

Частно-правовые (цивилистические) науки

Научная статья

УДК 347

doi: 10.35750/2071-8284-2024-1-69-75

Екатерина Валерьевна Самсонова

кандидат юридических наук

<https://orcid.org/0000-0001-8466-4290>, ekatersamson@yandex.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

Проблемные аспекты действия принципов контрактной системы в сфере государственных закупок в современных условиях

Аннотация: **Введение.** Дальнейшее развитие института контрактной системы в сфере государственных закупок в условиях перехода к шестому технологическому укладу [1, с. 130] и нацеленности Российской Федерации на построение экономики знаний и высоких технологий [2, с. 8] должно происходить на концептуальной первооснове, в строгой гармонии со всей системой правовых принципов, действующих в данной сфере. Роль юридической науки в этом процессе состоит в том, чтобы показать новые грани актуальности и востребованности всех принципов контрактной системы в сфере государственных закупок, их практическую эффективность в новых реалиях. **Цель исследования:** на основе анализа комплекса принципов контрактной системы, действующего в сфере государственных закупок, выделить особенности и проблемные аспекты реализации этих принципов в условиях цифровизации и модернизации экономики. **Методы исследования:** в работе автор в необходимой мере использовал как общенаучные (диалектический, логический и др.), так и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический и др.), что позволило в конечном счете достичь поставленной цели. **Результаты:** исследование принципов контрактной системы в сфере государственных закупок позволило определить проблемные аспекты их реализации в современных условиях, скорректировать задачи согласно актуальным вызовам времени, показать важность разграничения целей и принципов правового регулирования для их правильной классификации.

Ключевые слова: цифровизация, закупки, принципы права, контрактная система, государственные и муниципальные закупки, цели правового регулирования, принцип стимулирования инноваций, эффективность

Для цитирования: Самсонова Е. В. Проблемные аспекты действия принципов контрактной системы в сфере закупок в современных условиях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2024. – № 1 (101). – С. 69–75; doi: 10.35750/2071-8284-2024-1-69-75.

Ekaterina S. Samsonova

Cand. Sci. (Jurid.)

<https://orcid.org/0000-0001-8466-4290>, ekatersamson@yandex.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

Problematic aspects of the principles of the contract system in the field of state procurement under modern conditions

Abstract: Introduction. Further development of the institution of the contract system in the field of state procurement in context of the transition to the sixth technological paradigm [1, p. 130] and the focus of the Russian Federation on building an economy of knowledge and high technologies [2, p. 8] should take place on a conceptual basis, in strict harmony with the entire system of legal principles operating in this field. The role of legal science in this process is to show the relevance and demand of all principles of the contract system in the field of state procurement, their practical effectiveness in new reality. **The purpose of the study.** Based on the analysis of the set of principles of the contract system operating in the field of state procurement, the purpose is to identify the features and problematic aspects of the implementation of these principles in the context of digitalization and modernization of the economy. **Research methods.** In the research, to the extent necessary the author used both general scientific (dialectical, logical, etc.) and private scientific methods (comparative legal, formal legal, etc.), which ultimately allowed to achieve the set goal. **Results:** The study of the principles of the contract system in the field of state procurement made it possible to identify problematic aspects of their implementation in modern conditions, to adjust the tasks according to current challenges of our time, to show the importance of distinguishing goals and principles of legal regulation for their correct and proper classification.

Keywords: digitalization, procurement, principles of law, contract system, state and municipal procurement, objectives of legal regulation, the principle of stimulating innovation, efficiency

For citation: Samsonova E.V. Problematic aspects of the principles of the contract system in the field of state procurement under modern conditions // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2024. – № 1 (101). – P. 69–75; doi: 10.35750/2071-8284-2024-1-69-75.

Введение

Цифровизация всех сфер общественной жизни меняет традиционные представления о способах и формах как частного правового, так и публично-правового регулирования. Тем самым, на первый взгляд, как будто ставится под сомнение актуальность и востребованность принципов права в правовом регулировании общественных отношений, в том числе и в сфере государственных закупок.

Как справедливо отмечает А. В. Коновалов, «при сложившемся сегодня достаточно уважительном отношении к категории принципов права – международных, конституционных, общеправовых, отраслевых, – демонстрируемом как в ученых трудах, так и в практике судебного правоприменения, есть ощущение, что даже высококвалифицированные специалисты относятся к ним как к бесконечно отвлеченному понятию, не имеющему никакого существенного практического значения. Конечно, при таком отношении к принципам права стратегические перспективы правоприменения и состояния нормативно-правового регулирования скорее всего будут негативными» [3, с. 727].

В настоящем исследовании автор, рассматривая некоторые проблемные аспекты правового регулирования в сфере государственных закупок, предпринимает попытку показать

особую актуальность принципов контрактной системы в сфере государственных закупок в новых условиях, их способность обеспечивать развитие законодательства в указанной сфере в соответствии с запросом текущего момента.

Методы

Методологической основой работы стали общенаучные методы, в том числе диалектический метод; системный метод, послуживший основой выделения четырех уровней принципов, действующих в контрактной системе в сфере государственных закупок РФ; метод структурно-функционального анализа.

Наряду с общенаучными были использованы и частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой и др.

Результаты

В новых реалиях цифровые способы организации конкурсов и закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд получили самое широкое распространение. Процесс осуществления закупок повсеместно происходит в едином информационном пространстве с использованием современных систем автоматического управления и планирования. Торги и конкурсы, согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), можно проводить на различных электронных торговых площадках, крупнейшими из которых в нашей стране являются «РТС-тендер», «ЕАТ Березка», «Сбербанк-АСТ» и др.

Внедрение новых технологий в сферу государственных закупок обуславливает и новые ожидания от их правового регулирования: оно должно быть высокотехнологичным, практико-ориентированным и максимально эффективным [3, с. 726].

Однако в действительности фактическое отставание права от бурного развития технологий привело к тому, что в сфере государственных закупок постепенно накопился ряд проблем, которые условно можно разделить на три группы: технически-инструментальные (технические ошибки при загрузке данных; повсеместное распространение неправомерной методологии саморегулирования технологий [4, с. 83–132], отсутствие гибкой системы безопасности торговых площадок и др.); правовые (запаздывание регулятивных предписаний, нарастание сложности и противоречивости законодательства в сфере государственных закупок, беспомощность традиционных правовых инструментов против кибератак в интернет-пространстве [5, с. 34] и др.); политико-правовые (слабость научно-технической политики [6, с. 143], преобладание неконкурентных способов закупок, коррупция и засилье ведомственных интересов [7, с. 254]).

С другой стороны, стремление законодателя сделать правовое регулирование в сфере государственных закупок высокотехнологичным и практико-ориентированным на деле ведет к подмене концептуальных правовых основ новыми технологическими возможностями, стремлением решить все возникающие проблемы техническими средствами, что в конечном счете может завершиться полной дискредитацией традиционного регулирования, негативными последствиями в правоприменительной практике. Так, например, современные ученые предлагают решить проблему хаотичного, бессистемного реагирования права на запросы времени следующим образом: «Включить в нормы права (законы, подзаконные правовые акты), причем это можно сделать только в электронном варианте текстов, таймеры – специальные компьютерные программы, учитывающие время действия данной нормы и синхронизирующие действие множества отдельных норм права в различных законах (отраслях права и вообще во всем массиве законодательства, начиная с Конституции РФ и далее во всем массиве законов, подзаконных актов по иерархии)» [8, с. 153]. Такое предложение весьма разумно и своевременно, поскольку позволит обеспечить системную связь различных норм права с точки зрения фактора времени, однако без прочного концептуального фундамента принципиально решить проблему таким образом не удастся.

Еще одной тенденцией современного правотворчества и правоприменения в сфере государственных закупок является доминирование сугубо инструментального подхода, суть которого состоит в том, что отдельно взятая, узконаправленная категория общественных отношений рассматривается вне контекста однородных отношений и в ущерб им. Такая правовая ситуация приводит к стремлению урегулировать новые явления и процессы

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 10.06.2023).

в сфере государственных закупок без должного понимания их правовой природы путем принятия множества новых узконаправленных норм, порой совершенно оторванных от концептуальной первоосновы. Так, Федеральный закон № 44-ФЗ пережил уже 58 редакций, и это, к сожалению, далеко не предел. Громоздкость и сложность самих норм для восприятия и реализации вызывает отторжение у правоприменителей, стремление найти такие подходы к практике их применения, которые отличались бы простотой и ясностью, формируя тем самым объективный запрос на новые оптимальные модели правового регулирования.

Безусловно, для обеспечения эффективного правового регулирования отношений в сфере государственных закупок применение инструментального подхода оправданно, однако «необходимый для эффективности правоприменения инструментализм должен быть концептуальным и контекстным, происходящим из комплексной, квалифицированной и длящейся оценки всего нормативного массива, а не из разрозненных односторонних подходов» [3, с. 730].

В связи с этим важнейшей задачей принципов права становится обеспечение соответствия узкоспециальных институтов и инструментов в сфере закупок общим правовым концепциям.

Вторая, не менее важная задача принципов права в современных условиях – служить ограничителем для новых технологий, получивших сегодня беспрецедентное развитие. Эти технологии призваны оптимизировать организацию и формы правового регулирования в сфере закупок, но ни в коем случае не должны затрагивать сути самих отношений и механизма их регулирования. Более того, новые технологии должны развиваться с учетом требований объективных принципов права, гармонизировать с ними.

Говоря о реализации принципов права непосредственно в контрактной системе в сфере закупок, следует отметить, что по содержанию она включает в себя четыре уровня норм и принципов: общеправовые принципы (единообразие правоприменения, обеспечение оптимального баланса интересов и др.); нормы и принципы гражданского законодательства; нормы и принципы специального законодательства о государственных закупках (ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ) и, наконец, публично-правовые нормы и принципы, поскольку осуществление государственных закупок происходит за счет бюджетных источников финансирования. Так, при оплате обязательств, принимаемых заказчиками на основании договоров государственной закупки, применяются в том числе нормы-принципы, сформулированные в статьях Бюджетного кодекса РФ² (ст. 34 «Принцип эффективности использования бюджетных средств», ст. 38 «Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств» и др.).

При этом все четыре уровня норм и принципов, регулирующих отношения в сфере государственных закупок, в конечном счете, формируют единую установку на добросовестное поведение любого участника на любом этапе отношений в сфере закупок и характеризуются своим механизмом реализации.

Специальные принципы контрактной системы в сфере закупок имеют ярко выраженную публичную направленность и поэтому должны осуществляться в строгом соответствии с принципами трех остальных уровней, что совершенно справедливо, ведь действия публичной власти в соответствии с общеправовыми принципами добросовестности, эффективности и др. на всех этапах осуществления закупок являются предметом пристального внимания всего общества.

Статья 6 Федерального закона № 44-ФЗ относит к специальным принципам контрактной системы в сфере государственных закупок следующие: принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; принцип обеспечения конкуренции; принцип профессионализма заказчиков; принцип стимулирования инноваций; принцип единства контрактной системы в сфере закупок; принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; принцип эффективности осуществления закупок.

Определяя эти принципы, М. В. Шмелева предлагает понимать под ними «исходные, руководящие, закрепленные в законе о контрактной системе и об осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц, выработанные наукой и теорией положения (начала), на основе которых реализуются функции субъектов контрактных правоотношений, направленные на достижение целей и задач, стоящих перед государством в указанной области» [9, с. 15].

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 10.06.2023).

Таким образом, конечным нормативным ориентиром для участников отношений в сфере госзакупок является «достижение целей и задач, стоящих перед государством» в этой области. Поэтому вопрос научной разработки и последующего закрепления целей осуществления государственных закупок и отграничение их от соответствующих принципов является немаловажным как для законодателя, так и для правоприменителя, поскольку именно юридические цели и планируемые средства их достижения определяют первый этап механизма правового регулирования – создание норм права и закрепление соответствующих правовых принципов деятельности субъектов правоотношений. Очевидно, что неверно сформулированные, социально необусловленные или заведомо искаженные юридические цели изначально подрывают потенциал любых юридических средств и тем самым, снижают эффективность механизма правового регулирования [10, с. 27].

Ранее цели осуществления государственных закупок были законодательно закреплены в ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако в последующем статья утратила силу по причине избыточности, поскольку определяла цели осуществления государственных закупок через дублирование классификации расходов бюджета.

Современные ученые предлагают относить к целям государственных закупок «создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц (заказчиков) в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности; развитие добросовестной конкуренции; эффективной реализации социальных, промышленных и экологических целей в области закупок; расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия; предотвращение коррупции и других злоупотреблений; подотчетность, импортозамещение и поддержка отечественных производителей....» [11, с. 50, 12, с. 26].

Сопоставляя потенциальные цели и принципы контрактной системы в сфере государственных закупок, можно констатировать, что во многом в смысловом значении они совпадают. Представляется, что их разграничение может осуществляться с учетом того, что цель – это конечное состояние системы, которое предполагается достигнуть, а принцип – это основа функционирования системы – ожидаемое, идеальное состояние государственных закупок как систематизированного процесса, посредством которого достигается цель.

При этом подчеркнем, что цели направлены на построение системы правового регулирования государственных закупок, то есть фактически на формирование правовой политики в этой сфере, тогда как непосредственно принципы государственных закупок могут реализовываться при осуществлении государственных закупок в условиях сформулированной системной модели государственных закупок как процесса приобретения товаров (работ, услуг) [13, с. 231]. Поэтому полагаем, что принцип стимулирования инноваций, закрепленный в ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ, целесообразно отнести скорее к целям, нежели к принципам контрактной системы в сфере закупок, поскольку его воплощение невозможно без реализации грамотной национальной промышленной инновационной политики государства, ключевыми инструментами которой как раз и являются внедрение инноваций и модернизация всех сфер экономики [14, с. 319].

Следует поддержать мнение тех ученых, которые, считают, что решающее значение в ускорении процесса внедрения технологических инноваций во все сферы жизни общества играет стимулирование со стороны государства научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе и посредством экономических льгот. С точки зрения правового регулирования сферы государственных закупок в Российской Федерации достижение этой цели потребует внесения изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, учитывающих специфику финансирования научной, инновационной и образовательной деятельности; упрощение правил закупок оборудования и расходных материалов в гражданской сфере, существенное увеличение срока проведения конкурсов, чтобы он был достаточным для проведения квалифицированной научной экспертизы [14, с. 320, 15, с. 24].

Заключение

Таким образом, в сфере государственных закупок РФ действует сложная, логически последовательная, упорядоченная совокупность основополагающих начал, разнопорядковых и разнозначных по своему содержанию, отражающая неизменный общественный запрос на оптимальную правовую организацию общественных отношений в этой сфере. Любая новая модель правового регулирования этих отношений, какой бы прогрессивной она ни оказалась, должна быть выстроена в соответствии со всей системой принципов права и обеспечивать неукоснительное следование им в объективном и независимом правоприменении.

менении, а дальнейшая научная разработка принципов контрактной системы в сфере государственных закупок позволит максимально глубоко познать сущность всей совокупности отношений в этой сфере, а значит, и определить дальнейшие пути ее совершенствования.

Список литературы

1. Пашенцев Д. А., Залоило М. В., Дорская А. А. Смена технологических укладов и правовое развитие России : монография. – Москва: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 184 с.
2. Правовое обеспечение реализации национальных проектов социально-экономического развития России до 2030 года : монография / отв. ред. В. Б. Ястребов. – Москва: Проспект, 2021. – 206 с.
3. Коновалов А. В. Принципы права : монография. – Москва: Норма: Инфра-М, 2024. – 792 с.
4. Минбалеев А. В., Мартынов А. В., Камалова Г. Г., Чубукова С. Г. Механизмы и модели регулирования цифровых технологий : монография. – Москва: Проспект, 2023. – 264 с.
5. Бегишев И. Р. Уголовно-правовые аспекты кибертерроризма // Правовые вопросы национальной безопасности. – 2010. – № 5-6. – С. 34–37.
6. Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И. Л. Бачило, Т. А. Полякова, В. Б. Наумов : кол. монография. – Москва: ИГП РАН – Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2017. – 264 с.
7. Осипова К. И. Экономический и правовой анализ закупочной деятельности в системе МВД России // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 2. – С. 252–254.
8. Голоскоков Л. В., Голоскокова Т. И., О’Делл М. А. Сетевые аспекты развития права, государства, общества : монография. – 2-е изд., стер. – Санкт-Петербург: Лань, 2021. – 308 с.
9. Шмелева М. В. Теоретико-методологические основы государственных (муниципальных) закупок : монография. – Москва: Юрлитинформ, 2018. – 219 с.
10. Куликов М. А. Юридические цели и средства как основа механизма правового регулирования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2022. – № 2. – С. 25–33.
11. Шмелева М. В. Разработка новой концептуальной модели государственных закупок через теоретическое познание основных категорий // Российская юстиция. – 2019. – № 6. – С. 48–51.
12. Васин С. Г., Малышев Г. К. Развитие концепции повышения экономической эффективности государственных закупок // Финансовые рынки и банки. – 2023. – № 4. – С. 25–31.
13. Амельченя Ю. А. К вопросу о гражданско-правовых принципах и специальных принципах в сфере государственных закупок в Республике Беларусь // Третьи Бачиловские чтения «Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований» : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 7 февраля 2020 г. – Москва: Проспект, 2020. – С. 227–232.
14. Тихомиров Ю. А., Емельянец В. П., Аюрова А. А. [и др.]. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянец. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Москва: Инфра-М, 2015. – 336 с.
15. Лапин А. В. Принципы административно-правового обеспечения политики государства по развитию автомобильной промышленности // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 24–33; doi: 10.7256/2454-0595.2011.3.4995.

References

1. Pashentsev D. A., Zaloilo M. V., Dorskaya A. A. Smena tekhnologicheskikh ukladov i pravoye razvitiye Rossii : monografiya. – Moskva: IZiSP: Norma: INFRA-M, 2022. – 184 s.
2. Pravovoye obespecheniye realizatsii natsional'nykh proyektov sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii do 2030 goda : monografiya / otv. red. V. B. Yastrebov. – Moskva: Prospekt, 2021. – 206 s.
3. Konovalov A. V. Printsipy prava : monografiya. – Moskva: Norma: Infra-M, 2024. – 792 s.
4. Minbaleyev A. V., Martynov A. V., Kamalova G. G., Chubukova S. G. Mekhanizmy i modeli regulirovaniya tsifrovyykh tekhnologiy: monografiya. – Moskva: Prospekt, 2023. – 264 s.
5. Begishev I. R. Ugolovno-pravovyye aspekty kiberterrorizma // Pravovyye voprosy natsional'noy bezopasnosti. – 2010. – № 5-6. – S. 34–37.

6. *Ponyatiynyy apparat v informatsionnom prave / otv. red. I. L. Bachilo, T. A. Polyakova, V. B. Naumov : kol. monografiya. – Moskva: IGP RAN – Izdatel'stvo «Kanon+» ROOI «Reabilitatsiya», 2017. – 264 s.*
7. *Osipova K. I. Ekonomicheskiy i pravovoy analiz zakupochnoy deyatel'nosti v sisteme MVD Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2019. – № 2. – S. 252–254.*
8. *Goloskokov L. V., Goloskokova T. I., O'Dell M. A. Setevyye aspekty razvitiya prava, gosudarstva, obshchestva : monografiya. – 2-ye izd., ster. – Sankt-Peterburg: Lan', 2021. – 308 s.*
9. *Shmeleva M. V. Teoretiko-metodologicheskiye osnovy gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zakupok : monografiya. – Moskva: Yurlitinform, 2018. – 219 s.*
10. *Kulikov M. A. Yuridicheskiye tseli i sredstva kak osnova mekhanizma pravovogo regulirovaniya // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya. – 2022. – № 2. – S. 25–33.*
11. *Shmeleva M. V. Razrabotka novoy kontseptual'noy modeli gosudarstvennykh zakupok cherez teoreticheskoye poznaniye osnovnykh kategoriy // Rossiyskaya yustitsiya. – 2019. – № 6. – S. 48–51.*
12. *Vasin S. G., Malyshev G. K. Razvitiye kontseptsii povysheniya ekonomicheskoy effektivnosti gosudarstvennykh zakupok // Finansovyye rynki i banki. – 2023. – № 4. – S. 25–31.*
13. *Amel'chenya Yu. A. K voprosu o grazhdansko-pravovykh printsipakh i spetsial'nykh printsipakh v sfere gosudarstvennykh zakupok v Respublike Belarus' // Tre't'i Bachilovskiye chteniya «Tsifrovaya transformatsiya: vyzovy prava i vektory nauchnykh issledovaniy»: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Moskva, 7 fevralya 2020 g. – Moskva: Prospekt, 2020. – S. 227–232.*
14. *Tikhomirov Yu. A., Yemel'yantsev V. P., Ayurova A. A. [i dr.]. Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika : monografiya / otv. red. Yu. A. Tikhomirov, V. P. Yemel'yantsev. – Moskva: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: Moskva: Infra-M, 2015. – 336 s.*
15. *Lapin A. V. Printsipy administrativno-pravovogo obespecheniya politiki gosudarstva po razvitiyu avtomobil'noy promyshlennosti // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. – 2011. – № 3. – S. 24–33; doi: 10.7256/2454-0595.2011.3.4995.*

Статья поступила в редакцию 17.06.2023; одобрена после рецензирования 12.11.2023; принята к публикации 15.01.2024.

The article was submitted June 17, 2023; approved after reviewing November 12, 2023; accepted for publication January 15, 2024.