одобрен в 2005 г. Советом по целесообразности[111]. Закон о тендерах Ирана был утвержден параллельно с поправками в законодательство в экономическом секторе (кампания против коррупции, развитие конкуренции и предоставление доступа к товарам и услугам). Названный Закон условно состоял из двух частей и сразу же был дополнен разъяснениями о самом процессе проведения государственных закупок. В нем были сформулированы принципы открытости, стимулирования конкуренции и обеспечения государства товарами и услугами более высокого качества по более низкой цене[112].

В первой части Закон о тендерах 2004 г. включал в себя особые положения, регулирующие порядок предоставления бюджетных средств на финансирование государственных контрактов, заключаемых на основе публичных и закрытых тендеров. Таким образом, в рассматриваемый Закон законодателем были включены нормы, регулирующие порядок предоставления бюджетных ассигнований, а также виды государственных закупок по их целевому направлению. Например, законодателем отдельно были выделены категории закупок на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских и технологических работ; на разработку, закупку и ремонт вооружений, военной и специальной техники, а также продукции производственно-технического назначения.

---

[111] Закон Рахмани Мирзаде2014 г. [Электронный ресурс] // URL: https://www.iiste.org (дата обращения: 23.05.2023).

[112] Panahi A., Moosavi Nejad E. Criticism and assessment of Plane of Draft of Holding Tenders // Journal of Majlis Research Centre. 2003. Vol. 10. No. 39.

Вторая часть Закона о тендерах 2004 г. предусматривает административный порядок проведения тендеров, состоящий из различных этапов. Так, законодатель выделяет закупки, реализуемые на основе публичных тендеров и закрытых тендеров.

Публичные тендеры включают в себя следующие этапы: определение потребности, формирование плана в соответствии с предоставляемыми объемами финансирования, подготовку и размещение (публикацию) тендерной документации, сбор направляемых предложений от потенциальных поставщиков, оценку направленных предложений.

В связи с тем, что процесс государственных закупок всегда сопряжен с возможностью получения незаконной финансовой выгоды, одной из целей Закона о тендерах являлось максимальное обеспечение прозрачности всего процесса закупок, а также комплексное регулирование и упорядочивание существующих отдельных нормативных актов в рассматриваемой сфере. Государство является не только заказчиком в рамках данных правоотношений, но и строгим контролером расходования государственных средств.

В основу названного Закона легли такие базовые принципы, как:

— добросовестность и надлежащее использование государственных ресурсов;

— прозрачность;

— недопущение ограничения конкуренции;

— принцип эффективного управления бюджетными средствами;

— прозрачность и открытость для всех участников процесса государственных закупок.

Формулируя эти принципы, законодатель определяет правовые основы построения всей системы государственных закупок. Так, принцип добросовестности является важной и необходимой платформой для достижения целей построения всей системы государственных закупок, в том числе обеспечения принципа прозрачности,

эффективного управления, предотвращения мошенничества и неправомерных действий, подотчетности и контроля[113].

Формирование и внедрение правовых основ в форме единого нормативного акта направлено на правовую регламентацию всех этапов государственных закупок в Иране и закрепление важнейших принципов, без надлежащего исполнения которых невозможно достижение целей, лежащих в основе построения системы государственных закупок. Другими словами, для создания оптимально результативной системы государственных закупок товаров и услуг в качестве первого шага необходимы подготовка и принятие законов и нормативных актов, обеспечивающих достижение желаемых целей. Закон, принятый законодательным органом Ирана, аккумулировал максимальные усилия, которые были предприняты для сокращения случаев незаконной практики. С целью уточнения и дополнения в текст документа большое количество раз вносились различные правки, последняя из которых предусматривает создание всеобъемлющей базы данных информации о проводимых и проведенных ранее публичных тендерах. Также законодатель обязал заказчиков публиковать всю подробную информацию о тендерах, тем самым предоставляя сторонам широкие возможности для подготовки и представления предложений для всех желающих поставщиков. Кроме того, указанный Закон закрепляет требования к потенциальным поставщикам, их права и обязанности. Потенциальные поставщики, принимающие участие в публичных тендерах, обязаны представить детальные сведения о своей хозяйственной деятельности при наличии предыдущего опыта участия в публичных тендерах, подтверждающую документацию, а также полную и достоверную информацию о поставляемом товаре, работах или услугах.

Относительно заказчиков рассматриваемый Закон формулирует более строгие требования, обязывая их обнародовать все нормативные акты, правила, инструкции,

[113] Постановление Правительства Ирана от 22.02.1380 г.с.х. (12.05.2001) № Х24505Т/6954 об установлении цен на отдельные категории товаров и услуг.

письма-разъяснения, регулирующие проведение торгов во всех областях. Обязательному опубликованию подлежит победившая заявка и вся сопутствующая документация о товаре, работе и услуге.

Квалификация участников торгов также должна быть прозрачной (основываться на объективных и строго определенных критериях). Участники тендеров обязаны присутствовать при открытии направленных заявок-предложений участников торгов или их представителей на собрании, информируя иных частных лиц и компании, которые могут быть заинтересованы в проводимых тендерах. Надлежащим образом оформленная тендерная документация должна предоставляться всем заинтересованным лицам.

Еще одной из важных целей принятого Закона о тендерах является реализация принципа прозрачности тендерного процесса (Ahrari: 2003). С этой целью в первые пункты A и B ст. 23 названного Закона были внесены уточняющие правки относительно вопроса размещаемой тендерной документации и информации. В п. A ст. 23 указано, что правительство обязано создать национальную базу данных о тендерах, а также регистрировать и хранить следующую информацию и соответствующую документацию:

— объявление о предстоящем тендере;

— имя и реквизиты членов комитета, участников тендера и участников тендерных сессий;

— краткое изложение тендерной документации;

— метод и этапы качественной оценки участников тендера и результатов.

Кроме того, согласно вышеупомянутой статье процесс проведения конкурсных торгов для обеспечения эффективного результата (в соответствии с тендерной документацией) поэтапно должен быть опубликован для всех участников тендера. Заказчики также обязаны формулировать в тендерной документации понятие конкурентоспособности, предъявляемые требования к качеству поставляемого товара, работ или услуг, а также начальную цену контракта.

Статья 2 Закона о тендерах описывает тендер как конкурентный процесс, и законодатель использует термин «наименьшая пропорциональная цена» вместо термина «самая низкая цена». Это показывает, что наименьшая пропорциональная цена должна быть пропорциональна объему работ и анализу предлагаемой цены. Тем не менее данный Закон содержит большое количество неясностей, пробелов и большое количество статей, противоречащих друг другу. Например, указанный Закон закрепляет обязательное соответствие всего процесса закупки принципам объективности и прозрачности, не раскрывая соответствующие понятия, что дает определенную свободу для участников закупочного процесса в интерпретации данных принципов.

Особое внимание законодатель уделяет процессу планирования и бюджетирования. С целью эффективного использования бюджетных средств планирование является обязательным элементом при построении системы государственных закупок в Иране. Еще один, не менее важный элемент, которому уделяется внимание в указанном Законе, — это бюджетирование. Именно составление бюджета для финансирования сделок, реализуемых в процессе государственных закупок, для достижения целей, поставленных правительством, является важнейшим этапом при построении системы госзакупок, в связи с чем в данный Закон были имплементированы положения, регулирующие государственные расходы на проводимые закупки. Таким образом, законодатель использует механизм комплексного регулирования рассматриваемой сферы, комбинируя нормы законодательства о государственных закупках и бюджетного права. Иранские ученые отмечают, что механизм финансово-правового регулирования госзакупок в Иране можно условно разделить на горизонтальные и вертикальные программы, проводимые властями, в связи с чем расходование бюджетных средств реализуется в двухсекторном направлении. По мнению М. Р. Аттарпура, М. Наримани, М. Эльяси, А. Мохаммади, к горизонтальным программам относится государственное финансирование, направленное на регулирование деятельности правительственных

учреждений и государственного сектора в целом, а к вертикальным — финансирование непосредственных государственных стратегически важных программ[114].

Действующим Законом также предусмотрены меры юридической ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных закупок. Так, в целях предотвращения мошенничества и злоупотреблений в иранской правовой системе предусмотрены нормы административной и уголовной ответственности. Помимо специального Закона, регулирующего сферу государственных закупок, в иных нормативных актах также имеются нормы, затрагивающие рассматриваемую сферу. Например, деятельность государственных заказчиков регламентируется в Кодексе управления государственной службой. Положения, регулирующие деятельность правительства в сфере бюджетирования, также закреплены в законах о годовом бюджете. Нормы, регулирующие основы осуществления финансового контроля и мониторинга, сформулированы в Общем законе об аудите. Также в Уголовном кодексе предусмотрены составы преступлений и соответствующие виды санкций в рассматриваемой сфере, такие как нормированное наказание, возмездие, вира, судебное взыскание, сдерживающие меры[115].

Помимо вышеперечисленных нормативных источников, существует уже сложившаяся судебная практика и разъяснения Высшего ревизионного суда. В своих разъяснениях он указывает на необходимость контроля нижестоящих судов при отправлении правосудия за соблюдением участниками государственных закупок основных и главных принципов, таких как прозрачность, недопустимость ограничения конкуренции, противодействие коррупционном схемам, принцип

---

[114] Аттарпур М. Р., Наримани М., Эльяси М., Мохаммади А. Государственные закупки как механизм стимулирования инновационного развития // Форсайт. 2024. Т. 18. № 1. С. 33–45.

[115] Закон об исламских уголовных наказаниях Исламской Республики Иран 1991 г. [Электронный ресурс] // URL: https://znanierussia.ru/articles (дата обращения: 15.01.2022).

запрета нецелевого расходования государственных средств, а также принцип запрета получения необоснованной финансовой выгоды.

Таким образом, в результате изучения сложившейся правовой основы законодательства Исламской Республики Иран, регулирующей сферу государственных закупок, можно сформулировать следующие выводы: политические события определенным образом оказали здесь большое влияние на формирование нормативных источников системы государственных закупок. На сегодняшний день государственные закупки в Иране определяются как процесс приобретения товаров, работ и услуг государством для исполнения своих функций. В связи с этим Правительство Ирана осуществляет выработку и реализацию закупочной политики с целью надлежащего использования финансовых ресурсов государства. Поэтому для предотвращения коррупционных схем и нарушений в отношении государственных закупок, для достижения целей функционирования системы государственных закупок, включая поддержание ценности денег, расширение и участие частного сектора, правовое регулирование данной сферы находится в постоянном динамическом движении. Как отмечалось выше, в основу специальных источников правового регулирования системы государственных закупок легли базовые принципы, необходимые для построения всей системы государственных закупок. Несмотря на то что законодательство постоянно дополняется новыми нормами и положениями, остается много неурегулированных вопросов и пробелов. Тем не менее необходимо отметить, что законодатель сформулировал вектор дальнейшего развития правового регулирования сферы госзакупок, указав на необходимость соблюдения таких принципов, как прозрачность, конкуренция, подотчетность, контроль и надзор. Эта концепция находит отражение в изменениях, вносимых в текст Закона о тендерах, и дополнениях к нему, а также в разъяснениях Высшего ревизионного суда и сложившейся судебной практике.

***Китайская Народная Республика***

Правовое регулирование любой сферы жизни общества в восточноазиатских странах отличается определенными особенностями, связанными с историческими событиями, национальным менталитетом, религиозным укладом и экономическим развитием. Так, в КНР правовое регулирование государственных закупок представлено рядом нормативных актов, разграничивающих закупки государственных органов (Закон КНР от 29.06.2002 «О правительственных закупках») и закупки государственных предприятий (отдельных видов юридических лиц) (Закон КНР от 30.08.1999 «О торгах»). Выработку и реализацию государственной политики в сфере системы государственных закупок, в том числе и контрольно-надзорные функции, осуществляет Министерство финансов КНР. Именно оно регулирует процесс расходования бюджетных средств с помощью системы государственных закупок посредством реализации механизма финансово-правового регулирования.

Как уже отмечалось, значительную долю ВВП в большинстве стран составляет система государственных закупок, благодаря которой государство реализует экономические и социальные задачи. Система государственных закупок представляет собой оптимально выстроенный механизм, стимулирующий, с одной стороны, развитие малого, среднего и крупного бизнеса, а с другой — потребителя данных товаров и услуг.

Система государственных закупок в КНР выстроена таким образом, что весь механизм системы направлен на снижение технологической и финансовой зависимости национального производства от зарубежных источников ресурсов и капиталов, а также на поддержку и стимулирование национального производителя с целью предотвращения безработицы и обеспечения населения рабочими местами.

Правовое регулирование государственных закупок в КНР осуществляется следующими нормативными актами: Government Procurement Law (далее — Закон о государственных закупках) и Bidding Law (далее — Закон о торгах). Закон о

государственных закупках был принят в 2002 г., закрепив обязанность заказчика приобретать товары и услуги для правительственных учреждений и юридических лиц Китая только отечественного производства. Исключением явились случаи 20 %-го превышения цены отечественных товаров в сравнении со стоимостью аналогичного товара или услуг компаний иностранного происхождения, «а также случаи, когда товары или услуги не могут быть закуплены в Китае на приемлемых коммерческих условиях»[116].

В целях настоящего исследования рассмотрим финансово-правовой аспект действующего законодательства о системе государственных закупок в КНР, так как реализация государственных закупок осуществляется за счет средств государственного бюджета. При этом необходимо отметить, что бюджетная система Китая представляет собой сложную многоуровневую систему, состоящую из пяти уровней бюджета (ст. 30 Конституции КНР). Правовое регулирование также имеет сложную структуру и представлено Законом КНР от 22.03.1994 «О бюджете»[117] (далее — Закон о бюджете), а также большим количеством подзаконных правовых актов. Закон о бюджете является нормативным правовым актом постоянного действия и регламентирует порядок управления государственным бюджетом. В гл. III Закона о бюджете закрепляются основные источники доходов и статьи расходов бюджетных средств. В качестве основных статей расходов законодатель выделяет расходы, связанные с реализацией государственных закупок, а именно: расходы, направленные на развитие проектов в области образования, науки, культуры, здравоохранения; расходы на госуправление; расходы на национальную оборону. Данные положения полностью раскрываются и детализируются в Законе о государственных закупках и частично в Законе о торгах, что свидетельствует о комплексном механизме финансово-правового регулирования системы

---

[116] Government Procurement Law (Закон о государственных закупках КНР) [Электронный ресурс] // URL: www.gov.cn/english/laws/2022-12/26 (дата обращения: 13.01.2025).

[117] Закон о бюджете КНР от 22.03.1994 [Электронный ресурс] // URL: https://asia-business.ru/law/law2/bank/budget/ (дата обращения: 13.01.2025).

государственных закупок, а также о взаимосвязанности норм закупочного законодательства с нормами бюджетного законодательства.

В связи с тем, что сфера государственных закупок в Китае, как и во всем мире, несет в себе высокие коррупционные риски, законодатель детально закрепляет механизмы реализации всех закупочных процессов и формулирует требования ко всем участникам закупок.

Закон о государственных закупках в Китае определяет государственные закупки как особый вид деятельности государства в лице уполномоченных органов по приобретению товаров (работ, услуг) за счет средств государства в соответствии с источниками финансирования, указанными в законодательстве о государственном бюджете, и закрепляет основные способы определения поставщика: открытые торги, селективные торги, конкурентные переговоры, запрос котировок и единственный источник закупок; кроме того, добавился новый способ — конкурентные диалоги. Селективные торги также предполагают рассылку писем-приглашений для участия в торгах только определенному кругу юридических лиц. Данный способ подразумевает привлечение минимум трех и более организаций, имеющих устойчивое финансовое положение, а также обладающих техническими и производственными мощностями для выполнения проекта.

Заказчик обязан проводить подготовку и публикацию тендерной документации как в электронной форме, так и в бумажной. Закупающая организация не имеет права прервать процесс торгов после направления заявки-извещения или письма-приглашения.

В тех случаях, когда государственные закупки касаются строительных проектов, которые требуют приглашения к участию в торгах подрядчиков или поставщиков, применяется Закон о торгах. В нем установлены виды и категории строительных проектов, которые полностью или частично финансируются государством. Нормы Закона о торгах также детально раскрывают основные положения бюджетного законодательства, связанного с предоставлением

государственных средств, направленных на реализацию «строительных проектов». Термин «строительные проекты» предполагает проекты, финансируемые из государственного бюджета и связанные с реновацией и реконструкцией, отделочными работами, строительством и сносом зданий, строений, сооружений. Закон о торгах регулирует порядок финансирования закупок товаров, связанных с фактическими строительными работами, услуги по разработке строительной и технической документации и ее последующему согласованию и утверждению в компетентных органах государственной власти. Положения о тендерных проектах, опубликованные Национальной комиссией по развитию и реформам (National Development and Reform Commission), определяют «проекты, полностью или частично инвестированные государственными фондами или финансируемые государством, как высокобюджетные проекты, сумма которых превышает 2 млн юаней бюджетных средств, и данные средства составляют более 10 % от общей суммы инвестиций»[118].

Наиболее распространенным методом государственных закупок является публичное приглашение к участию в торгах. В соответствии с текущим каталогом, государственные закупки товаров / услуг, приобретенных в рамках одного строительного проекта, или индивидуальные закупки, сумма которых составляет более 2 млн юаней, подлежат публичному размещению и требуют направления предложений к участию в торгах трем и более поставщикам. Еще одним участником государственной закупки, помимо заказчиков и поставщиков, являются агенты по закупкам. В случае закупки товаров, работ и услуг по каталогу заказчик обязан обратиться в учреждение централизованных закупок, деятельность которого финансируется и контролируется правительством Китая. Агенты по закупкам выступают в качестве посредников между заказчиками и участниками торгов. Иностранные компании, участвующие в государственных закупках, или их

[118] Government Procurement Law (Закон о торгах КНР) [Электронный ресурс] // URL: www.gov.cn/english/laws/2022-12/26 (дата обращения: 13.01.2025).

китайские дочерние компании взаимодействуют в первую очередь с агентами по закупкам (также называемыми приглашающими к участию в торгах агентами) или «учреждением для централизованных закупок» [119] . Агенты по закупкам контролируют весь закупочный процесс и проверяют приглашенных поставщиков на предмет финансовой благонадежности как потенциальных партнеров по государственному контракту.

Закон о государственных закупках и Закон о торгах устанавливают определенные требования к тендерной документации. В случае ее несоответствия установленным законодателем требованиям заказчику может быть отказано в финансировании. В связи с этим Закон о торгах детально регламентирует содержание тендерной документации в соответствии с законом, которое включает в себя:

- название, адрес и контактные данные закупающей организации, агентства по закупкам, название / бюджет проекта, требования к закупкам, период публикации, квалификацию поставщика и т.д.;
- дату, место и способ получения тендерной документации, ее общую цену, крайний срок подачи тендерной заявки, дату / место ее открытия, контактные данные лица, ответственного за проект закупок, и т.д.

Объявления о приглашении к участию в торгах по строительным проектам должны дополнительно включать:

- профиль, масштаб и источники финансирования проекта;
- местоположение и график реализации проекта;
- место и время получения документов с приглашением к участию в торгах или предквалификационных документов;
- плату за приглашение к участию в торгах / предквалификационный документ;

[119] Government Procurement Law.

- квалификацию участников торгов.

С целью реализации принципа открытости и гласности законодатель закрепил обязанность заказчика публиковать приглашение к участию в торгах не позднее чем за 20 дней до последнего дня подачи заявок.

Согласно установленному порядку публикации закупок, тендерная документация для проектов закупок должна быть размещена на следующих информационных площадках:

- http://www.zycg.gov.cn[120];
- Информационная система о проведении закупок и торгов в Китае (http://www.chinabidding.com.cn)[121];
- China Daily (http://cn.chinadaily.com.cn/);
- «Китайский экономический вестник» (http://www.ceh.com.cn/)[122];
- Новости строительства в Китае (http://www.chinajsb.cn/).

Уведомления о международных тендерах должны быть опубликованы в англоязычной версии «China Daily» и доступны по ссылке: http://www.chinadaily.com.cn[123]. Строительные проекты, реализуемые под надзором Министерства жилищного строительства и городских и сельских районов КНР, публикуются Китайской ассоциацией управления строительными предприятиями на веб-сайте http://www.cacem.com.cn/[124]. Публикации, касающиеся торгов на закупку машин и электротоваров, размещаются на веб-сайте: http://www.chinabidding.com/[125].

Общие квалификационные требования к поставщикам и подрядчикам включают:

---

[120] Интернет-портал по проведению государственных закупок КНР.
[121] Официально авторизированный онлайн-ресурс для размещения государственных заказов в КНР.
[122] Государственный экономический вестник КНР.
[123] Государственная ежедневная общественно-политическая газета, которая издается компанией «China Daily Group», публикующая официальную информацию о текущей экономической ситуации в Китае.
[124] Электронная информационная система по управлению строительными проектами КНР.
[125] Торговая площадка, касающиеся торгов на закупку машин и электротоваров в КНР.

- правоспособность и дееспособность (возможность привлечения к гражданской ответственности);
- хорошую деловую репутацию;
- надежные финансовые и бухгалтерские системы;
- оборудование и профессиональные знания для выполнения контракта;
- отсутствие нарушений обязательств по уплате налогов / взносов на социальное страхование;
- отсутствие серьезных нарушений законодательства в ходе своей деятельности в течение последних трех лет, предшествовавших участию в процессе закупок;
- выполнение других требований (которые не должны быть необоснованными или приводить к дискриминационному положению по сравнению с другими поставщиками).

В дополнение к общим квалификационным требованиям в КНР применяются специальные квалификационные требования (например, для строительных проектов). Участники торгов должны предоставить квалификационные сертификаты КНР, а также другую информацию, подтверждающую их юридическую и фактическую квалификацию. Это означает, что иностранные компании на практике, как правило, не имеют права участвовать в подобных проектах напрямую, поэтому зачастую иностранные поставщики регистрируют квалифицированные китайские дочерние компании (и даже в таком случае строительные компании с иностранными инвестициями не имеют права участвовать в большинстве китайских строительных проектов внутри страны из-за юридических ограничений, регулирующих строительные предприятия с иностранными инвестициями в Китае). Китайское законодательство в сфере строительства классифицирует все строительные компании на основе их капитализации, отслеживает учет, численность и

квалификацию персонала, инвестиционные формы, наличие аффилированных лиц и т.д.

Международные участники торгов (в случае если они с правовой точки зрения соответствуют квалификационным требованиям участников торгов в качестве поставщиков товаров, работ и услуг, не требующих местного представительства в Китае) должны представить и подтвердить эквивалентную квалификацию с точки зрения опыта, послужного списка и минимального годового оборота за последние годы. В случае если торги проводятся консорциумом, участники торгов могут претендовать только на самый низкий балл среди членов консорциума.

Несоответствие поставщика установленным законодательством квалификационным требованиям позволяет заказчику или надзорным органам признать государственный контракт недействительным и, как следствие, незаключенным. Также участники торгов должны учитывать требования тендерной документации с точки зрения объема, информации и сроков исполнения контракта и представить конкурсную документацию, подтверждающую возможность выполнения всех условий; в противном случае заявка может быть отклонена. Согласно закону конкурсная документация должна включать:

- бизнес-лицензию участника торгов;
- финансовые отчеты (включая подтверждение уплаты налогов / взносов на социальное страхование);
- доказательство того, что участник торгов обладает оборудованием и техническими знаниями, необходимыми для выполнения соответствующих контрактов;
- подтверждение участником торгов того, что он не совершал серьезных нарушений законодательства в ходе своей деятельности в течение трех лет до подачи заявки;

- другие документы / информацию, установленные тендерной документацией;
- предложение самой низкой цены.

По мнению Н. А. Продановой и Е. И. Зацаринной, правительство Китая на этом этапе изо всех сил пытается установить заградительные фильтры для иностранных участников, тем самым способствуя снижению уровня конкуренции для китайского рынка высоких технологий со стороны США и стран Европы. Целенаправленное сдерживание иностранной конкуренции является приоритетом государственной политики Китая в области закупок[126].

Следующим этапом в закупочной процедуре являются рассмотрение и оценка тендерных заявок, которые анализируются комитетами по оценке заявок, специально созданными заказчиком или учреждением по централизованным закупкам. Комитеты по оценке заявок производят первичную оценку полученной заявки и конкурсной документации на предмет соответствия участника закупки требованиям тендерной документации. Комитеты по оценке заявок объявляют заявку или предложение недействительными в случае несоблюдения формальных юридических требований.

После первоначального формального определения соответствия требованиям законодательства направленной тендерной заявки и предложения в отношении оценки их фактического содержания применяются различные методы.

Методы оценки включают следующие три категории:

1) метод оценки минимальной ставки в основном применяется к стандартным индивидуальным товарам и проектам общего обслуживания. Выигрышная ставка в первую очередь определяется предложенной ценой. Если все участники торгов отвечают существенным требованиям тендерной документации, выигрывает участник, предложивший самую низкую цену;

[126] Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. 2025. № 5 (3). С. 151–158.

2) комплексная оценка заявок главным образом применяется к товарам, услугам или проектам, которые содержат сложные технологии или не имеют единых стандартов спецификации, производительности, процесса и т.д. В таком случае оценка проводится на основе определенных критериев в соответствии с количественными показателями. Выигрывает участник торгов, набравший наибольшее количество баллов по данным показателям;

3) метод соотношения эффективности и цены — это разновидность комплексной оценки предложения, где решающим фактором является не предлагаемая цена, а результат всестороннего анализа и все другие релевантные факторы (включая технологию, финансовое положение, кредит, производительность, сервис и т.д.). Затем оценочный балл делится на предложенную цену, и выигрывает участник с наибольшим коэффициентом.

Во время текущей оценки заявок стандарты оценки, действительного участия в торгах не могут быть изменены. После того как комиссия по оценке заявок завершит всестороннее рассмотрение предложений от участников, будет определен победитель, и ему заказчик обязан направить проект контракта.

Как было отмечено выше, правительство Китая в своей закупочной политике отдает предпочтение отечественным поставщикам товаров / работ / услуг, закрепляя в Законе о государственных закупках следующие положения: заказчики «должны закупать отечественные товары, конструкции и услуги». Другими словами, импортные товары, произведенные за рубежом, которые ввозятся на территорию КНР через таможню, должны быть рассмотрены по остаточному принципу и являться дополнительным, т.е. второстепенным выбором. Что же касается отечественных товаров с элементами импорта, то такие товары считаются «отечественными», если по крайней мере 50 % их добавленной стоимости создано в КНР. Законодатель в отношении импортных товаров также закрепляет следующие

условия: товары и услуги иностранного происхождения могут приобретаться в следующих случаях:

- соответствующие товары / услуги недоступны в Китае;
- соответствующие товары / услуги доступны в Китае, но не могут быть приобретены на разумных коммерческих условиях (обычно в случае, если местная цена на ≥ 20% выше);
- соответствующие товары / услуги закупаются для использования за пределами КНР;
- любая закупка импортных товаров / услуг правительством подлежит утверждению компетентным органом.

После завершения процесса закупок заказчик и победитель тендера заключают государственный контракт в течение 30 дней с момента уведомления о победе в тендере. Закон предусматривает письменную форму государственного контракта, и в случае, если участник торгов является консорциумом, все стороны такого консорциума должны выполнить договор о закупках и нести солидарную ответственность.

Закон о торгах запрещает поставщику передавать исполнение государственного контракта в целом или разделять его на части и передавать эти части третьим лицам. Субподряд допустим только для незначительных частей контракта и только в том случае, если право на субподряд оговорено в самом контракте. Субподрядчики не могут в дальнейшем передавать на субподряд объем своих обязательств по данному контракту иным лицам. При этом необходимо отметить, что именно победитель тендера несет полную ответственность за надлежащее исполнение контракта в целом. Привлекаемые субподрядчики несут солидарную ответственность с победителем тендера.

Законодатель также предусмотрел процедуру пересмотра итогов тендера по инициативе любого участника закупочного процесса. В связи с этим участники наделены правом требования пересмотра каждого этапа процесса закупок (например,

в отношении первоначальной закупочной документации, процедуры закупок или ее результатов).

Как Закон о государственных закупках, так и Закон о торгах предусматривает аналогичный трехэтапный механизм пересмотра результатов торгов по жалобе участников:

- поставщики могут направлять запрос заказчику или закупающей организации / агенту по закупкам, а также представить свои возражения стороне, приглашающей к участию в торгах;
- они могут направить жалобу в надзорный департамент / департамент административного надзора;
- также предусмотрен механизм судебного пересмотра.

Китайским законодателем принимается широкий спектр мер по сдерживанию коррупции в сфере государственных закупок. Эти меры направлены на предотвращение злонамеренного сговора различных игроков в деятельности по проведению торгов (т.е. в рамках участия в торгах). За данные действия участников торгов предусмотрена уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок до трех лет.

По мнению О. В. Пономаревой, согласно Закону о государственных закупках и Закону о торгах, Закону о борьбе с недобросовестной конкуренцией и уголовному законодательству подкуп заказчиков или закупающих организаций, осуществляемый участниками торгов, является наказуемым и может привести к конфискации незаконных доходов, штрафам, внесению в официальный список поставщиков с записями о неправомерных действиях («черный список», т.е. определенная информация о заинтересованном бизнесе и его руководстве будет обнародована), отстранению от участия в государственных закупках на срок до трех лет и в серьезных случаях к отзыву лицензии участника торгов на ведение предпринимательской деятельности. Помимо этого, в соответствии с Законом КНР «О договорах» правоохранительные органы КНР наделены полномочиями на

расторжение заключенных государственных договоров в случае выявления «*нарушений государственных интересов*» [127] . По ряду преступлений в сфере государственных закупок предусмотрена смертная казнь (в частности, по таким составам, как дача или получение взятки, сговор на торгах).

По мнению многих ученых-юристов, исследовавших систему государственных закупок Китая, механизм реализации в данной сфере направлен на решение следующих задач: минимизацию зависимости национального производства от иностранных ресурсов и иностранных капиталов, а также защиту интересов и развитие национального производителя с целью увеличения экспорта товаров. Так, П. А. Паулов и К. В. Силантьева отмечали, что правительством Китая регулярно реализуются адресные программы финансирования с целью поддержки национальных предприятий. Данные программы представляются интересными для заимствования с последующей адаптацией и возможным применением их в Российской Федерации [128] . Дополнительно необходимо отметить, что правовое регулирование сферы государственных закупок в КНР отличается достаточным количеством правовых барьеров или полным запретом на привлечение иностранной продукции. Таким образом, в Китае в сфере государственных закупок реализуется политика, в рамках которой отечественная продукция и отечественный производитель являются приоритетными.

Проведя анализ систем государственных закупок и их правового регулирования в указанных странах, можно отметить следующие особенности: системы государственных закупок, рассмотренные выше, имеют особое внутреннее строение, сложную систему управления и контроля. Большое количество установленных императивных запретов, барьеров, процедур согласований, льгот и преференций — все это усложняет механизм реализации закупки, делая его менее

---

[127] Пономарева О. В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. С. 101–119.

[128] Паулов П. А., Силантьева К. В. Государственное регулирование закупочной деятельности // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 12. С. 442–446.

прозрачным и, как следствие, коррупциогенным. В отличие от российской системы правового регулирования, в упомянутых странах законодательство о государственных закупках является более закрытым с точки зрения информационного обеспечения и менее доступным для реализации контроля процессов проведения всех закупочных процедур.

Кроме того, можно отметить, что правовое регулирование системы государственных закупок во многих странах имеет значительное сходство как в части массового использования метода правового регулирования, так и правоприменительной практики. Правительствами данных стран уделяется особое внимание финансовому контролю и аудиту расходования бюджетных средств. Также государственные закупки зачастую используются не только для эффективного расходования средств бюджета с целью удовлетворения нужд государства, но и в качестве стимулирующего рычага различных отраслей экономики.

Объединяющими принципами, лежащими в основе действующего законодательства указанных стран, являются: принцип прозрачности, открытости; принцип целевого использования бюджетных средств; принцип экономичности, выраженный в обеспечении закупок, товаров, работ и услуг установленного качества по оптимальной цене с минимальными издержками.

В особенности стоит остановиться на принципе защиты национальных интересов при реализации государственных закупок. Он выражается в установлении определенных преференций и введении ряда ограничений и запретов. Ярким тому примером являются прямой запрет допуска на рынок государственных закупок иностранных компаний в Китае и выраженная поддержка отечественного производителя. Как уже было рассмотрено, в КНР реализуются три меры, полностью ограничивающие доступ иностранных товаров на рынок государственных закупок:

— введение запрета на покупку товаров и услуг иностранного происхождения и у иностранных поставщиков;

— введение требований к иностранным производителям по наличию локальных компонентов в составе товара;

— осуществление политики ценовых преференций[129].

Таким образом, в Китае государственные закупки, с одной стороны, являются одной из статей расходов бюджета, а с другой стороны, рассматриваются в качестве финансовых инвестиций в национальную экономику; как следствие, императивно реализуется политика поддержки и развития отечественного производителя, а также защита от иностранного участия. Законодательство, регулирующее государственные закупки, содержит основные положения о порядке и основаниях предоставления бюджетных лимитов и финансирования государственных заказчиков.

Впрочем, экспертами в рамках форума АТЭС для стран-участниц были разработаны рекомендации по выстраиванию правовых моделей регулирования системы государственных закупок с обязательным включением таких принципов, как прозрачность, соотношение цены и качества, открытая и эффективная конкуренция, честные сделки, подотчетность и надлежащая закупочная процедура. Таким образом, общая политика в проведении государственных закупок должна поддерживать:

— общественное доверие, подкрепленное атрибутами подотчетности, прозрачности и справедливости;

— эффективность в использовании государственных средств для достижения соотношения цены и качества результатов закупок[130].

Проведенный выше анализ механизмов финансово-правового регулирования государственных закупок выявил ряд общих закономерностей:

- государственные закупки являются одной из статей расходов, что закреплено законодательством о бюджете;

---

[129] Government Procurement Law.

[130] План действий Рабочей группы по противодействию коррупции и обеспечению прозрачности АТЭС на 2022–2025 гг. [Электронный ресурс] // URL: https://anticor.hse.ru/assets (дата обращения: 03.01.2023).

- нормы Закона о торгах и Закона о государственных закупках раскрывают бюджетно-правовую природу государственных закупок в Китае;
- наблюдается высокая динамика внесения изменений и поправок в нормативный акт, регулирующий государственные закупки, ввиду чего закупочное законодательство является массивным и сложным;
- в рассмотренных выше странах механизм финансово-правового регулирования государственных закупок носит в высшей степени предписывающий характер и контролируется специально созданными государственными структурами, а, например, в Королевстве Камбоджа закупки характеризуются почти полным дерегулированием и передачей полномочий по реализации данной деятельности (в том числе и контролю) непосредственным субъектам закупок. Эти различия отражают фундаментальные подходы в понимании закупок в разных юрисдикциях, часто вытекающие из их исторических обстоятельств и политических ограничений.

По итогам рассмотрения указанных систем государственных закупок можно отметить, что, несмотря на существующие различия в законодательных моделях, методологии и правоприменительной практике, все они объединены одной целью — эффективным расходованием бюджетных средств для удовлетворения нужд и потребностей государства при соблюдении базовых принципов, являющихся основой в построении контрактной системы государственных закупок, а также соответствием механизма расходования бюджетных средств нормам бюджетного или финансового законодательства страны.

## § 2.2. Правовые основы финансово-правового регулирования закупочной деятельности на примере стран — участниц АСЕАН и ВТО

С 1996 г. Россия стала полноправным партнером по диалогу с АСЕАН, а в 2005 г. приняла участие в первом саммите в Куала-Лумпуре, где был создан Финансовый фонд Диалогового партнерства, куда Россия ежегодно осуществляет денежные взносы в размере 1,5 млн долл. США. За счет данного фонда осуществляется проектная и инвестиционная деятельность между странами-участницами. Королевство Камбоджа, являясь членом АСЕАН, ежегодно наращивает объемы сотрудничества с Россией в рамках проекта «Россия — АСЕАН».

***Королевство Камбоджа***

В 1993 г. в Королевстве Камбоджа была принята новая Конституция. После многих лет социальных потрясений и гражданской войны Камбоджа вступила в долгий и последовательный процесс восстановления. Создание современной демократической системы управления в традициях страны и рыночной экономики, которая могла бы стимулировать развитие частного бизнеса и уменьшить безработицу, лишения и хроническую бедность, стало приоритетом для правительства данного государства. Система государственных закупок благодаря международным финансовым и «донорским» учреждениям, а также приведению правовой и процедурной базы государственных закупок в соответствие с мировыми моделями тоже подверглась кардинальным изменениям. С помощью полного переформатирования и создания единой системы государственных закупок правительство Камбоджи смогло реализовать ряд специальных программ, направленных на развитие сельских районов, осуществить различные инфраструктурные и инвестиционные проекты, оказать поддержку бизнесу[131]. С момента первого этапа трансформации государственные закупки в Камбодже приобрели бюджетно-административный характер. Это выразилось в установлении неразрывной правовой взаимосвязи бюджетного процесса и порядка

[131] Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2022 [Электронный ресурс] // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/cambodia (дата обращения: 15.06.2023).

функционирования контрактной системы, а также в закреплении принципов контрактной системы и принципов бюджетного регулирования.

Однако за последние пять лет развитие правового регулирования госзакупок в Камбодже стало расходиться с теми жизненными процессами, которые происходили в стране, а практическая реализация закупочных процедур перестала соответствовать правовым положениям. Данные обстоятельства определенным образом отразились на экономических показателях ВВП. В связи с этим правительство Камбоджи было вынуждено подготовить ряд законопроектов, связанных с внесением поправок в действующее правовое регулирование закупочной системы. Рассматривая финансово-правовое регулирование государственных закупок и правовую систему Камбоджи, необходимо учесть особенности формы государственного устройства данной страны.

Камбоджа по форме правления представляет собой конституционную монархию, т.е. систему правления, при которой основой государственного строя являются демократические принципы, заложенные в конституции. Король является главой государства; исполнительная власть осуществляется премьер-министром, возглавляющим Совет министров. Совет министров подотчетен двухпалатному законодательному органу, состоящему из Национальной ассамблеи и Сената. Сенат также является ревизионной палатой, которая пересматривает принятые законодательные акты.

В Камбодже существует многоуровневая иерархия нормативных правовых актов. Законы (kram), принятые законодательным органом и одобренные королем, являются нормативными актами «высокого уровня» и имеют силу федерального закона. Совет министров наделен правом законотворческой деятельности и может издавать декреты (kret) и поддекреты (anukret). Оба этих вида нормативных актов расширяют и дополняют положения главного закона страны. Органы исполнительной власти наделены полномочиями по изданию имплементационных правил и подзаконных актов (prakas), дополняющих положения законов, декретов и

поддекретов, а также министерских инструкций и руководящих принципов (sarachor). Правительство представлено 25 отраслевыми министерствами, а также несколькими государственными предприятиями и некоммерческими образовательными и культурными общественными учреждениями. Именно Совет министров осуществляет выработку и реализацию государственной политики в сфере государственных закупок[132].

Правовая база, регулирующая государственные закупки, включает в себя три подзаконных документа и перечень подзаконных актов, а также и другие министерские директивы. Следует отметить, что Всемирный банк и ряд других международных организаций неоднократно рекомендовали правительству Камбоджи разработать единый законодательный акт, регулирующий закупочную деятельность государства, что позволило бы объединить и гармонизировать разрозненный набор правовых инструментов, которые существуют в настоящее время. Первым и наиболее структурированным актом был декрет 1995 г., за которым последовали подзаконный акт 1998 г. и два подзаконных документа 2002 г. об управлении финансами советов коммун (khum /sangkat), которые определяют их полномочия по закупкам. Также в 2002 г. была издана важная директива, касающаяся руководящих принципов закупок в общинах (khum /sangkat). В 2011 г. был принят единый законодательный акт, регулирующий процесс реализации государственных закупок в Королевстве, который действует и в настоящее время. Целью этого закона стало обеспечение процесса государственных закупок товаров, работ, услуг, а также соблюдение принципов прозрачности, подотчетности, справедливости, эффективности и своевременное обеспечение единой системы государственных закупок в Королевстве Камбоджа[133].

---

[132] RGC, 1998 [Электронный ресурс] // URL: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php (дата обращения: 13.01.2025).

[133] Law of Public Procurement (RGC, 2011) [Электронный ресурс] // URL: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php (дата обращения: 13.01.2025).

Данный нормативный акт объединил все ранее существовавшие правовые источники регулирования рассматриваемой сферы и определил порядок проведения торгов. В Камбодже государственные закупки включают в себя поставки товаров, услуги и общественные работы. Зачастую крупные государственные контракты на общественные работы выполняются в виде контрактов BOT (концессии на строительство, ввод в эксплуатацию и передачу завершенных объектов) а также приобретения транспортных средств, ИТ-систем и других дорогостоящих активов, в которых франшиза (она же является договором концессии) предоставляется только генеральному подрядчику либо дочерней компании для последующей эксплуатации объекта инфраструктуры. Договоры концессии также являются распространенной формой государственных закупок; при этом подрядчику предоставляются «исключительные права управления инфраструктурным проектом», и концессия может быть продлена на срок до 30 лет. По истечении срока действия контракта объект передается правительству. Договоры концессии BOT являются частью программы государственно-частной инициативы, или так называемого государственно-частного партнерства. С помощью таких форм государственно-частного партнерства правительство вступает в партнерские отношения с частным сектором для стимулирования частного сектора экономики. В данных формах партнерства концессионер получает от правительства полное денежное финансирование строительных проектов при условии уплаты определенных отчислений-роялти, которые составляют часть доходов, полученных от любых сборов, взимаемых с конечных пользователей объекта (RGC, 2011).

В системе государственных закупок Камбоджи используются пять методов закупок: это внутренние закупки (иногда называемые внутренней агитацией), международные закупки, внутренние конкурсные торги, международные конкурсные торги и прямые переговоры. В соответствии со ст. 5 подзаконного акта 2012 г. закупочная процедура в виде конкурсных торгов применяется, если это соответствует так называемым «общим интересам» и когда «достаточное количество

поставщиков или компаний способно поставить товары и выполнить требуемые работы» (RGC, 2012). Для закупок на сумму от 12 500 до 50 000 долл. США используются внутренние конкурсные торги при условии, что при первоначальной оценке предложений «местные производственные и строительные мощности достаточны, а также когда первоначальная стоимость закупки не сможет привлечь иностранных участников торгов» (RGC, 2012). Внутренний тендер, как следует из названия, предоставляется камбоджийским фирмам, компаниям и предполагает высокую степень конкуренции. Международные конкурсные торги также могут применяться для закупок стоимостью более 50 млн камбоджийских риелей (12 500 долл. США) и выше при условии, «что для проводимых закупок важны исключительно иностранные участники торгов, которые могут представить широкий выбор технических предложений в целях определения лучшего из них»[134]. Для закупок стоимостью свыше 200 млн камбоджийских риелей (50 000 долл. США) международные торги являются обязательными, если только не будет доказано, что у заказчика существуют основания заключить прямой контракт без проведения тендеров и торгов.

В изданных правительством Камбоджи подзаконных актах 2011 и 2012 гг. отчетливо прослеживается акцент на реализацию конкурентных торгов с низкими пороговыми значениями, что, по мнению ВТО, позволяет констатировать «относительную открытость»[135] системы государственных закупок для иностранных поставщиков.

Впрочем, по мнению профессора школы государственного управления Атлантического университета Флориды Хи В. Тая, законодательная приверженность конкуренции не соответствует практической реализации. Так, закупки малого объема часто осуществляются с помощью метода «упрощенных покупок», что

[134] Subordinate act (RGC, 2011) [Электронный ресурс] // URL: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php (дата обращения: 13.01.2025).

[135] Subordinate act (RGC, 2012) [Электронный ресурс] // URL: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php (дата обращения: 13.01.2025).

предполагает привлечение трех или более поставщиков путем получения от них предложений. Этот метод предполагает, что заказчик рассылает запросы трем потенциальным поставщикам, далее сравнивает полученные от них предложения и выбирает лучшее, после чего направляет проект контракта наиболее привлекательному поставщику. При осуществлении международных закупок предложения должны быть запрошены по крайней мере у пяти поставщиков из трех разных стран[136]. Метод международных закупок, а не международных конкурсных торгов применяется, «когда рыночная стоимость недостаточна для проведения крупного международного тендера либо когда количество иностранных поставщиков требуемых товаров или работ ограничено, а также когда существует срочность реализуемой закупки, и временные ограничения не допускают проведения международного тендера»[137].

Бюджетно-правовая природа государственных закупок в Камбодже более ярко проявляется в реализации контрольных мероприятий за соблюдением законодательства в сфере государственных закупок и эффективным расходованием средств. Так, законодатель устанавливает следующий порядок: ответственность за эффективность проведенной закупки возложена на отраслевые министерства, госучреждения и государственные предприятия, а на субнациональном уровне — на советы общин (khum / sangkat), муниципальные и провинциальные власти, что позволяет им реализовывать собственные закупки в пределах определенных пороговых значений. Финансирование указанных закупок в рамках пороговых значений предоставляется из местных и муниципальных бюджетов, а порядок предоставления указанных лимитов регулируется законодательством о местных бюджетах. Например, Министерство здравоохранения и Министерство образования, молодежи и спорта, а также государственные предприятия могут осуществлять закупки на сумму до 1 млрд камбоджийских риелей (250 000 долл. США), другие

[136] Khi V. Thai. International Public Procurement. CRC Press, 2009. P. 375–392.
[137] См.: Subordinate act (RGC, 2011).

отраслевые министерства — до 500 млн камбоджийских риелей (125 000 долл. США), а провинциальные и муниципальные власти — до 300 млн местных риелей (75 000 долл. США). Тем не менее такие контракты должны пройти итоговое согласование и подтверждение с пометкой «нет возражений» в Министерстве экономики и финансов. Отраслевые министерства, государственные предприятия и общественные учреждения централизованно осуществляют закупки и заключают контракты в подразделении закупок. В каждом министерстве и государственном учреждении в обязательном порядке существует специальный комитет для оценки заявок, рекомендаций и предложений, осуществляющий закупки и заключающий государственные контракты; по своему функционалу и ответственности он имеет определенное сходство с контрактной службой согласно российскому законодательству. Еще одной особенной чертой, напоминающей российское правовое регулирование закупочной деятельности, является обязанность государственного заказчика вести реестры расходных обязательств, регулярно представляя их в Министерство экономики и финансов.

Функции внутреннего общего управленческого контроля и надзора за закупочной деятельностью в каждом министерстве осуществляет один из заместителей министра, регулярно представляя отчетность в Министерство экономики и финансов.

Министерство экономики и финансов в своих подзаконных актах разрабатывает и нормативно закрепляет методы закупок, оценивает предложения и определяет победителя в международных тендерах, закупках, международных программах инвестиционного партнерства, а также осуществляет контрольные функции за соблюдением установленных пороговых значений в производимых закупках и соответствием лимитов бюджетных обязательств плану закупок на предстоящий год для каждого государственного заказчика.

Специальные комитеты по закупкам в отраслевых министерствах, госпредприятиях и общественных учреждениях в установленные сроки

представляют в Министерство экономики и финансов составленные закупочные спецификации и техническую документацию по предполагаемой закупке и итоговые отчеты. Проекты контрактов на сумму от 1,3 млрд камбоджийских риелей (325 000 долл. США) должны пройти процедуру согласования в Совете министров и одобрены им.

Закупки, финансируемые международными учреждениями и иностранными правительственными организациями, контролируются Департаментом международных инвестиций и сотрудничества Министерства экономики и финансов. Таким образом, финансовые ресурсы, направляемые на обеспечение государственных нужд, имеют статус расходных обязательств.

Как и в случае высокобюджетных закупок, финансируемых внутри страны, соответствующее отраслевое министерство выполняет определенные задачи по подготовке и разработке закупочной документации, но вне его компетенции находятся ключевые решения, связанные с такого рода закупками, а именно: утверждение спецификаций, оценка заявок, соответствия, согласование бюджетов, утверждение состава участников тендера и непосредственное заключение контракта.

Департамент государственных закупок Министерства экономики и финансов осуществляет мониторинг закупок и регистрацию поставщиков, а также надзор за всеми участниками закупочных процессов. Тем не менее полномочия данного Департамента в действительности ограничены, и его нельзя рассматривать в качестве аналога контрольных органов по закупкам в других странах. Но, несмотря на относительную самостоятельность в закупках государственных заказчиков в лице министерств, государственных предприятий, общественных учреждений и субнациональных органов власти, по существу, структура закупок и заключение контрактов носят централизованный характер.

Об этом свидетельствуют ограничения пороговых сумм и дополнительные согласования всех заключаемых контрактов, а сложная многоступенчатая структура финансового контроля призвана исключить все коррупционные схемы и риски

нецелевого расходования бюджетных средств. Тем не менее, согласно отчету Всемирного банка об оценке общего уровня функционирования системы государственных закупок в Камбодже, должностные лица, выполняющие закупочные функции, а также осуществляющие государственный контроль в данной сфере, зачастую максимально используют свою свободу действий, что зачастую приводит к получению необоснованных финансовых выгод. Королевское правительство в отчете о внутреннем аудите, проведенном в сфере закупочной деятельности в 2015 г., признало «многочисленные случаи» заключения прямых контрактов с определенным поставщиком, которые повлияли на «многие государственные закупки», причем наиболее яркими примерами являются фиктивные контракты. Еще одним фактором, размывающим базовые принципы, заложенные в нормативную базу для регулирования государственных закупок, является «слабая информационная инфраструктура», которая препятствует широкому распространению сведений о планируемых закупках. Ситуация усугубляется несовершенством и неразвитостью единой информационной интернет-платформы. Поэтому потенциальные поставщики и подрядчики часто могут оставаться в информационном вакууме относительно предполагаемых тендеров и закупок. Ввиду недостатков, выявленных в системе государственных закупок Камбоджи, очевидно, что указанная сфера нуждается здесь в серьезном реформировании. Однако необходимо отметить, что при такой организации закупочной деятельности отношения, складывающиеся между публично-правовым образованием и поставщиками, с одной стороны, носят договорный и добровольный характер, а с другой стороны, имеют жесткую регламентацию и контролируются со стороны уполномоченных органов.

По данным вопросам уже высказывались такие международные финансовые и «донорские» институты, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Азиатский банк развития. Международный валютный фонд в своих рекомендациях неоднократно настоятельно призывал правительство Камбоджи начать разработку

«усовершенствования технической основы, а также доработку нового закона о закупках», призванного всесторонне установить методы, процедуры и критерии отбора предложений и заявок, в соответствии с которыми будут осуществляться государственные закупки[138]. На сегодняшний день закупочное законодательство Камбоджи активно продолжает развиваться и совершенствоваться, все больше приобретая бюджетно-правовой характер. Это проявляется прежде всего во включении в законодательство о закупках норм, регулирующих порядок предоставления и расходования бюджетных средств, а также показатели эффективности проведенных закупок.

***Турецкая Республика***

Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Турции отводит большую роль государственному бюджету. Всё закупочное законодательство основывается на правовом регулировании Закона о бюджете, принимаемого ежегодно, и Закона о государственном финансовом управлении и контроле 2003 г. № 5018[139]. В связи с этим возрастает важность и корректность финансово-правового регулирования расходования бюджетных средств, в том числе и при реализации госзакупок. Важное значение для регулирования системы государственных закупок в Турецкой Республике стало принятие Закона от 04.01.2003 № 4734 «О публичных тендерах», который много раз подвергался различным изменениям (по настоящее время уполномоченными органами с определенной регулярностью в него вносятся различные правки и дополнения).

Прежде всего необходимо отметить, что Закон «О публичных тендерах» закрепляет ряд важнейших принципов построения и функционирования всей системы государственных закупок в соответствии с основными принципами бюджетного законодательства. В ст. 5 названного Закона перечисляются следующие

---

[138] Annual report — 2020 [Электронный ресурс] // URL: https://www5.worldbank.org/eca/russian/data/ (дата обращения: 23.08.2022).

[139] Закон от 05.04.2003 «О государственном финансовом управлении и контроле» // Турецкая газета. 2003. № 5018.

принципы: прозрачность, т.е. предоставление доступа к информации обо всех этапах проведения закупок и их последующих результатах; равенство участников закупок (законодательно сформулирован порядок определения победителя, правовое положение заказчика и поставщика строго регламентировано, и ни одна из сторон не доминирует); ответственность каждого участника закупки (обязательное и надлежащее исполнение условий государственных контрактов); эффективность закупки (соотношение цены и качества закупаемых товаров, работ и услуг при обеспечении справедливой конкуренции, а также оценка процента снижения первоначально установленной цены договора); конкуренция; государственный надзор и т.д. Особенностью созданной контрактной системы государственных закупок является то, что законодатель предоставляет возможность для участия в государственных закупках иностранным компаниям только в случае, если они представлены хозяйствующим субъектом Турции, т.е. юридическим лицом, зарегистрированным в соответствии с законодательством Турецкой Республики, местной компанией-агентом или совместным предприятием, где доля турецкого субъекта не меньше 51 %[140]. Исключение составляют поставки для военной отрасли или же «особенной иностранной продукции» по специальным контрактам, заказчиком в которых выступают непосредственно органы исполнительной власти Турции. Законодатель также в ст. 63 предусматривает преференции для отечественных поставщиков, закрепляя следующие положения: «Организации-заказчики при закупке услуг и работ могут включать определенные положения в тендерную документацию, предусматривающие особое ценовое преимущество до 15%, которое применяется к отечественным участникам торгов. При закупке товаров ценовое преимущество до 15% будет применяться к отечественным участникам торгов, которые предлагают продукцию, признанную соответствующими органами в

[140] Кикавец В. В. Публичные закупки в практике зарубежных стран. М. : Проспект, 2022. С. 101–104.

качестве отечественной продукции с учетом мнения Министерства промышленности и торговли»[141].

Особая роль в развитии и эффективном функционировании системы государственных закупок отводится органам, осуществляющим надзор и мониторинг в сфере госзакупок. Эти функции выполняют Управление по государственным закупкам, Счетная палата, система внутреннего контроля и Контрольный орган.

Управление по государственным закупкам, созданное в 2002 г., представляет собой регулирующий и надзорный орган, реализующий полномочия в сфере государственных закупок, является административно и финансово независимым, самостоятельно издает инструкции и дает разъяснения по практической реализации норм действующего законодательства. К основным функция названного Управления относятся:

— правовое регулирование сферы государственных закупок (данное Управление выпускает рекомендации, информационные письма, инструкции и рекомендации по проведению государственных закупок);

— разрешение споров (рассмотрение жалоб и разрешение споров участников тендерных государственных закупок);

— организация обучения (подготовка кадровых специалистов в сфере госзакупок);

— сбор, обработка и анализ статистических данных по заключенным контрактам;

— развитие электронных закупок;

— международная деятельность (развитие международного сотрудничества в сфере государственных закупок, обмен опытом, реализация международных государственных контрактов).

---

[141] Закон Турецкой Республики от 04.01.2003 № 4734 «О публичных тендерах» // Турецкая газета. 2003. № 289.

С первого сентября 2020 г. Турция перешла на систему электронной торговли: в систему государственных закупок была внедрена Платформа для электронной торговли. Таким образом, все этапы и процессы проведения государственных закупок переведены на единую электронную площадку, которая призвана оптимизировать процессы проведения госзакупок. Управление по государственным закупкам на основе информации, предоставленной данной Платформой, каждые шесть месяцев подготавливает и публикует отчет по результатам мониторинга государственных закупок, содержащий сведения по объему и общей стоимости проведенных закупок, источникам финансирования, непосредственным заказчикам, количеству направленных и принятых к рассмотрению в тендерах заявок.

Особое место в системе контроля за расходованием бюджетных средств занимает турецкая Счетная палата, которая является государственным органом, осуществляющим внешний контроль и аудит за трансакциями по государственным счетам. Она обладает полномочиями по проведению проверок и расследований, связанных с хищением денежных средств с государственных счетов, нецелевым расходованием бюджетных средств, а также фальсификациями финансовых документов. В случае обнаружения признаков состава преступления по результатам проведенных проверок и расследований уполномоченные лица Счетной палаты передают материалы в правоохранительные органы. Правовые основы механизма контроля и аудита закреплены в Законе № 5018 по управлению и контролю за государственными финансами [142] , регламентирующем обязанность соблюдения порядка государственными органами эффективного расходования бюджетных средств. Указанный нормативный акт устанавливает различные виды и формы финансового контроля за государственными финансами, а также определяет круг субъектов данной деятельности. Одним из таких субъектов является Министерство финансов Турецкой Республики, которое является контролирующим органом закупочной сферы и закрепляет стандарты, механизмы и формы реализации

[142] 5018 Law on Public Accountancy and Auditing // Public Procurement Law Journal. 2003. No. 36. P. 203–228.

внутреннего контроля, а также осуществляет функции по выработке государственной политики в сфере финансов.

Турецкие ученые, занимающиеся проблемами финансово-правового регулирования государственных закупок в Турции и их бюджетно-правовой природой, в своих работах отмечают прямую интеграцию планирования госзакупок с бюджетным планированием и выделяют непосредственную зависимость планирования государственных закупок от сроков предоставления лимитных обязательств, в том числе и от утвержденных целевых государственных программ. Например, Ф. Эркан и С. Огюз, рассуждая о соответствии лимитов, выделяемых на государственные закупки и установленных бюджетным законодательством, статьям расходов государственного бюджета, приходят к выводу о том, что в основе законодательства о государственных закупках заложены бюджетно-правовые начала[143]. Помимо этого, названные ученые также констатируют определенное воздействие норм бюджетного законодательства на систему госзакупок. Оно проявляется как в сроках подготовки и предоставления планов госзакупок, так и в сроках бюджетного планирования.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы: в Турции между государственными закупками и бюджетным процессом существует определенная координация; контрактная система государственных закупок имеет здесь бюджетно-правовую природу и обеспечивает эффективное выполнение государством своих функций и задач.

Турция, являясь членом ВТО и имея статус наблюдателя относительно Соглашения о правительственных закупках, находится в постоянном совершенствовании и развитии своей правовой базы в области государственных закупок. Регулярное внесение изменений в законодательство, касающееся данной сферы, внедрение электронной формы проведения государственных закупок,

[143] Ercan F., Oğuz Ş. Rescaling as a class relationship and process: The case of public procurement law in Turkey // Political Geography. 2006. No. 25 (6).

разработка и обеспечение контроля и надзора на всех этапах заключения государственных контрактов свидетельствуют о стремлении Турции к приведению в соответствие своего национального законодательства в сфере государственных закупок Типовому закону ЮНСИТРАЛ, являющемуся базисом и образцом для законодательства по государственным закупкам стран — участниц ВТО. Однако на сегодняшний день законодательство в сфере государственных закупок в Турции, так же, как и в России, имеет сложную многоуровневую структуру, состоящую из множества подзаконных актов. Ежегодно вносятся многочисленные изменения и дополнения в действующее законодательство, однако положения и терминология некоторых из них остаются несогласованными и нуждаются в глубокой проработке. Все это, по мнению ученых-юристов, негативным образом сказывается на эффективности и результативности проводимых закупок.

# Глава III. СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## § 3.1. Особенности реализации государственных закупок в контексте новых экономических вызовов и угроз

Система государственных закупок, по сути, представляет собой экономически важную сферу государственного управления, так как она напрямую связана с расходованием бюджетных средств в контексте национальной экономики. Главные принципы, лежащие в основе построения эффективной закупочной системы, такие как прозрачность, подотчетность и целевое использование бюджетных средств, имеют наибольшую значимость в сфере государственных закупок, на которые может приходиться более трети ежегодных расходов государства. Несмотря на то что эти принципы, безусловно, имеют первостепенное значение для эффективного управления, тем не менее зачастую они не оказывают влияния на качество и сроки поставляемых товаров, работ, услуг. Именно качественно оказанные услуги, своевременно поставленные материалы и выполненные работы и являются залогом надлежащего обеспечения публичного интереса.

Для большинства государств характерен традиционный подход к организации системы государственных закупок, отличающийся наличием доминирующих принципов, соблюдение которых является основной политической задачей государства, направленной на создание обширной нормативно-правовой базы, детальной регламентацией всех закупочных процессов.

Кроме того, данный подход отличается наличием жесткого административного контроля на протяжении всего закупочного процесса. Строго регламентированная среда закупок предназначена для сведения к минимуму обстоятельств, которые

сопряжены с высокими коррупционными рисками. Такой «предписывающий» подход уместен в юрисдикциях, где должностные лица стремятся обеспечить прозрачность или предотвратить коррупционные аспекты, он характерен преимущественно для развивающихся стран. Правительствами таких стран, как Турция и ЮАР, предпринята попытка стандартизировать закупочные процессы путем применения основ Типового закона ЮНСИТРАЛ. Недостатком традиционного подхода к организации системы государственных закупок является отсутствие гибкости в управлении потребностями государственного заказчика, что приводит к формированию противоречий в закупочной системе по отношению к принципам, лежащим в ее основе.

Пандемия, начавшаяся в 2019 г., выявила ряд недостатков в организации и правовом регулировании системы государственных закупок во многих странах, в результате чего правительства были вынуждены принимать различные экстренные меры в виде издания дополнительных директив и инструкций, принятия чрезвычайных регламентов по организации закупочных процедур. Каждая страна применяла разные подходы к стабилизации в зависимости от тех финансовых проблем, с которыми она столкнулась впоследствии. Например, в Турции в период пандемии руководству страны в экстренном порядке пришлось издавать ряд нормативных актов с целью проведения экстренных закупок медицинских препаратов и медицинских изделий. Указом Президента был принят 2 апреля 2020 г. чрезвычайный Циркуляр № 2020/5 «О влиянии вспышки коронавируса (COVID-19) на государственные контракты и государственные закупки в Турции», регулирующий госзакупки в условиях пандемии [144]. Данный акт предоставлял подрядчикам, победителям тендера, право заявить о форс-мажорных обстоятельствах и невозможности выполнения работ из-за пандемии коронавируса. Государственный заказчик был обязан предоставить подрядчику продление срока

[144] Официальный вестник № 31087 // URL: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200402-21.pdf (дата обращения: 28.09.2022).

исполнения государственного контракта, тем не менее за заказчиком сохранялось право одностороннего отказа от исполнения контракта. В случае невозможности исполнения условий контракта подрядчик должен был направить в письменной форме органу-заказчику заявление о том, что выполнение работ по контракту из-за вспышки COVID-19 стало временно или постоянно, частично или полностью невозможным, ввиду наступления форс-мажорных обстоятельств. Тем не менее во избежание штрафных санкции подрядчик был обязан доказать причинно-следственную связь со случившейся вспышкой COVID-19, приведшей к невозможности исполнения условий государственного контракта.

Несмотря на предпринятые попытки со стороны органов государственной власти Турции по обеспечению государственных больниц и госпиталей средствами защиты, страна столкнулась с острой нехваткой поставок медикаментов, масок, защитных перчаток, медицинских приборов, аппаратов искусственной вентиляции легких, других медицинских принадлежностей и оборудования для больниц и IT-инфраструктуры. Дополнительные нормативные акты в сфере государственных закупок, изданные правительством с целью минимизировать финансовые потери в различных отраслях экономики, также не принесли видимых результатов.

В ЮАР, несмотря на действующий Закон Болтона и закрепленный механизм для более гибких закупочных процедур, существующую информационную систему (блокчейн-платформу) контрактов, благодаря которой применяются различные методы закупок, включая тендеры, котировки, аукционы и другие виды конкурентных торгов, вспышка COVID-19 была национальным бедствием. В соответствии с Законом от 30.12.2002 «О ликвидации последствий стихийных бедствий» (с изм. от 17.03.2020) [145] правительством были опубликованы дополнительные правила, предписывающие шаги, необходимые для предотвращения эскалации бедствия и для смягчения, сдерживания и минимизации последствий

[145] Disaster Management Act No. 57 of 2002 [Электронный ресурс] // URL: https://www.cogta.gov.za/cgta_2016/wp-content/uploads/2016/06/DISASTER-MANAGEMENT-ACT.pdf (дата обращения: 13.01.2025).

бедствия. Данные правила предусматривали соблюдение чрезвычайных положений законов «Об управлении государственными финансами» и «Об управлении муниципальными финансами». В 2016 г. Национальное казначейство ЮАР выпустило инструкции по чрезвычайным закупкам для учреждений, всех государственных органов и общественных организаций в связи со стихийным бедствием. Данная инструкция облегчает экстренные закупки и направлена на то, чтобы избежать злоупотреблений системой управления цепочками поставок в случае стихийного бедствия.

Национальное казначейство провело переговоры с поставщиками товаров в сфере здравоохранения, на которых были согласованы цены и определенные меры поддержки для обеспечения непрерывных поставок и исполнения уже заключенных государственных контрактов. Данные о поставщиках и поставляемых товарах, а также цены были размещены в сформированных списках, являющихся приложениями к инструкции (регулярно время от времени обновлялись).

Органам бухгалтерского учета и бухгалтерам предписывалось закупать перечисленные товары у указанных поставщиков и по установленным ценам. Если ни один из поставщиков не может их поставить, данные товары могут быть приобретены у других поставщиков по ценам, не превышающим определенные в инструкции, но в соответствии с директивой о чрезвычайных ситуациях. Благодаря принятым мерам в сфере государственных закупок органам государственной власти удалось в максимально сжатые сроки обеспечить поставку медикаментов и средств индивидуальной защиты, а также других необходимых товаров для социально значимых объектов, таких как больницы, госпитали, хосписы, детские сады, школы. Также со стороны правительства были приняты меры экономической поддержки участников госзакупок. К ним относятся сдерживание уровня цен на продукты первой необходимости, оптимизация условий кредитования для субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны центральных банков ЮАР с целью сохранения устойчивости финансовой системы в рамках возникших проблем,

связанных с пандемией COVID-19. Помимо этого, для государственных заказчиков были выделены специальные субсидии на закупку средств первой необходимости, а для поставщиков увеличены сроки исполнения государственных контрактов. Тем не менее с финансовой точки зрения регион оказался в крайне неустойчивом положении ввиду низкого экономического роста и высоких затрат на обслуживание государственного долга, а пандемия усилила финансовую нестабильность.

Кроме того, случившаяся пандемия COVID-19 в ЮАР выявила ряд коррупционных нарушений в закупочных процессах муниципалитетами, в частности относительно средств индивидуальной защиты. Антикоррупционная система ЮАР основана на всестороннем контроле и реализуется посредством отраслевого законодательства, вспомогательных нормативных актов, аудиторских проверок, антикоррупционных структур, правоохранительных органов, а также структур общественного контроля и отчетности. Но правительство ЮАР продолжает борьбу с такой проблемой, как коррупция, и другими формами недобросовестного поведения со стороны как заказчиков, так и поставщиков.

По мнению многих ученых-юристов ЮАР и ведущих специалистов в сфере государственных закупок, меры, принятые правительством, в частности примененный подход к чрезвычайным государственным закупкам в рамках борьбы с COVID-19, оказали негативное воздействие на экономику. Например, Н. Сонайена, М. Шопола и А. Шване в работе «Динамика и угрозы в местных органах власти Южной Африки» отмечали, что с первых лет своего существования система местного самоуправления ЮАР демонстрировала инертность в борьбе с мошенничеством и коррупцией при государственных закупках. В результате коррупционных нарушений в сфере закупок были потеряны миллиарды рандов[146].

[146] Shopola M., Sonayena N., Shvane A. Dynamics and threats in South African local government [Электронный ресурс] // URL: https://iipccl.org/wp-content/uploads/2023/06/01 (дата обращения: 28.09.2022). М.б.: Shopola M., Sonayena N. Procurement Dynamics and Threats in South African Local Government Introduction and Context of The Study Local government View project Procurement Dynamics and Threats in South African Local Government: Introduction and Context of The Study [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/373923836_Procurement_Dynamics_and_Threats_in_South_African_Local_Govern

Такой подход позволил государственным заказчикам осуществить сомнительные сделки с «оппортунистическими» компаниями, которые внезапно появились на рынке в качестве поставщиков медицинских товаров и средств индивидуальной защиты, не отвечающих установленным стандартам качества поставляемой продукции. Пандемия в ЮАР продемонстрировала необходимость пересмотра действующего законодательства в закупочной сфере, а также неизбежной интеграции этического лидерства и доверия в управлении и назначении должностных лиц, занимающихся процессами закупок в местных органах власти. Также крайне важно обеспечить невмешательство федеральных органов власти в процессы закупок в муниципалитетах, поскольку это зачастую приводит к конфликту интересов заказчика и поставщика.

В России сложившаяся отраслевая структура системы государственных закупок отличалась определенной устойчивостью. Но в 2020 г. в результате пандемии были зафиксированы определенные отраслевые изменения, выраженные в увеличении по сравнению с 2019 г. государственных расходов на медицинское оборудование и лекарственные средства. По данным опубликованного Счетной палатой РФ Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», в среднем рост бюджетных расходов составил 21,5 и 32,5 % соответственно[147].

В целях бесперебойной поставки необходимых товаров, работ, услуг для предупреждения и ликвидации последствий пандемии и ввиду слабой адаптированности норм закона к функционированию в условиях чрезвычайной ситуации Правительство РФ было вынуждено принять ряд экстренных мер, направленных на обеспечение стабильности функционирования системы закупок.

---

ment_Introduction_and_Context_of_The_Study_Local_government_View_project_Procurement_Dynamics_and_Threats_in_South_African_Local_Governmen (дата обращения: 13.01.2024).

[147] URL: https://pravdaosro.ru/wp-content/uploads/2021/07/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf (дата обращения: 13.01.2025).

Пандемия еще раз показала отсутствие единой концепции правового регулирования системы государственных закупок. Как уже отмечалось, в Закон № 44-ФЗ было внесено около 80 изменений с момента его принятия, и еще больше было издано в его исполнение подзаконных актов. Введенный режим повышенной готовности с целью предотвращения распространения коронавирусной инфекции выявил существующие проблемы правового регулирования системы государственных закупок, несмотря на ее постоянное законодательное усовершенствование на протяжении девяти лет. Тем не менее в период пандемии были выявлены следующие проблемы правового регулирования: отсутствие механизмов, позволяющих оперативно осуществить закупки в условиях чрезвычайной ситуации; императивный характер норм, регулирующих порядок исполнение контрактов, в результате которого надлежащее исполнение сторонами договоров, заключенных до пандемии, стало невозможным.

Впрочем, Правительством РФ был подготовлен пакет поправок и изменений в действующий Закон № 44-ФЗ, предоставляющий возможность заказчику осуществить закупку товаров, работ и услуг у единственного поставщика при условии, что объект данной закупки в дальнейшем будет использован для ликвидации последствий пандемии или ее предупреждения. Законодатель также предоставил сторонам право внесения изменений в существенные условия контрактов и закрепил особый механизм отмены штрафных санкций с целью минимизации рисков ненадлежащего исполнения контрактных обязательств в соответствии с федеральными законами от 01.04.2020 № 98-ФЗ [148]и от 24.04.2020 № 124-ФЗ[149].

[148] Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

[149] Федеральный закон от 24.04.2020 № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2702.

С целью поддержки поставщиков в рамках Закона № 223-ФЗ Правительством РФ были установлены директивы, позволяющие не применять в 2020 г. штрафные санкции в связи с нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обязательств, предусмотренных договором, а также дающие возможность сторонам вносить изменения относительно сроков исполнения обязательств по заключенным ранее контрактам. В дополнение в 2020 г. Правительством РФ был установлен новый механизм квотирования закупок в отношении российских товаров в рамках Закона № 44-ФЗ, в том числе товаров, поставляемых при выполнении работ и оказании услуг, который предусматривал закрепление обязательной минимальной доли закупок товаров российского происхождения при проведении государственных и корпоративных закупок. Перечень номенклатурных позиций, в отношении которых заказчиками должна быть обеспечена минимальная доля закупок отечественной продукции, в рамках Закона № 44-ФЗ предусматривал 107 позиций, а в рамках Закона № 223-ФЗ — 251 позицию. Таким образом, был установлен механизм ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для поддержки отечественных производителей.

Еще одним важным шагом для преодоления кризисной ситуации, связанной с введением режима повышенной готовности, стало комплексное внедрение цифровизации в закупочные процессы. Плавный переход к комплексной цифровизации начался еще в 2018 г. в рамках Федерального закона от 31.12.2017 № 504-ФЗ, в соответствии с которым государственные заказчики начиная с 2019 г. должны были проводить все закупки в электронной форме. В 2020 г. произошел полный переход всех закупочных процессов в электронный формат, что позволило

сохранить закупочные процессы в период пандемии, при этом обеспечив реализацию одного из ключевых принципов — принципа прозрачности[150].

Таким образом, Правительством РФ были приняты различные меры с целью сохранения реализации государственных закупок в период введения режима повышенной готовности и бесперебойного обеспечения необходимыми товарами, работами, услугами, минимизации рисков невыполнения принятых контрактных обязательств, расширения условий, способствующих своевременному исполнению заключенных контрактов. Тем не менее, в соответствии с представленным Счетной палатой РФ Отчетом о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», можно констатировать, что наибольший объем финансовых нарушений в 2020 г. составили нарушения расчета и обоснования начальной максимальной цены контракта (далее — НМЦК) и неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами условий контрактов. Данный факт доказывает, что в настоящее время в сфере государственных закупок существует острая необходимость в разработке комплексной стратегии развития существующей системы, т.е. в разработке единого системного нормативного акта, регулирующего данную сферу, а не в регулярном внесении отдельных изменений в действующее законодательство.

В отсутствие всеобъемлющей правовой основы правительственные реформы будут носить точечный, фрагментарный и циклический характер. Действующие законы № 44-ФЗ и № 223-ФЗ регламентируют процедурные аспекты закупочных процессов и не в полной мере способствуют достижению основной цели публичных закупок, т. е. не обеспечивают достижение публичных интересов, а также в действующих законах не уделяется должного внимания эффективности проводимых закупок при одновременном усложняющемся правовом регулировании. Согласно

[150] Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 88.

вышеуказанным законам оценка эффективности проводится на различных уровнях, а сама эффективность является обязательной составляющей в реализации государственных закупок.

Модель электронного аукциона, который является одним из основных способов определения поставщика, подразумевает исключительно ценовой критерий отбора победителя. Предложив наименьшую цену, иногда ниже себестоимости, поставщики зачастую экономят на качестве поставляемого товара или оказываемых услуг, что приводит к дополнительным затратам заказчика на ремонт или новую закупку. Принцип соответствия качества оказываемых услуг и поставляемых товаров законодательно не закреплен, в связи с чем только снижение НМЦК контракта является ключевым критерием отбора победителя. Также массовое использование электронного аукциона привело к колоссальному росту транзакционных издержек как для заказчиков, так и для поставщиков. Например, базовым требованием для участников торгов является наличие сертификата квалифицированной электронной подписи. Помимо этого, участник торгов должен внести обеспечение в виде обеспечительного платежа, который является гарантией участия поставщика в закупке и готовности надлежащего исполнения договора.

Расчет обеспечения для государственных закупок производится на основании Закона № 44-ФЗ, а для торгов — согласно Закону № 223-ФЗ, положению о закупках заказчика. Обеспечение заявки вносится вместе с заявкой на участие в закупке в размере от 0,5 до 5 % от НМЦК. Обеспечение исполнения контракта вносится одновременно с подписанием контракта в размере от 0,5 % до 30 % от НМЦК, а обеспечение гарантийных обязательств — во время приемки товара, работ, услуг и не может превышать более 10 % от НМЦК.

По итогам проведенных торгов в рамках Закона № 44-ФЗ поставщик должен оплатить электронной торговой площадке комиссию: 1 % начальной цены контракта, но не более 2 тыс. руб. — для субъектов малого предпринимательства и 1 % НМЦК, но не более 5 тыс. руб. — для иных участников. Таким образом, данные финансовые

расходы заказчиков и поставщиков, связанные с транзакционными издержками, приводят к удорожанию закупаемых товаров, работ, услуг и тем самым превышают реальную экономию.

Главная идея внедрения цифровых технологий в сферу государственных закупок может рассматриваться с точки зрения достижения трех общих целей, перечисленных выше: прозрачность процесса, эффективность использования бюджетных средств и согласованность государственной политики с целью развития и поддержания конкуренции. Потенциал применения цифровизации для улучшения управления и прозрачности был отмечен не только для закупочных процессов, но и для процессов управления в целом. Использование инструментов электронной торговли в государственном управлении предоставляет возможность для значительного повышения прозрачности процессов, которое обеспечивается за счет эффективного аудита для большого объема простых транзакций с низкой стоимостью.

Цифровизация государственных закупок в России, безусловно, имеет позитивный эффект, который позволяет реализовать ключевые функции принципа открытости и прозрачности путем предоставления расширенного доступа общественности к актуальной закупочной политике, информации о торгах, к стандартизированной документации, ускоренной подаче заявок, оценке хода тендера и его результатов. В случае закупок с высокой стоимостью прозрачность повышается в первую очередь за счет прямого публичного раскрытия всех этапов каждой закупки и возможностей реализации аудита всего закупочного процесса.

Вместе с тем цифровизация государственных закупок в России привела к тому, что закупочный процесс стал сложным и дорогостоящим: НМЦК зачастую превышает стоимость аналогичных товаров, а сама система государственных закупок стала перегруженной ввиду вовлечения таких субъектов-посредников, как коммерческие электронные торговые площадки, которые предоставляют платные услуги, банки и иные участники закупочного процесса. Сложное законодательное

регулирование и многочисленные правовые коллизии являются основанием для снижения финансовой заинтересованности поставщиков в государственных закупках.

Представляется, что электронные аукционы в рамках действующего законодательства о закупках являются сложной высокозатратной формой выбора поставщика и не могут надлежащим образом обеспечить должный учет публичных и частных интересов. Также чрезмерное регулирование делает систему государственных закупок негибкой и порождает высокие издержки, что подрывает эффективность государственных расходов, особенно в условиях низкой конкуренции. А общее непонимание порядка проведения процедур или их несоблюдение создают еще больше возможностей для коррупции и неэффективного использования государственных средств. Неэффективное использование средств может быть вызвано также проблемами, возникающими на протяжении всего закупочного процесса: некорректное планирование закупок, ошибочные методы выбора поставщика, составление тендерной документации — всё это приводит к отсутствию прозрачности и, как следствие, к повышению уровня коррупции. Отсутствие единой концепции развития системы государственных закупок в России, целью которой является реальная экономия бюджетных средств при своевременном и полном удовлетворении потребностей заказчика, неизбежно приводит к стагнации правового регулирования данной сферы.

Со стороны ФАС России как одного из основных контролеров прослеживается тенденция всестороннего максимального контроля данной сферы. Следствием этого стало значительное ужесточение ответственности заказчика в рамках Кодекса РФ об административных правонарушениях, а именно — закреплены высокие размеры штрафов за нарушения норм законодательства в сфере государственных закупок как для юридических, так и для физических лиц. В настоящее время ответственность за нарушение некоторых норм Закона № 44-ФЗ также предусмотрена и нормами Уголовного кодекса РФ.

С учетом того что основная формула государственных закупок достаточно простая: государству необходимо приобрести нужный товар, работы, услуги определенного качества, в установленные сроки и по выгодной цене, тем не менее правовое регулирование данных процессов должно охватывать следующие вопросы: эффективность расходования бюджетных средств, подотчетность, ответственность сторон, добросовестность и целесообразность, последствия которых выходят далеко за рамки реальных сделок покупателя и продавца.

Эффективно функционирующая система государственных закупок также предполагает строгое соответствие следующим принципам: прозрачность, предсказуемость процессов принятия решений и механизмов надзора (сдержек и противовесов) для защиты от произвола, обеспечение подотчетности при использовании государственных ресурсов. Однако эти механизмы надзора не должны препятствовать гибкости и делегированию полномочий, необходимых для оперативного реагирования и быстрой адаптации к меняющимся обстоятельствам.

Как отмечалось выше, правовое обеспечение публичных закупок реализуется в рамках Закона № 44-ФЗ, который характеризуется определенной нестабильностью ввиду постоянного внесения законодателем изменений. В целях совершенствования правового регулирования сферы закупок, как уже говорилось, Министерством финансов РФ регулярно предлагаются масштабные изменения Закона № 44-ФЗ в форме внедрения очередного «оптимизационного пакета» поправок, являющихся вариантом реформы госзакупок. Такое регулярное внесение поправок в действующее законодательство и издание подзаконных актов приводят к разбалансированности системы правового регулирования.

В связи с этим, по мнению автора, крайне важно провести правовой анализ внесенных ранее изменений, а также обобщить весь массив существующих подзаконных актов и провести кодификацию Закона № 44-ФЗ, избавившись от большого количества разрозненных, отдельно существующих норм путем их объединения в едином комплексном законодательном акте. В целях повышения

стабильности правового регулирования стоит предусмотреть сокращение избыточного количества уже действующих подзаконных нормативных правовых актов путем повышения уровня правового регулирования отдельных вопросов.

Дополнительного анализа требует институт планирования в системе государственных закупок, являющийся одним из важных этапов закупочного процесса. Возможные ошибки при планировании часто приводят к значительному перерасходу средств и времени. Именно планирование позволяет как заказчикам, так и контролирующим органам оценить соотношение бюджетных расходов с уровнем удовлетворения публичных потребностей. Планирование государственных закупок также позволяет заказчикам добиваться лучшего соотношения цели планируемой закупки и удовлетворения публичных интересов.

В соответствии с п. 2 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством РФ порядке. Грамотное и выверенное планирование государственных закупок позволяет управлять всем закупочным циклом на каждом отдельном этапе проводимой закупки с целью удовлетворения публичных потребностей, учитывая при этом различные затраты, связанные с проводимой закупкой и последующей эксплуатацией, техническим обслуживанием и иными дополнительными расходами. При планировании стоит учитывать следующие аспекты: сроки планирования, глубину планирования, допустимые отклонения от планов, экспертизу планов-графиков и возможность внесения изменений в утвержденные планы в случае наступления чрезвычайных обстоятельств.

С учетом последних политических событий многие крупные европейские компании, которые являлись поставщиками в рамках государственных контрактов, покинули российский рынок, и это не могло не отразиться на характере закупочных процессов и структуре логистических цепочек. Указанные события в закупочной

сфере нашли отражение в новом понимании необходимости модернизации систем государственных закупок, когда государственные закупки рассматриваются как стратегическая государственная функция, которая непосредственно влияет на качество и количество услуг, предоставляемых гражданам.

Правительство РФ в выработке правового регулирования в закупочной сфере всегда стремится к экономии, к более быстрым и простым закупкам, повышению общей ценности и гибкости, одновременно укрепляя добросовестность и подотчетность использования государственных средств. И поэтому, по мнению автора, является актуальным практическое применение опыта зарубежных стран по созданию единой государственной электронной платформы (электронного каталога) зарегистрированных и аккредитованных контрольными органами поставщиков товаров, работ, услуг, т.е. единой цепочки поставок, объединяющей все стороны (например, внешних поставщиков, партнерские организации, подрядные и субподрядные организации, экспертные компании) как внутри организации, так и за ее пределами, участвующие в обеспечении вводимых ресурсов, выходных данных или конечных результатов, которые будут соответствовать требованиям государственного сектора.

Автором предлагается внедрение модели единой электронной платформы (электронного каталога), включающей размещение предложений товаров, работ, услуг аккредитованных поставщиков. Создание единой электронной базы поставщиков начинается с определения потребностей государственного заказчика на основе анализа ранее проводимых закупок, после чего контролирующий орган проводит проверку благонадежности потенциальных поставщиков и их соответствия установленным критериям и требованиям с последующей аккредитацией и электронную регистрацию.

Существование единой платформы (базы) аккредитованных поставщиков позволит государственным заказчикам рассмотреть все варианты при планировании и разработке стратегий закупок, а также при выборе маршрута цепочки

поставщиков, обеспечивающей удовлетворение публичных потребностей и максимально эффективное расходование бюджетных средств.

В электронном каталоге государственные заказчики смогут найти необходимую информацию о каждом поставщике, его хозяйственной деятельности, а также полную информацию о поставляемых товарах, работах, услугах и провести сравнительный анализ технических характеристик товара, цен аналогичных товаров, работ, услуг, что позволит реализовать принцип эффективности расходования бюджетных средств. В контексте создания электронного каталога такой формат коммуникаций объединяет государственные учреждения и поставщиков для электронных закупок, позволяя государственным учреждениям охватывать большее количество поставщиков. По опыту многих стран (Южная Корея, Южная Африка, Великобритания) можно говорить об определенном успехе в снижении транзакционных издержек, времени и цен, главным образом на товары большого объема и низкой стоимости, которые чаще всего закупаются государственными заказчиками и по которым часто применяются рамочные договоры поставок. Данная платформа позволяет государственному заказчику планировать расходы в рамках доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.

В России уже существует электронный государственный портал «Электронный бюджет» [151], в системе которого размещаются планы-графики предстоящих государственных закупок, отражаются движения денежных средств с одной статьи расходов на другую. Данный портал отражает планируемые государственные закупки, сгруппированные по различным основаниям, а также бюджет конкретной закупки в очередном финансовом году и плановом периоде, который соответствует периоду действия федерального закона о федеральном бюджете. Автором предлагается дополнить данный электронный портал отдельной

[151] Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"» [Электронный ресурс] // URL: https://roskazna.gov.ru/dokumenty/gis/dokumenty/18315/ (дата обращения: 13.01.2025).

вкладкой с оцифрованной базой поставщиков товаров, работ, услуг, прошедших проверку по различным заранее установленным критериям. Данная опция позволит государственному заказчику оптимизировать процесс планирования закупки и сделает ее наиболее эффективной.

Еще одна интересная концепция заслуживает внимания с целью заимствования ввиду положительного практического эффекта — создание единого федерального центра контрактной системы по государственным закупкам, единого закупочного центра, в качестве катализатора с целью осуществления координационной деятельности в сфере госзакупок, а также для достижения лучшего соотношения цены и качества.

В современном мире нет единого подхода к построению эталонной системы государственных закупок. В каждой стране ввиду географических и культурных особенностей складываются свои модели организации и управления государственными закупками. Тем не менее в мире выделяются различные подходы к организации системы госзакупок, обладающие определенными чертами. В зависимости от практической реализации закупочной деятельности и разделения полномочий выделяют централизованную структуру системы государственных закупок — функции заказчика переданы одному или нескольким ведомствам; децентрализованную — заказчики самостоятельно реализуют государственные закупки; гибридную — заказчики самостоятельно осуществляют госзакупки в малом объеме в соответствии с установленными законодательством пороговыми значениями.

Многие ученые рассматривают централизацию как создание единого центрального органа, уполномоченного на выработку и реализацию закупочной политики, который сможет также определять текущие и будущие потребности конкретных государственных заказчиков в лице министерств, ведомств, агентств и соотносить их потребности с имеющимися финансовыми ресурсами, разрабатывать основные принципы развития взаимоотношений государственных заказчиков и

корпораций-поставщиков, а также осуществлять выработку и определять долгосрочные направления проводимых закупок.

По мнению И. П. Гладилиной и Ю. Г. Бабаевой, централизация позволит достичь государству лучшего экономического эффекта по итогам закупки, эффективного управления госзакупками за счет сокращения административного дублирования функций при проведении закупок и упрощения контроля и надзора за деятельностью специалистов по закупкам (принятие решения в одном месте, надзор и контроль только за одним закупочным центром), что позволит сократить издержки на проведение закупок[152]. Данная точка зрения представляется обоснованной, так как при указанной модели организации центральному закупочному органу предполагается передача функций по определению требований к закупаемой продукции и ее начальной цене, а применительно к конкурсным закупкам — еще и по определению требований к поставщикам и критериям оценки заявок. Создание единого централизованного органа означает выполнение им всех функций по осуществлению закупок заказчиком. Одной из положительных черт данной системы является относительная независимость распорядителя бюджетных средств при осуществлении закупочной деятельности, а именно возможность выбирать победителя, самостоятельно проводить закупочные процедуры и от своего имени предъявлять требования по исполнению контракта.

В России в настоящее время достаточно часто поднимается вопрос о создании и внедрении в регионах единой централизованной системы государственных закупок, которая позволит сделать закупочные процессы более контролируемыми на предмет коррупционных нарушений. В рамках представленной модели организации системы госзакупок предполагается создание единого уполномоченного органа, наделенного функциями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд заказчиков. Предположительно данная модель сможет обеспечить

[152] Управленческие механизмы и юридические средства обеспечения эффективности государственных закупок: монография / под ред. И. П. Гладилиной, Ю. Г. Бабаевой. М., 2017. С. 176–177.

наиболее эффективное распределение функций между независимыми и профессиональными участниками контрактной системы на основе правовой регламентации их взаимодействия. К тому же централизация позволит избежать наиболее распространенных ошибок, например использования различных подходов к проведению конкурентных процедур и к выбору победителей в одном и том же субъекте или муниципальном образовании. Экономия бюджетных средств будет способствовать снижению себестоимости единицы закупаемой продукции, а также существенно снизятся расходы на дистрибуцию и логистику.

Практика показывает, что при отсутствии единой политики в сфере государственных закупок, в одном административном образовании встречается большое количество нарушений закупочного законодательства. В связи с этим централизация госзакупок в виде создания единого контролирующего органа позволит гарантировать рациональный и независимый выбор поставщика, а также сделать систему закупок прозрачнее и минимизировать коррупционные риски.

## § 3.2. Офсетные контракты как один из эффективных инструментов расходования бюджетных средств в государственных закупках: правовое регулирование и современная практика применения

Инструментом, позволяющим оптимизировать расходование бюджетных средств в системе государственных закупок в России и расширить формы реализации государственных закупок, являются внедрение и распространение практики заключения государственных контрактов, предусматривающих встречные инвестиционные обязательства, или так называемых офсетных контрактов. Данный вид контрактов регулируется в соответствии с Законом № 44-ФЗ. При этом сам термин «офсетный контракт» (от англ. offset — «возмещение, компенсация, взаимозачет») в российском законодательстве не встречается. Вместо него

используют следующее определение: в соответствии со ст. 111.4 Закона № 44-ФЗ — это государственный контракт на поставку товара, предусматривающий встречные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта Российской Федерации для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации. В практике делового оборота такие контракты называются контрактами с установленными встречными инвестиционными обязательствами поставщика, т.е. обязательствами по созданию или модернизации производства на территории российского региона для нужд этого региона. Положениями Федерального закона от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» об оптимизации государственных и муниципальных закупок была установлена возможность заключения субъектами Российской Федерации офсетных контрактов не только при закупках товаров, но и при закупках услуг. В текущей редакции Закона № 44-ФЗ предусматривается возможность заключения офсетных контрактов путем проведения конкурсных процедур на закупку товара, производство которого подлежит созданию (модернизации) по данному контракту на территории субъекта Российской Федерации. С целью стимулирования капиталовложений инвесторы, создавшие (модернизировавшие) производство, получают дополнительную поддержку в форме права выступать единственным поставщиком такого товара иным заказчикам субъекта Российской Федерации, от имени которого соответствующим органом заключен офсетный контракт. Обязательным условием, предусмотренным вводимыми нормами Федерального закона, является обязанность инвестора создавать на территории субъекта Российской Федерации имущественный комплекс. Инвесторы, создавшие (реконструировавшие) такой комплекс, имеют право выступать единственным исполнителем данной услуги для иных заказчиков субъекта Российской Федерации. Новация направлена на повышение инвестиционной активности, создание на территории субъектов имущественных комплексов и, как следствие, на предоставление новых рабочих мест.

Ключевыми особенностями офсетных контрактов являются особые отношения, складывающиеся между государственным заказчиком и поставщиком-инвестором, которые предусматривают инвестиционные обязательства со стороны поставщика в виде создания, модернизации или освоения производства, а со стороны государственного заказчика финансирование за счет средств государственного бюджета.

В соответствии с п. 2 ст. 72 БК РФ государственные контракты оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, поэтому, помимо Закона № 44-ФЗ, в офсетных контрактах также проявляется воздействие бюджетного законодательства в части планирования государственных расходов. Дополнительно можно отметить, что офсетный контракт является современной формой реализации государственных закупок, направленной на достижение публичного результата.

Структура правоотношений, складывающихся между участниками офсетных контрактов, имеет сложный двойственный характер. С одной стороны, условия офсетного контракта предполагают выполнение инвестиционных обязательств поставщиком-инвестором, выраженных в расходовании собственных средств при создании имущественного комплекса, и носят административно-предпринимательский характер. А с другой стороны, заказчик в лице уполномоченных органов государства вступает в отношения с распорядителями бюджетных средств при исполнении встречных обязательств в ходе планирования закупок и их финансирования, что свидетельствует о бюджетно-правовой природе таких отношений.

Такие контракты имеют увеличенный срок действия по сравнению с обычными государственными контрактами, при этом не превышающий 10 лет. В данный период включается срок создания, модернизации и освоения производства, а также сроки, в течение которых заказчик обязуется закупать производимую поставщиком продукцию. Также при реализации офсетных контрактов поставщик-инвестор включается в реестр единственных поставщиков.

Стоит отметить, что офсетные контракты могут быть реализованы только на уровне субъекта Российской Федерации, т.е. заказчиком выступает орган исполнительной власти субъекта, а поставщиком может быть только российское юридическое лицо.

На сегодняшний день количество заключенных офсетных контрактов не так велико: в 2021 г. было заключено всего шесть, а в 2023 г. их число выросло до 11. Лидирующим регионом является Москва: пять из вышеупомянутых контрактов были заключены на поставку лекарств и медицинских изделий для нужд города. Первый в РФ межрегиональный офсетный контракт был подписан 11 марта 2024 г. между Москвой и Республикой Карелия, в рамках которого инвестор в течение трех лет на территории Республики создаст предприятие по выпуску щебня для ремонта и строительства столичных дорог[153].

Остальные регионы также проявляют заинтересованность в таком механизме реализации государственных закупок. Таким образом, офсетный контракт представляет собой уникальную инвестиционную модель, которая набирает популярность и всё чаще доказывает свою эффективность. В зарубежной практике офсетные контракты в большей степени концентрируются в оборонной сфере. В России офсетные контракты чаще направлены на стимулирование и поддержку отечественных компаний-поставщиков для производства гражданской продукции. Представляется, что этот тип сотрудничества и взаимоотношений пока не получил широкого распространения, хотя, безусловно, является привлекательным инструментом привлечения инвестиций и развития различных отраслей экономики.

Механизм офсетных контрактов — это особая форма взаимодействия бизнеса и государства, юридически не относящаяся к государственно-частному партнерству.

Стоит отметить, что в настоящее время механизмы государственно-частного партнерства широко распространены в Российской Федерации и включают

---

[153] Официальный портал г. Москвы [Электронный ресурс] // URL: https://www.mos.ru/mayor/themes/12299/10268050/ (дата обращения: 13.03.2024).

следующие формы сотрудничества, которые позволяют государству и частному сектору извлекать взаимную выгоду:

— концессионные соглашения, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»[154];

— соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, регулируемые Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[155];

— специальный инвестиционный контракт, регламентируемый Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» [156] . Также к специальному инвестиционному контракту могут применяться Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [157] , подзаконные нормативные правовые акты (например, приказ Минпромторга России от 23.12.2020 № 4605 «Об утверждении примерной формы специального инвестиционного контракта»);

— соглашение о защите и поощрении капиталовложений. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением инвестиций на основании соглашения о защите и поощрении капиталовложений[158];

— контракт жизненного цикла, регулируемый постановлениями Правительства РФ от 12.05.2017 № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального

[154] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I–II). Ст. 3126.
[155] СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.
[156] СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.
[157] СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
[158] СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 1999.

строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [159], от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»[160], Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ, Законом № 223-ФЗ и нормами гражданского законодательства.

При этом объединяющими особенностями такого рода контрактов являются особый субъектный состав, двойственная структура складывающихся отношений между участниками, а также бюджетное финансирование.

В международной практике офсетные контракты называются «взаимозачеты». В более чем 130 странах используются офсетные механизмы, в рамках которых на инвесторов-поставщиков налагаются обязательства по взаимозачету. В соответствии с GPA взаимозачеты — это нестандартные контракты, которые требуют передачи произведенной продукции, товаров от продавца правительству страны-покупателя или иной формы экономической деятельности продавца в качестве условия продажи товаров и/или услуг на рынках государственных закупок. Взаимозачеты применяются к рынкам государственных закупок в высокотехнологичных секторах экономики (оборона, энергетика, аэронавтика, транспорт и т.д.), обычно по контрактам на сумму более 10 млн евро.

Кроме того, GPA определяет взаимозачет как любое условие или обязательство, которое поощряет местное развитие или улучшает счета платежного баланса стороны, например использование отечественного контента, лицензирование технологий, инвестиции, встречная торговля и аналогичные действия или требования [161]. Соответствующие термины включают «компенсационные торговые соглашения», «совместное производство», «бартер» и «обратный выкуп». Компенсации обычно используются правительствами, осуществляющими закупки, для снижения затрат на закупки иностранных товаров,

[159] СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3015.

[160] СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6430.

[161] Соглашение о государственных закупках от 15.04.2011, обновлено в декабре 2011 г., вступило в силу 6 апреля 2014 г., Марракеш; Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации, 1867 г., U.N.T.S. 154, приложение 4(b), ст. I-1.

работ, услуг и/или для достижения связанных или не связанных между собой политических целей, таких как улучшение состояния отечественной промышленности или более широкие цели внутреннего развития.

В международной инвестиционно-торговой практике существует ряд взаимосвязанных терминов, как то: «промышленная кооперация», «участие в промышленности», «встречная торговля», «промышленные / экономические компенсации» или «промышленные льготы». Тем не менее взаимозачеты часто подразделяются применительно к двум широким типам кооперации на прямые и косвенные. Прямые взаимозачеты — это условия, прилагаемые к основному контракту, которые непосредственно связаны с товарами или услугами, реализуемыми в рамках государственного контракта, например совместное производство или местный субподряд, лицензионное производство, обучение, передача технологий и финансирование. Совместное производство, т.е. когда государственный заказчик и инвестор-поставщик реализуют совместный проект, — это одна из наиболее распространенных форм прямого взаимозачета, что, как правило, предполагает передачу технологии, позволяющую иностранным компаниям производить продукт от имени продавца.

Полупрямые взаимозачеты проявляются в форме локального совместного производства, передачи технологий, местных инвестиций, субподряда, напрямую не связанного с продаваемым продуктом, но связанного с определенным сектором экономики, как, например, продажа военных вертолетов. Косвенные взаимозачеты — это условия, связанные с основным контрактом, которые не имеют отношения к предмету контракта. Например, правительство США всегда рассматривает условия покупки как косвенные компенсации. Косвенные взаимозачеты также могут принимать форму лицензионного производства, инвестиций, обучения, кредитной помощи или передачи технологий.

Косвенные взаимозачеты являются наиболее гибким типом сотрудничества, поскольку они требуют создания определенной стоимости только в стране

покупателя. Из-за сложности некоторых из этих соглашений существует ряд консультантов по взаимозачетам, эдвайзеров и брокеров, которые помогают иностранным и локальным компаниям выполнять такие обязательства.

Соглашения о встречной торговле и взаимозачете не являются нововведением. Такая практика в европейских странах и странах Персидского залива начала складываться еще в конце 1880-х гг. А первый офсетный крупный контракт был заключен в 1989 г. между Саудовской Аравией и Францией на поставку трех фрегатов [162] . Такие соглашения являются способом развития национальной промышленности и поощрения научных разработок, в том числе путем создания рабочих мест. В контексте государственных закупок офсетные контракты используются для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику с целью заключения соответствующих соглашений.

Инвестиции обычно включают передачу технологий, местные ресурсы и сырье, что способствует развитию местной экономики, обучение и создание рабочих мест.

Взаимозачеты применяются к государственным закупкам главным образом в оборонном секторе, но в настоящее время более широко в энергетическом, транспортном, телекоммуникационном и фармацевтическом секторах, а также здравоохранении. Офсетные контракты подписываются между страной-покупателем и иностранным поставщиком. В качестве условия продажи товаров или услуг иностранная компания обязана предоставлять дополнительные экономические выгоды экономике государства-покупателя.

Государство, в свою очередь, налагает взаимозачетные обязательства по компенсации инвестиций за пределами страны и поощрению национального развития экономики. Сторонами такого соглашения являются государственный заказчик и частный иностранный инвестор. Следовательно, денежные средства,

[162] Еженедельный обзор военно-технической информации «Монитор» № 45, 6–12 ноября 2023 г. / Центр анализа мировой торговли оружием. М., 2023. С. 21–25.

выплаченные иностранному поставщику, покидают государственную казну и, таким образом, больше не могут быть использованы в интересах граждан страны-покупателя, физических лиц или компаний, что представляет собой потенциальную потерю ВВП страны.

В свете этого правительство принимающей страны зачастую налагает компенсирующие обязательства, а именно создание добавленной стоимости с целью компенсации инвестиций в иностранную компанию. Добавленная стоимость может принимать несколько форм, как упоминалось выше: передача технологии, местное производство или сборка (прямой зачет, поскольку напрямую связан с основным контрактом); обучение, различные строительные проекты и т.д. (косвенный зачет, так как не связан с объектом основного контракта). Одной из особенностей офсетных контрактов является наличие встроенной формы косвенного налогообложения, которая способствует развитию экономики страны-заказчика путем установления взаимозачетов в отношении ожидаемой выгоды. В международной инвестиционной практике офсетный контракт заключается путем подписания соглашения между иностранной компанией и государственным органом заказчика в рамках организованного правительством международного тендерного процесса и представляет собой договор, закрепляющий определенный объем обязательств по взаимозачету, который должен быть выполнен иностранной компанией, в соответствии с пропорциями, установленными применимым законодательством о взаимозачете. Это значение — процент от основного контракта — соответствует объему создаваемой добавленной стоимости. Четко определенная политика может помочь правительственным учреждениям разработать стратегические планы компенсаций для поддержки успешного развития технологической и промышленной базы государства. Аналогичным образом создание благоприятного инвестиционного климата, поощряющего офсетные контракты, может побудить национальные компании участвовать в стратегических взаимозачетах.

Концепцию расширения сферы применения офсетных контрактов используют правительства в зарубежных странах, что также включает в себя стимулирование и финансовую поддержку национальных компаний-поставщиков, с целью защиты отечественных инвесторов-поставщиков и применения национального режима.

Риски для эффективности реализации офсетных контрактов могут возникать в случае, если государственный заказчик не обладает надлежащими компетенциями в сфере переданной технологии, которая предоставляется в качестве компенсации за взаимозачет. С целью достижения высоких показателей по обязательствам во взаимозачетах подрядчик-инвестор может привлекать субподрядные организации, зарегистрированные в стране реализации офсетного контракта. Экспертное взаимодействие между инвестором-поставщиком и местными компаниями обеспечивает лучшую интеграцию предоставляемых иностранной компанией компенсаций, например путем обучения высококвалифицированных кадров, а также защищает инвестора-поставщика от полной передачи технологического преимущества без дальнейшего контроля или ограничения его использования в стране.

Особую роль в офсетных правоотношениях играют локальные торговые ассоциации, которые могут выступать партером-посредником между государством-заказчиком и инвестором-поставщиком. В некоторых случаях обязательная роль, выполняемая торговыми ассоциациями, может позволить частной стороне надлежащим образом передать компенсационное обязательство третьей стороне, когда в контракте предусмотрены такие положения. Политика, проводимая органами государственной власти, направленная на стимулирование развития отношений между торговыми ассоциациями и государственными учреждениями, выгодна местным отраслям промышленности, которые получат выгоду от компенсаций, например передача технологий, стимулирование местной экономики и развитие отечественной промышленной базы.

Локальные банки развития также играют важную роль в развитии офсетных отношений, оказывая заинтересованным сторонам помощь в получении информации о государственном заказчике и предоставляя финансовые гарантии для защиты обеих сторон от экономических рисков после подписания долгосрочных отношений. Эти институты играют стратегическую роль, особенно в странах, которые могут не иметь доступа к кредитным механизмам, исходя из истории задолженности страны. Большинство банков развития предоставляют доступ к публикациям экономических исследований, статистике и отчетам, которые могут быть полезны компаниям-инвесторам, заинтересованным в инвестировании на рынке взаимозачетов. Сочетание информации и финансового взаимодействия позволяет этим банкам поддерживать переговоры о взаимозачете, тем самым снижая риски возникновения задолженности.

Офсетные контракты позволяют реализовать производство технически сложной продукции, локализовать его на территории Российской Федерации, а также получать дополнительные доходы государственному заказчику в виде увеличения налогооблагаемой базы, а также минимизировать расходы на инвестиционном этапе.

Офсетные контракты являются инструментом стимулирования частного капитала для создания, модернизации и освоения собственного производства. В отличие от ранее описанных форм государственно-частного партнерства в офсетных контрактах государственный заказчик не предоставляет сразу бюджетное финансирование (софинансирование) и стабилизационную оговорку, как для большинства остальных вышерассмотренных механизмов, а лишь стороны закрепляют взаимные обязательства.

В отношении офсетных контрактов нет специальных гарантий в случае расторжения государственным заказчиком, как это предусмотрено в концессионных соглашениях, соглашениях о государственно-частном партнерстве. В связи с этим

допускаются менее сложные процедуры заключения и прямые государственные контракты без проведения дополнительных тендерных процедур.

Таким образом, автором предлагается расширить сферу применения офсетных контрактов, возможно, при внесении изменений в законодательство о заключении таких контрактов одновременно как в отношении поставки товаров, так и в отношении оказания услуг и выполнения работ. В связи с этим предлагается изменить пп. 4 п. 1 ст. 111.4 Закона № 44-ФЗ следующим образом: *«товар, работы и услуги, производство и реализация которых созданы, модернизированы, освоены, должны соответствовать критериям…»*.

Офсетные контракты могут использоваться для реализации планов Правительства РФ по наращиванию масштабов импортозамещения, а также для локализации производства технически сложной продукции. При этом механизм офсетных контрактов позволит стимулировать как малый, так и средний бизнес, который сможет инвестировать и развивать собственное производство. А компании с государственным участием смогут реализовывать собственную продукцию как внутри государства, так и на внешних рынках.

## § 3.3. Практика реализации принципа добросовестности в публичном праве на примере офсетных контрактов

Добросовестность является одним из фундаментальных принципов гражданского права. До недавнего времени применение данного принципа распространялось только на гражданско-правовые отношения субъектов. Но в последние время в отечественной юридической науке возникает всё больше споров о необходимости расширения границ данного принципа и внедрения добросовестности в отрасли публичного права. Например, по мнению Т. И. Абдреева и Э. В. Краснова, в налоговом праве в последнее время актуальными являются

вопросы добросовестности налогоплательщиков и налоговых агентов, добросовестности формирования налогооблагаемой базы, а также недопущения к участию в государственных закупках недобросовестных поставщиков[163]. Всё больше ученых-юристов приходят ко мнению, что недобросовестные действия участников закупочных отношений могут создать препятствия развитию экономики. В связи с этим внедрение и прямое закрепление принципа добросовестности в публичных отраслях российского права могут иметь положительный эффект по достижению поставленных законодателем целей.

В налоговом праве принцип добросовестности раскрывается через нормы пп. 3, 6, 8 п. 1 ст. 23, ст. 54, 108, 252 НК РФ, а сложившаяся судебная практика, согласно Обзору судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 декабря 2018 г.) (ред. от 01.06.2022), закрепляет, что налоговое администрирование должно осуществляться с учетом принципа добросовестности, предполагающего учет законных интересов плательщиков налогов и недопустимость создания формальных условий для взимания налогов сверх того, что требуется по закону[164]. В соответствии с постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.10.2006 № 53 судам в процессе рассмотрения налоговых споров необходимо установить обоснованность получения налогоплательщиком налоговой выгоды вместо оценки добросовестности налогоплательщика[165].

Закупочное законодательство также предусматривает соблюдение принципа добросовестности, например, часть 2 ст. 8 Закона № 44-ФЗ прямо закрепляет, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками

---

[163] Абдреев Т. И., Краснов Э. В. Принцип добросовестности в российском праве: межотраслевой анализ // Теория и практика общественного развития. 2020. № 7. С. 1–5.

[164] СПС «КонсультантПлюс».

[165] URL: https://www.vsrf.ru/documents/arbitration/18938/ (дата обращения: 13.01.2025).

закупок в целях выявления лучших условий поставок, выполнения работ, оказания услуг.

Как было рассмотрено выше, офсетные контракты реализуются за счет средств бюджета, а процесс их заключения начинается с проведения проверки, т.е. составления реального представления об объекте инвестирования, включая оценку инвестиционных рисков, независимую оценку объекта инвестирования, всестороннее исследование деятельности компании, комплексную проверку ее финансового состояния и положения на рынке. И принцип добросовестности является основой и важной частью для реализации данных видов контрактов. В связи с этим шансы на успешную реализацию офсетного контракта возрастают пропорционально основательности исследований, проведенных на этом этапе. В силу обязанности проявлять добросовестность, которая является имплицитной для участников контрактных отношений, требуется пристальное внимание сторон с самого начала преддоговорной фазы. К сожалению, офсетные контракты зачастую сопряжены с высоким уровнем мошенничества и коррупции. И эта особенность связана не только с основными сторонами контракта, но может также проявляться через офсетных брокеров и посредников, которые предлагают различные льготы и преференции должностным лицам, чтобы обеспечить неправомерную выгоду для той или иной стороны контракта.

Согласно исследованиям, проведенным и опубликованным в 2018 г. Международной торговой палатой (International Chamber of Commerce, ICC) по выявленным случаям мошенничества и признакам коррупции при заключении офсетных контрактов, сторонам было рекомендовано внедрение положений и оговорок о должной осмотрительности сторон с целью выявления коррупционных признаков на этапе оценки будущего контракта[166]. Помимо этого, потенциальному

[166] Fluker L., Muravska J., Pyman M. Due diligence and corruption risk in defence industry offset programmes [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/351057436_Due_diligence_and_corruption_risk_in_defence_industry_offset_programmes (дата обращения: 13.01.2025).

инвестору-подрядчику ICC рекомендуется проводить проверку региона по следующим показателям:

— текущий уровень коррупции в стране и на инвестируемой территории, а также применяемые механизмы контроля;

— каким образом происходит движение денежных средств в рамках офсетной сделки;

— какие офсетные проекты ранее реализовывались в данном регионе и какова их рентабельность;

— репутационные риски привлеченных субподрядчиков и иных вовлеченных лиц;

— наличие договорных обязательств между всеми привлеченными субъектами, и т. д.

С целью предотвращения коррупционных рисков, которые часто встречаются в сфере офсетных контрактов, существует этап due diligence (англ. due diligence — «должная добросовестность»), во время которого чрезвычайно важно подготовить стороны к принятию на себя ряда обязанностей, установленных в контракте. Этап due diligence — процедура составления полного и всестороннего представления об объекте инвестирования, включающая в себя оценку инвестиционных рисков, независимую оценку объекта инвестирования, всестороннее исследование деятельности компании, т. е. комплексная проверка ее финансового состояния, положения на рынке и репутационной истории.

Данный термин наиболее часто используется в экономической теории и в теории права. Метод состоит из сбора и анализа информации, принятия решения и формы его подачи относительно целесообразности вступления в те или иные взаимоотношения с контрагентами. С помощью due diligence оцениваются возможные риски (например, финансовые, юридические и т.д.). При сборе данных учитывается любая информация, независимо от источников ее происхождения. Анализ собранной информации проводится различными специалистами, после чего

составляется сводный итоговый отчет. Финальное решение принимается экспертами due diligence отдельно от заказчика. Отчет представляет собой развернутую и полную оценку проекта или компании с приложением промежуточных выводов специалистов, источников информации, а также рекомендаций о дальнейших действиях.

В более широком смысле понятие «due diligence» применяется в английском праве как противоположность халатности или злоупотребления, также используется для комплексной правовой или морально-этической оценки деятельности субъекта[167].

На данном этапе государственному заказчику важно провести тщательную и точную оценку проекта по разным критериям, которые входят в понятие «due diligence». В силу обязательства добросовестности стороны не могут упускать ни один аспект, имеющий отношение к данной оценке. В случае непредоставления правительством требуемой информации инвестор-подрядчик не должен упустить какие-либо экономические или операционные вопросы, которые в дальнейшем могли бы повлиять на выполнение условий офсетных контрактов. Следовательно, важно, чтобы стороны соблюдали принцип добросовестности на этапе проведения due diligence, предоставляя всю необходимую информацию и устанавливая четкую процедуру для выявления возможных проблем и их оперативного решения.

Распространенной практикой в разных странах является заключение офсетных контрактов с юридически сложной схемой реализации, что зачастую негативным образом сказывается на самом проекте и лишает его практической выгоды для каждой стороны. С целью предотвращения возможных споров стороны должны реалистично выявлять и распределять возможные риски, которые могут возникнуть для обоих контрагентов. Эффективный метод распределения рисков является одним

[167] Due diligence — процедура составления объективного представления об объекте инвестирования, включающая в себя оценку инвестиционных рисков, независимую оценку объекта инвестирования, всестороннее исследование деятельности компании, комплексную проверку ее финансового состояния и положения на рынке (URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Due_diligence (дата обращения: 13.01.2025)).

из ключевых для обеспечения лучшего соотношения цены и качества. Учитывая общие особенности офсетных контрактов, можно перечислить некоторые ключевые риски, которые должны быть распределены между сторонами.

**A.** *Риск при несвоевременном завершении строительства* — риск увеличения стоимости завершения проекта по сравнению с той, которая изначально предполагалась при заключении контракта. Этот риск может также влечь за собой ответственность инвестора-подрядчика за нарушение конечных сроков строительства объекта.

**B.** *Риск, связанный с недополучением прибыли*, — риск недополучения дохода. Он, безусловно, является фактором, который необходимо принимать во внимание для прибыльности взаимозачета.

**C.** *Форс-мажорные обстоятельства и изменение законодательства*. Стороны должны определить форс-мажорные обстоятельства и указать изменение законодательства, распределив бремя несения убытков.

**D.** *Экологические риски* — это риски, которые возникают в связи с наложением ряда обязательств и ограничений согласно экологическому и природоресурсному законодательству на офсетные проекты. Такого рода риски и дополнительные расходы могут быть достаточно высокими, поэтому стороны офсетных контрактов должны заранее их учитывать и распределять.

**E.** *Риск изменения курса валюты*: офсетные проекты зачастую финансируются зарубежными компаниями в иностранной валюте, несмотря на то, что все расчеты обычно проводятся в местной валюте страны реализации контракта. Стороны должны учитывать колебание курсовых ставок и определить условия по корректировке выручки для компенсации соответствующих изменений обменного курса или девальвации.

В международной практике офсетные контракты зачастую имеют политический характер и заключаются с целью укрепления межгосударственных отношений и наращивания объемов сотрудничества между различными

государствами. Предметом такого рода офсетных контрактов являются совместное производство, кредитная помощь, лицензионное производство, субподряд, передача технологий и обучение. Ввиду сложности офсетных проектов из-за высокой добавленной стоимости стороны контракта должны стараться создать гармоничную среду. В рекомендациях ICC для стран, реализующих офсетные международные проекты, приоритетом является установление партнерских отношений между договаривающимися странами и наличие преимуществ, таких как:

• оперативная разработка продуктов и/или услуг;

• специализированная оценка технологии и последующего влияния на рынок;

• оптимизация бизнес-модели предприятия;

• построение партнерских отношений с компаниями, обладающими экспертными знаниями, что, в свою очередь, снижает операционные издержки;

• открытость для финансирующих организаций и специалистов по данному виду контрактов[168].

Инвестор-застройщик при оценке рисков планируемого контракта должен учитывать действующее законодательство об импорте и экспорте товаров, традиционно являющихся предметом офсетного соглашения (таких, как оружие, оборонные технологии и т.д.). Эти ограничения могут применяться к конечному экспорту / импорту, временному перемещению, транзиту, внутренней обработке, вывозу и даже хранению. Также могут существовать ограничения на технические данные, информацию или спецификацию, относящиеся к этим товарам или изделиям.

Таким образом, понимание нормативной правовой базы в области экспорта / импорта жизненно важно для успешного осуществления взаимозачета. При этом стоит учитывать установленный в стране реализации офсетного проекта порядок лицензирования и сертификации для проведения будущих инвестиционных операций. Там, где это уместно и применимо, стоит рассмотреть получение

[168] Fluker L., Muravska J., Pyman M. Op. cit.

инвестором-подрядчиком аккредитации в качестве уполномоченного экономического оператора, что может в последующем предоставить организации преимущества упрощенных таможенных процедур.

Кроме того, участникам офсетных отношений рекомендовано включать в условия внешнеторгового контракта различные оговорки с целью дополнительной защиты интересов сторон.

ICC рекомендует использование в практике следующих видов оговорок:

— стабилизационная оговорка — это договорное положение, разработанное в ответ на одностороннее изменение или преждевременное расторжение контракта в силу суверенной законодательной и судебной власти государства. Это попытка оградить контракты от изменений в правовой среде, окружающей контракт;

— нематериальная оговорка — это положение, устанавливающее условия, на которых офсетные контракты не будут изменены или расторгнуты иначе как по взаимному согласию договаривающихся сторон. Это защищает частного инвестора-застройщика от односторонних действий, нарушающих условия контракта со стороны исполнительной власти государства, в частности действий против национализации;

— оговорка об экономической стабилизации, предусматривающая обязанность государственного заказчика воздержаться от принятия каких-либо законодательных актов или административных мер, которые могут привести к увеличению затрат на проект;

— оговорка о пересмотре условий контракта в случае задержек поставок необходимого оборудования для реализации проекта, а также о введении количественных ограничений в отношении ряда товаров, таких как квотные ограничения, эмбарго и ограничения на категории товаров, подлежащих импорту;

— оговорка о выборе сторонами правопорядка, подлежащего применению к их правам и обязанностям по договору. Этот пункт определяет, какой закон будет регулировать любой спор, возникающий в связи с реализацией контракта. Стороны

могут самостоятельно установить порядок применения как национального законодательства страны реализации офсетного контракта, так и законодательства другой страны или обычаев и практики международной торговли — lex mercatoria[169].

Тем не менее установление долгосрочного партнерства между инвестором-подрядчиком и государственным заказчиком является приоритетной основой для последующей успешной реализации проекта. Однако стороны могут самостоятельно включить в офсетный контракт общие положения об обоюдной обязанности сторон по созданию и поддержанию долгосрочных партнерских отношений или напрямую зафиксировать более точные формулировки, прямо предусматривающие обязательства сторон, касающиеся взаимоотношений. Другими словами, контракт должен быть составлен таким образом, чтобы служить не только юридическим щитом для защиты стороны от возможного недобросовестного поведения контрагента, но и иметь определенный вектор к максимизации выгод сторон от реализации проекта.

Одним из способов обеспечения эффективного формирования взаимовыгодного альянса между государственным заказчиком и инвестором-подрядчиком является изменение взгляда на офсетный контракт: не как на простой набор обязательств по отношению к бизнес-возможности, а как на создание высокотехнологичных производств с соответствующими рабочими местами и налоговыми поступлениями. В этом контексте необходимо поощрять заинтересованность сторон путем предоставления льгот и бонусов в случае, если объект зачета принесет результаты, превосходящие ожидаемые. В качестве примера: если целью офсетного контракта являются внедрение и эксплуатация технологического центра для разработки определенного продукта и в результате достигается технологическая инновация, выгоды от последней также должны перейти к компаниям, непосредственно построившим центр. Таким образом, у вовлеченных сторон будет стимул поощрять эффективное достижение цели

[169] См.: Fluker L., Muravska J., Pyman M. Op. cit.

компенсации. Если взаимозачет рассматривается как простое обязательство, стороны будут удовлетворены реализацией проекта. Другой способ установить долгосрочные партнерские отношения между сторонами и стимулировать повышение эффективности — это заключить соглашение о партнерстве с «открытой бухгалтерией», разделив при этом не подлежащие страхованию риски и установив их первоначальную целевую стоимость для непосредственных участников, которая будет сопоставлена с конечной стоимостью проекта и излишками, разделенными между подрядчиками.

Таким образом, офсетные контракты — это гибкий инструмент, имеющий правовую форму, финансируемый как за счет средств бюджета, так и за счет привлечения частного капитала. В зависимости от целей правительства, осуществляющего закупки, может быть разработан дополнительный набор для поддержки любого из следующих мероприятий: создание рабочих мест, передача технологий, увеличение рабочей нагрузки, продвижение совместных предприятий, обучение персонала, управленческие услуги и обеспечение базового обмена. Существует множество способов достижения экономических целей, перечисленных выше: налоговые льготы, субсидии, тарифы, защита хозяйственной деятельности инвестора-поставщика, стимулирование экспорта и инвестиций — всё это обычное явление в офсетных отношениях. Все эти стратегии могут с разной степенью успеха способствовать достижению поставленных целей. Офсетные контракты являются достаточно уникальным и на первый взгляд привлекательным инструментом в государственных закупках главным образом потому, что могут использоваться в качестве стратегии экономического развития.

Как уже отмечалось, финансирование таких контрактов производится как за счет средств бюджета, так и за счет частных средств, привлекаемых инвестором-поставщиком. В связи с этим отношения между участниками носят комплексный характер и регулируются нормами гражданского, административного и бюджетного законодательства.

Кроме того, офсетные контракты позволяют реализовывать производство технологически сложной продукции.

В международной практике офсетные контракты широко применяются в оборонной сфере и по содержанию являются юридически сложными и высокорисковыми проектами, налагающими на инвестора-поставщика особые инвестиционные обязательства. Но за последнее время сфера применения офсетных контрактов значительно расширилась, что позволяет государствам находить новые формы сотрудничества. Офсетный контракт инициируется и контролируется правительством страны-заказчика с целью привлечения инвестиций в различные секторы экономики. В последние годы, в связи с пандемией COVID-19, международные офсетные контракты стали широко применяться в фармацевтической промышленности и здравоохранении.

Что касается практической пользы применения офсетных контрактов в России, то такой механизм позволяет государственному заказчику привлекать инвесторов и реализовывать производство технологически сложной продукции, при этом не неся расходы на инвестиционном этапе, и осуществлять определенную экономию бюджетных средств. Будучи одним из инструментов государственных закупок, офсетный контракт является перспективным направлением, предоставляющим экономические выгоды как государству-заказчику, так и инвестору-поставщику.

Таким образом, разработка комплексного подхода к государственным закупкам является ключевым элементом приобретения товаров, услуг и работ и необходима для своевременной реализации государством своих функций. Понимание характера потребностей заказчика и возможностей подрядчиков-инвесторов способствует обеспечению эффективности процесса закупок. В заключение стоит отметить, что эффективное расходование бюджетных средств возможно достичь исключительно устойчивым и сбалансированным правовым регулированием сферы закупок в строгом соответствии с ясным целеполаганием.

# Заключение

Вследствие проведенного исследования автором были сформулированы концептуальные основы совершенствования механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации, подразумевающие в первую очередь развитие соответствующей нормативной базы, причем не только совершенствование действующего законодательства в целях его соответствия современным требованиям и общественным потребностям, но и его систематизацию путем принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок» для устранения имеющихся пробелов и противоречий, реализации принципа эффективного расходования бюджетных средств, четкой регламентации деятельности уполномоченных субъектов закупочных отношений, а также законодательного закрепления форм, методов и способов их взаимодействия. Совершенствование законодательной базы направлено на стабильность и упорядоченность складывающихся на ее основе закупочных правоотношений, что, в свою очередь, способствует формированию единства судебной и административной практики по рассмотрению и разрешению споров в данной сфере. На сегодняшний день правовое регулирование государственных закупок носит сложный, хаотичный и запутанный характер. Нормы Закона № 44-ФЗ противоречивы, постоянно дополняются и совершенствуются, что негативным образом сказывается на эффективности проводимых закупок и удовлетворении нужд и потребностей государственного заказчика, а сам Закон носит регламентирующий характер и в основном определяет алгоритм реализации государственной закупки, т.е. регулирует процедурные аспекты ее проведения. При этом базовые принципы эффективности и удовлетворения публичной потребности заказчика, а также принцип ответственности не получили закрепления, что негативным образом сказывается на его реализации. Принцип эффективности на сегодняшний день

проявляется исключительно в размере сэкономленных заказчиком денежных средств, а не в качественной составляющей объекта закупки. В связи с этим ежегодно увеличивается количество арбитражных споров, связанных с качественными характеристиками объекта закупки.

Доказывается необходимость кодификации законодательства в сфере государственных закупок, которая должна соответствовать современному уровню развития цифровой экономики и цифрового государства в целом и способна обеспечить эффективное правовое регулирование госзакупок в санкционных условиях, что является приоритетным направлением, способствующим результативному расходованию бюджетных средств.

По мнению Ф. А. Тасалова, ежегодно в рамках государственных закупок расходуется до 50 % всех средств российского федерального бюджета, и создание национальной контрактной системы в Российской Федерации является задачей стратегического значения ввиду значительного влияния государства на рыночную экономику[170].

В Российской Федерации сформирован механизм правового регулирования государственных закупок. Нельзя не согласиться с М. В. Шмелевой, которая в своей диссертационной работе определяет механизм правового регулирования госзакупок как комплексную систему правовых средств, представляющую собой единство основных и вспомогательных элементов (нормативных и ненормативных регуляторов), направленных на эффективное удовлетворение государственных потребностей[171]. С учетом того что нормы права являются основным элементом механизма правого регулирования государственных закупок, четкость, ясность и последовательность их формулирования являются одной из главных задач законодателя при разработке и создании нормативных правовых актов, регламентирующих данную сферу. Нельзя не согласиться с мнением

[170] Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2014. С. 21.

[171] См.: Шмелева М. В. Указ. соч. С. 45.

О. М. Родионовой о том, что искаженные правовые нормы закупочного законодательства являются неэффективными, впоследствии носят только декларативный характер и не способствует удовлетворению государственных нужд[172].

С целью повышения эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств законодатель регулярно дорабатывает нормы Закона № 44-ФЗ, вместе с тем пропорционально увеличивается количество подзаконных актов. Все это не может не свидетельствовать о сложившейся потребности в разработке единой концепции правового регулирования государственных закупок в общем и в кодификации всего нормативного материала и принятии единого Кодекса государственных (муниципальных) закупок, в частности.

Удовлетворение государственных потребностей осуществляется за счет средств из государственного бюджета, это и является основанием проведения финансово-контрольных мероприятий. Необходимо учитывать, что финансовый контроль в государственных закупках имеет свою специфику: носит публичный характер; осуществляется непосредственно в отношении государственных заказчиков, а опосредованно — в отношении поставщиков, что является его ключевой особенностью.

Контрольные мероприятия в сфере государственных закупок осуществляются в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе. Данный вид контроля отличается особым порядком проведения, строго определенным кругом вопросов и обязанностью контрольных органов публиковать результаты проведенных контрольных мероприятий в ЕИС. Основной целью финансового контроля в сфере госзакупок является соблюдение принципа законности в процессе исполнения бюджетов, а также эффективность расходования бюджетных средств при реализации государственных закупок. Но при этом до настоящего времени законодатель так и не

[172] Родионова О. М. Правовые формы реализации волевых отношений в механизме гражданско-правового регулирования: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 39.

определил показатели и критерии эффективности и результативности проведенной закупки. Представляется обоснованным разработать и внедрить в законодательство, регулирующее финансовый контроль в сфере госзакупок, показатели эффективности и результативности проведенной закупки.

Цифровизация государственных закупок и перевод всех закупочных процедур в электронный формат, безусловно, способствуют снижению коррупционных рисков и позволяют оперативно выявлять нарушения ввиду того, что закупочные процессы становиться более прозрачными, однако алгоритмы закупочных процедур остаются сложными, громоздкими и дорогостоящими. Наиболее распространенной процедурой закупки является электронный аукцион, который, как показывает практика, не в полной мере удовлетворяет потребности заказчика, так как победитель определяется исключительно по ценовому критерию отбора, при этом не учитывается качество поставляемого товара, оказываемых услуг или выполненных работ.

Таким образом, еще одна важная задача финансового контроля, реализуемого в сфере государственных закупок, заключается в выявлении и пресечении случаев нарушения законодательства участниками государственных закупок. Однако нормы, регулирующие порядок его проведения, виды и формы закреплены в различных нормативных актах: БК РФ, Законе № 44-ФЗ, Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации», носят в ряде случаев противоречивый характер и нуждаются в гармонизации. Ввиду этого автором высказывается предложение о необходимости создания и разработки единого нормативного правового акта, регулирующего порядок реализации финансового контроля, а также устанавливающего правовые основы государственного финансового контроля и критерии оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Офсетные контракты могут рассматриваться как гибкий финансовый инструмент взаимодействия между государством и частным бизнесом. В зависимости от проводимой Правительством РФ политики офсетные контракты

могут быть важным инструментом, благодаря которому реализуются следующие социально значимые мероприятия: создание рабочих мест, передача технологий, увеличение рабочей нагрузки, обучение персонала, управленческие услуги и обеспечение базового обмена. Использование офсетных контрактов в закупочной практике позволяет сохранить баланс между потребностями и публичными интересами государства и финансовой выгодой частного инвестора.

На сегодняшний день государственные закупки реализуются только в отношении следующих видов обязательств: выполнение работ, оказание услуг, поставка товара, а в Законе № 44-ФЗ отсутствуют общие нормы относительно проведения закупок для каких-либо иных обязательств. Однако современный деловой оборот выходит далеко за рамки данной триады как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Таким образом, необходимо расширить предмет государственного контракта и ввести в законодательство иные договорные конструкции и возможности заключения договоров аренды, купли-продажи, хранения, агентских договоров и т.д.

Отдельно следует остановиться на формах сотрудничества государства и частного бизнеса посредством проведения государственных закупок. Так, особым направлением в государственной закупочной сфере является государственно-частное партнерство, и офсетные контракты становятся наиболее распространенной формой такого сотрудничества. По сути, офсетное соглашение — это государственный контракт, направленный на долгосрочное партнерство между частным бизнесом и государством со встречными инвестиционными обязательствами. Офсеты, или взаимозачеты, могут использоваться как в сфере поставок, так и в области оказания услуг. В России офсетные соглашения — относительно новая форма государственно-частного партнерства, но в последнее время они, становятся всё популярнее, так как установление долгосрочного партнерства между инвестором-подрядчиком и государственным заказчиком является основой для сотрудничества и последующей успешной реализации проекта. В связи с этим автором предлагается

предоставить сторонам такого сотрудничества самостоятельно определять его предмет и включать в контракт общие положения об обоюдной обязанности сторон по созданию и поддержанию долгосрочных партнерских отношений, а также напрямую фиксировать более точные формулировки и расширить сферу применения офсетных контрактов, что позволит в последующем повысить результативность бюджетных расходов и создать инвестиционную привлекательность для представителей частного бизнеса.

Принцип эффективности в государственных закупках является одним из ключевых и должен сопровождать любую закупочную процедуру и лежать в основе государственной закупки в целом.

Данный принцип необходимо учитывать на протяжении всего процесса закупок. Он включает стадии планирования, осуществления закупок и администрирования контрактов. Экономическая эффективность не должна опираться на предпочтения самой низкой цены: сто́ит учитывать другие факторы, такие как оперативность доставки, уровень обслуживания, будущие эксплуатационные расходы и иные аналогичные факторы. Необходимо принимать во внимание конкретные жизненные обстоятельства, например чрезвычайные ситуации, пандемии и иные социальные потрясения, при которых может потребоваться использование неконкурентных методов. Нельзя не согласиться с высказыванием Уотермайера[173], что система является экономически эффективной тогда, когда она четко стандартизирована с достаточной гибкостью для достижения лучших результатов в отношении удовлетворения потребностей заказчика. Это означает не только то, что используемая система должна быть рентабельной, т.е. выбранные методы осуществления закупок являются эффективными и влекут наименьшие затраты для всех участников закупочного процесса, но и что закупаемый товар, работа, услуга соответствуют всем требованиям к качеству и

[173] Watermeyer R. B. Facilitating Sustainable Development through Public and Donor Procurement Regimes: Tools and Techniques // Public Procurement Law Review. 2004. No. 1. P. 30–55.

безопасности. Соотношение цены и качества необязательно подразумевает, что победить должен поставщик, предложивший самую низкую цену. Продукт с более длительным сроком службы или меньшими затратами на техническое обслуживание может быть более рентабельным, чем его дешевый аналог. Таким образом, самый низкий тендер может оказаться в итоге самым дорогим.

Экономическую эффективность также можно охарактеризовать как соотношение цены и качества с учетом затрат на весь срок службы. На сегодняшний день законодательство о контрактной системе не содержит способов определения поставщиков, ориентированных на поставку качественного товара (выполнение работ, оказание услуг). Основным конкурентным способом остается аукцион (в 2020 г. доля аукционов составила 59 % от общего объема контрактов), в котором победителем становится участник, который предложит наименьшую цену исполнения контракта, аналогичным образом осуществляется выбор победителя по запросу котировок. Предложение наименьшей цены в качестве ключевого критерия оценки участников закупок создает прямые предпосылки для победы участников, не обладающих необходимой квалификацией для надлежащего выполнения контракта, что ведет к поставкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг низкого качества, а как следствие — к неудовлетворению потребностей государства. В связи с этим оценку эффективности реализованной государственной закупки следует проводить как с учетом стандартных показателей качества проведенной закупки: уровня конкуренции на торгах и уровня экономии, так и с использованием новых критериев: результативности проведенной закупки, качества самого объекта закупки и уровня несостоявшихся закупок.

Подводя итоги проведенному исследованию, можно сказать, что государственные закупки играют важную роль в современной российской экономике. С учетом необходимости обеспечения более высоких темпов экономического роста, реализации национальных проектов и достижения национальных целей развития вопросы повышения эффективности системы закупок

приобретают особое значение, играют стратегически важную роль для государства в достижении социально-экономических целей. И на сегодняшний день государственные закупки в России остро нуждаются в системном реформировании и комплексной модернизации.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативные и иные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. — 2020. — № 112.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410; 2021. —№ 52 (ч. I). — Ст. 7807.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. — 1998. — № 148–149.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. — 1998. — № 153–154.

5. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3303.

6. Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. — 1994. — № 34. — Ст. 3540.

7. Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. — 2020. — № 29. — Ст. 4499.

8. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. — 1999. — № 9. — Ст. 1096.

9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. — 2005. — № 30 (ч. I–II). — Ст. 3126.

10. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. — 08.04.2011. — № 10.

11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

13. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»// СЗ РФ. — 2014. — № 28. — Ст. 3964.

14. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (ч. I). — Ст. 41.

15. Федеральный закон от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (ч. I). — Ст. 4350.

Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 14 (ч. I). — Ст. 1999.

16. Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. — 2012. — № 25. — Ст. 3314.

17. Постановление Правительства от 12.05.2017 № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2017. — № 21. — Ст. 3015.

18. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // СЗ РФ. —2013. — № 49 (ч. VII). — Ст. 6430.

19. Постановление Правительства РФ от 01.07.2022 № 1182 «О порядке перечисления в 2022 году средств, подлежащих казначейскому сопровождению, на расчетные счета, открытые в кредитных организациях» // СЗ РФ. — 2022. — № 27. — Ст. 2669.

20. Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 № 505 «О приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации и установлении размеров авансовых платежей при заключении государственных (муниципальных) контрактов в 2022 году» // СЗ РФ. — 2022. — № 33. — Ст. 5393.

21. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 14.07.2022) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.

22. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3259.

23. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3500-р «Об утверждении перечней товаров, работ, услуг, при осуществлении закупок которых предоставляются преимущества участникам закупки, являющимися учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы, организацией инвалидов в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» // СЗ РФ. 2021. — № 50 (ч. IV). — Ст. 8680.

24. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СЗ РФ. — 2019. — № 6. — Ст. 542.

25. Постановление Совета Федерации от 26.04.2022 «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.council.gov.ru/activity/documents/135398.

26. Письмо Федерального казначейства от 30.09.2019 № 14-00-06/20797 «По вопросу отсутствия технической возможности в ЕИСЗ заключения контракта в электронной форме в случаях, предусмотренных частью 17.1 статьи 95 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.garant.ru/news/1565586.

27. Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/902288576.

28. Письмо ФАС России от 06.09.2022 № МШ/83177/22 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.garant.ru/news/1565586/.

29. Письмо ФАС России от 24.05.2017 г. № ИА/34601/17 «О разъяснении вопросов установления государственными и муниципальными заказчиками в документации о закупках остаточного срока годности (службы) медицинских изделий» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://44fzrf.ru/pismo-fas-34601.

30. Отчет Федеральной таможенной службы за 2022 г. «О торговых партнерах России» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://customs.gov.ru

31. Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://pravdaosro.ru/wp-content/uploads/2021/07/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf.

## Международные договоры

32. Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml.

33. Соглашение о государственных закупках, 15 апреля 2011 г., обновлено в декабре 2011 г., вступило в силу 6 апреля 2014 г., Марракеш; Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации, 1867 г., U.N.T.S. 154, приложение 4(b), статья. I-1.

34. Соглашение о государственных закупках ВТО (Agreement on Government Procurement) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.

35. Лимская декларация [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.intosai.org.

36. Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 29.05.2018) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

## Нормативные правовые акты ЮАР

37. Акт об образовании Южно-Африканского Союза (1909) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://worldconstitutions.ru/?p=1000.

38. Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south africa-act-200-1993.

39. Public Finance Management Act No. 1 of 1999 // Government Gazette. — 1999. — Vol. 405. — No. 19814.

40. Municipal Finance Management Act No. 56 of 2003 // Government Gazette. — 2004. — Vol. 464. — No. 26019.

41. Закон Болтона «О государственных закупках» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.capetown.gov.za.

42. isaster Management Act No. 57 of 2002 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.cogta.gov.za/cgta_2016/wp-content/uploads/2016/06/DISASTER-MANAGEMENT-ACT.pdf.

43. Закон «Об управлении государственными финансами» 2015 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.cogta.gov.za.

44. Закон «Об управлении муниципальными финансами» 2016 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.cogta.gov.za.

45. ODTI 2006 South African Trade [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.thedti.gov.za/.

**Нормативные правовые акты Турецкой Республики**

46. Закон Турецкой Республики от 04.01.2003 № 4734 «О публичных тендерах» // Турецкая газета — 2003. — № 289.

47. Циркуляр № 2020/5 «О влиянии вспышки коронавируса (COVID-19) на государственные контракты и государственные закупки в Турецкой Республике» [Электронный ресурс] // Официальный вестник № 31087. — Режим доступа: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200402-21.pdf.

**Нормативные правовые акты Исламской Республики Иран**

48. Constitution of the Islamic Republic of Iran, 3 December 1979 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.iiste.org.

49. The Civil Code of the Islamic Republic of Iran [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://iranhrdc.org/the-civil-code-of-the-islamic-republic-of-iran/.

50. Закон Рахмани Мирзаде 2014 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.iiste.org.

51. Закон об исламских уголовных наказаниях Исламской Республики Иран, 1991 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://znanierussia.ru/articles.

52. Public Procurement in Iran and Eu Legal System, MAGNT Research Report (ISSN. 1444-8939) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.iiste.org.

**Нормативные правовые акты Китайской Народной Республики**

53. Закон о бюджете КНР от 22.03.1994 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://asia-business.ru/law/law2/bank/budget/.

54. Government Procurement Law [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.gov.cn/english/laws/2022-12/26/https://www.oecd-ilibrary.org/cambodia.

55. Bidding Law (BL) [Электронный ресурс] // www.gov.cn/english/laws/2022-12/26/ https://www.oecd-ilibrary.org/cambodia.

**Нормативные правовые акты Королевства Камбоджа**

56. Декрет об управлении финансами 1998 г. (RGC, 1998) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php.

57. Закон о государственных закупках (RGC, 2011) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php.

58. Закон о государственных закупках (RGC, 2012) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.ccc.gov.kh/list-of-ministry-in-cambodia_en.php.

## Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии законодательства, диссертации

59. Абдулаев, М. И. Теория государства и права: учеб. для высш. учеб. заведений / М. И. Абдулаев. — М.: Магистр-Пресс, 2004.

60. Абдреев, Т. И. Принцип добросовестности в российском праве: межотраслевой анализ / Т. И. Абдреев, Э. В. Краснов // Теория и практика общественного развития. — 2020. — № 7. — С. 1–5.

61. Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М.: Юридическая литература, 1966. — 187 с.

62. Андреева, Л. В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2011.

63. Аттарпур, М. Р. Государственные закупки как механизм стимулирования инновационного развития / М. Р. Аттарпур, М. Наримани, М. Эльяси, А. Мохаммади. — Форсайт, 2024.

64. Беляева, О. А. Закупка у единственного поставщика: новации контрактной системы / О. А. Беляева // Конкуренция и право. — 2013. — № 4. — С. 5–9.

65. Беляева, О. А. Закупки. Торги. Избранное / О. А. Беляева. — М.: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2019. — 320 с.

66. Беляева О. А. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок / О. А. Беляева, А. В. Габов // Журнал российского права. — 2017. — № 5. — С. 46–54.

67. Байтин, М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин. — М., 2005. — 554 с.

68. Болтина, О. В. Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации / О. В. Болтина // Вестник Университета О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 9.

69. Гладилина, И. П. Управленческие механизмы и юридические средства обеспечения эффективности государственных закупок / И. П. Гладилина, Ю. Г. Бабаева. — М., 2017.

70. Грачева, Е. Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Е. Ю. Грачева. — М. : Норма, Инфра-М, 2013.

71. Грачева, Е. Ю. Финансовое право: учебник. 2-е изд. / Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М.: Проспект, 2021.

72. Демин, А. А. Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России / А. А. Демин, Н. К. Демина // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. — 2008. — № 1.

73. Зарубин, А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе / А. С. Зарубин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 3. — С. 312–322.

74. Кабытов П. П Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кабытов Павел Петрович. — М., 2021.

75. Каючкина, М. А. Бюджетные риски в процессе исполнения муниципальных бюджетов: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Каючкина Маргарита Анатольевна. — Тольятти, 2010. — 20 с.

76. Кванина, В. В. Реестр недобросовестных поставщиков как охранительная мера заказчика / В. В. Кванина //Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства : сб. ст. — Новосибирск, 2016. — С. 117–121.

77. Кикавец, В. В. Публичные закупки в России / В. В. Кикавец, Е. Ю. Вдовин. — М.: Проспект, 2022.

78. Кикавец, В. В. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации / В. В. Кикавец, Ю. К. Цареградская. — М. : Проспект, 2022. — 206 с.

79. Кикавец, В. В. Публичные закупки в практике зарубежных стран / В. В. Кикавец. — М. : Проспект, 2022.

80. Косаренко, Н. Н. Финансовый контроль в Российской Федерации: публично-правовое регулирование: монография / Н. Н. Косаренко. — Русайнс, 2018.

81. Крохина, Ю. А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд. перераб. и доп. / Ю. А. Крохина. — М. : Норма, 2008.

82. Краснов, И. Г. Условия и проблемы присоединения России к соглашению ВТО по государственным (правительственным) закупкам / И. Г. Краснов // Вестник РУДН. 2007. № 1. С. 69–75.

83. Малыхина, Е. А. Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е. А. Малыхина // Вестник СГЮА. — 2014. — № 2. — С. 249–253.

84. Малько, А. В. Теория государства и права: краткий учебник / А. В. Малько. — Саратов: КРОСС-Н, 2010.

85. Маркелов, К. Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / Маркелов Кирилл Борисович. — М., 2012.

86. Паулов, П. А. Государственное регулирование закупочной деятельности / П. А. Паулов, К. В. Силантьева // Бюллетень науки и практики. — 2018. — Т. 4. — № 12. — С. 442–446.

87. Пономарева, О. В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах / О. В. Пономарева // Российский внешнеэкономический вестник. — 2014. — №9. — С. 101–119.

88. Поленина, С. В. Система права и система законодательства в современных условиях / С. В. Поленина // Правоведение. — 1987. — № 5. — С. 29–37.

89. Проданова, Н. А. Особенности системы государственных закупок в Китае / Н. А. Проданова // Экономика, предпринимательство и право. — 2018. — № 5 (3). — С. 151–158.

90. Прохоров, Ю. В. Финансовый контроль как форма государственной власти / Ю. В. Прохоров // Вестник МИЭП. — 2013. — № 3 (12).

91. Прошунин М. М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля / М. М. Прошутин // Финансовое право. — 2010. — № 10. — С. 21–24.

92. Радько, Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. — М.: Проспект, 2018.

93. Рассказов, Л. П. Теория государства и права: учебник, углубленный курс / Л. П. Рассказов. — М.: Инфра-М, 2015.

94. Родионова, О. М. Правовые формы реализации волевых отношений в механизме гражданско-правового регулирования: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Родионова Ольга Михайловна. — М., 2017.

95. Рыбакова, С. В. Публичный финансовый контроль и надзор / С. В. Рыбакова // Финансовое право. — 2014. — № 12.

96. Система государственных закупок: теоретические и практические аспекты / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина [и др.] ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. — Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2019.

97. Скрипник, А. В. Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / А. В. Скрипник // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 2(82). — С. 6–9.

98. Соловьев, М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. … канд. юрид. наук: 2.00.14 / Соловьев Михаил Сергеевич. — Екатеринбург, 2019.

99. Строганов, А. А. Госзаказ и контроль за его размещением: учебное пособие / А. А. Строганов. — М.: Юриспруденция, 2010. — 183 с.

100. Тасалов, Ф. А. Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского Союза: сравнительно-правовое исследование : дис. … д-ра. юрид. наук: 5.1.3. / Тасалов Филипп Артемьевич. — М., 2023.

101. Татаркина, А. И. Мировой опыт согласования экономических интересов стран — участниц региональной экономической интеграции: монография / А. И. Татаркина. — Екатеринбург: Институт экономики. УрО РАН, 2015.

102. Филиппов, А. П. Государственно-частное партнерство в отечественной системе контрактных правоотношений / А. П. Филиппков. — М.: Норма, 2014.

103. Хи В. Тай. Международные государственные закупки / Хи В. Тай. — CRC Press, 2009.

104. Черемухин, С. А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики / С. А. Черемухин // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». — 2019. — № 2 (82). — С. 35–38.

105. Чваненко, Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков / Д. А. Чваненко // Юрист. — 2014. — № 24. — С. 22–26.

106. Шешукова, Т. Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику / Т. Г. Шешукова // Международный бухгалтерский учет. — 2018. — № 9–10. — С. 520–527.

107. Шмелева, М. В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук: 5.1.3 / Шмелева Марина Владимировна. — Саратов, 2022.

108. Щербаков, Я. Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок / Я. Е. Щербаков / Проблемы права. —2015. — № 1 (49). — С. 132–137.

Юдин, В. А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04 / Юдин Владислав Андреевич. — М., 2021.

109. Янковская, Е. С. Россия в системе международной экономической интеграции: преимущества и риски / Е. С. Янковская // Ученые записки СПб филиала РТА. — 2016. — № 4 (60). — С. 20–26.

110. Яковлев, А. А. Система госзакупок: на пути к новому качеству / А. А. Яковлев, О. Г. Аллилуева, И. В. Кузнецова и др. // Вопросы экономики. — 2010. — № 6. — С. 88–107.

## Иностранные источники

111. Годовой отчет Всемирного банка за 2015 год (World bank Annual report — 2015) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.worldbank.org/eca/Russian.

112. Международная торговая палата (ICC). Комплексная проверка и коррупционные риски в программах компенсации в оборонной промышленности. 2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://ti-defence.org.

113. План действий Рабочей группы по противодействию коррупции и обеспечению прозрачности АТЭС на 2022–2025 гг. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://anticor.hse.ru/assets.

114. Manual Procurement of goods 2021 Government of Great Britain Ministry of Finance department of expenditure [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://cuts-international.org.

115. Overview of Procurement Reforms in Africa. Paper presented at the Joint World Trade Organization/World Bank Regional Workshop on Procurement [Электронный ресурс] // Режим доступа: Reforms.http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/wkshop_tanz_jan03_e.htm.

116. Budgeting and public expenditures [Электронный ресурс] // Режим доступа: https//www.oecd.org/gov/public-procurement.

117. Government Procurement: A Synthesis Report [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.wto.ru/.

118. World trade statistical review 2022 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2022_e.htm.

119. Petrus, S. Le Roux De la Harpe Public Procurement Law: A Comparative Analysis / S. Petrus. — University of South Africa, 2009.

120. Brussels Commentary on EU Public Procurement Law / M. Steinicke (Anthology Editor), P. L. Vesterdorf (Anthology Editor). — Brussels: Bloomsbury Publishing, 2019.

121. Fairgrieve, D. Public Procurement Law: Damages as an Effective Remedy / D. Fairgrieve, F. Lichère. — Oxford: Bloomsbury Publishing, 2011.

122. Piga, G. The Applied Law and Economics of Public Procurement / G. Piga, S. Treumer. — London: Routledge, 2016.

123. Sanchez-Graells, A. Public Procurement and the EU Competition Rules (Hart Studies in Competition Law) / A. Sanchez-Graells. — Bristol: Bloomsbury, 2015.

124. Naushad Khan. Public Procurement Fundamentals: Lessons from and for the Field (Emerald Points) / Naushad Khan. — EU countries: Emerald Publishing, 2018.

125. Flynn, M. Legal Aspects of Public Procurement / M. Flynn, K. Buffington, R. Pennington. — London: Routledge, 2020.

126. McCue, C. Fundamentals of Leadership and Management in Public Procurement / C. McCue, J. Pitzer. — Nortond USA: NIGP, 2015.

127. Public Procurement and Supply Chain Management / I. M. Ambe, J. A. Badenhorst-Weiss (eds.). — Cape Town : Van Schaik, 2020.

Buffington, K. Regulations of Public Procurement / K. Buffington, R. Pennington. — London: Routledge, 2021.

128. Shopola, M. Dynamics and threats in South African local government [Электронный ресурс] / M. Shopola, N. Sonayena, A. Shvane // Режим доступа: https://iipccl.org/wp-content/uploads/2023/06/01.

129. Caranta, R. European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU / R. Caranta. — Edward Elgar Publishing, 2021. (Elgar Commentaries in European Law series.)

130. Blockchain management and Supply Chain Management / I. M. Ambe, J. A. Badenhorst-Weiss (eds.). — South-Africa: Springer, 2022.

131. Micinski, G. Financial Integrity Rating System of Texas: Annual Financial Management Report. 2019 / G. Micinski.

132. Williams-Elegbe, S. Public Procurement, Corruption and Blockchain Technology / Prof Sope Williams-Elegbe. — South Africa, 2018.

133. Halonen, K. M. The many faces of transparency in EU public procurement // Transparency in EU Procurements: Disclosure within Public Procurement and during Contract Execution / K. M. Halonen // European Procurement Law Series. — 2018. — Vol. 9.

134. Panahi, A. Criticism and assessment of Plane of Draft of Holding Tenders / A. Panahi, E. Moosavi Nejad. Criticism and assessment of Plane of Draft of Holding Tenders // Journal of Majlis Research Centre. — 2003. — Vol. 10. — No. 39.

135. Ercan, F. Rescaling as a class relationship and process: The case of public procurement law in Turkey / F. Ercan, Ş. Oğuz // Political Geography. — 2006. — No. 25 (6).