

На правах рукописи

Бордунова Светлана Анатольевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Диссертация выполнена на кафедре гражданского и трудового права юридического факультета Российского университета дружбы народов

- Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Масевич Маргарита Генриховна
- Официальные оппоненты: заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Московского университета МВД России,
и.о. начальника кафедры гражданского права и
процесса
Гандилов Тофик Миртагиевич
- кандидат юридических наук,
Мартынов Павел Александрович
доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин Российского нового университета
- Ведущая организация: Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ

Защита диссертации состоится «26» января 2012 г. в 15 часов на заседании Диссертационного совета по юридическим наукам ДМ 212.203.21 при Российском университете дружбы народов и Всероссийской академии внешней торговли по адресу: 117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. ____.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «___» декабря 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Е.П. Ермакова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В настоящее время правовому регулированию государственных и муниципальных заказов в России уделяется значительное внимание, как со стороны органов государственной власти, так и со стороны представителей общественных организаций. Немалое количество споров среди ученых и специалистов вызывают нормы действующего законодательства в отношении государственных и муниципальных заказов. С момента выхода Федерального закона от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», он претерпел более двух десятков редакций, однако так не заработал с должной эффективностью. В результате одной из наиболее коррупционных сфер российской экономики является система государственных и муниципальных заказов. Исследование зарубежного и отечественного законодательства, а также судебной практики показало необходимость установления новых норм, регламентирующих размещение государственных и муниципальных заказов. Нельзя утверждать, что данная проблематика не рассматривалась ранее. Исследованию размещению государственных заказов посвящены такие работы зарубежных авторов, как А. Тынель, Д. Уолтон, Я. Функ, В. Хвалей, Д.Б.Хейвуд. В последние годы, были опубликованы исследования российских ученых, в которых проблемы размещения государственных и муниципальных заказов рассматриваются с учетом особенностей экономики переходного периода. Среди этих авторов необходимо выделить Л.В. Андрееву, О.А. Беляеву, И.А. Покровского и др. В то же время в этих работах в основном рассматриваются теоретические вопросы размещения государственных и муниципальных заказов, и мало конкретных предложений по изменению законодательства с практической точки зрения.

В настоящей работе предлагаются практические решения по внесению изменений в отношении законодательства РФ, регламентирующих размещение государственных и муниципальных заказов.

Актуальность темы исследования обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, значительным возрастанием роли размещения заказов в важнейших областях экономической сферы, что во многом определяет перспективы осуществления экономических и социальных преобразований в государстве. В начале XXI в. общество в Российской Федерации вплотную подошло к рубежу, за которым начинается новый этап его развития в области монополистической деятельности, улучшения системы построения процедур размещения заказов.

Во-вторых, тем, что четкость соблюдение процедуры размещения заказов, ее открытость является весьма сильнодействующим средством от коррупции. Не

случайно одним из основополагающих документов, регулирующих закупки продукции для государственных нужд, является Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»¹. Само название Указа четко говорит о его целевой направленности. Кроме того, Всемирный банк в качестве стратегического оружия по борьбе с коррупцией избрал именно прокьюремент² (организация закупок и размещение заказов), внедряя во всех странах его процедуры.

В-третьих, необходимостью обеспечения доступа к участию в размещении заказов более широкого круга предпринимателей, способных качественно и без завышения реальной стоимости предоставить необходимые товары, выполнить работы, оказать услуги. В соответствии с технологиями стратегического управления, чтобы добиться достижения поставленных целей, необходим постоянно действующий мониторинг процесса размещения заказа со своевременным принятием управленческих решений, адекватных происходящим изменениям и реальной практике размещения заказа. Причем решений не только тактического, но и стратегического характера. Следовательно, положения Закона должны корректироваться, если они не обеспечивают возможность решения поставленных задач.

Вместе с тем, несмотря на важность и актуальность теоретического осмысления места и роли размещения заказов в системе государства, отечественные и зарубежные ученые далеко не в полной мере исследовали эти проблемы.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение специфики государственных и муниципальных заказов, особенностей их правового регулирования позволили в исследуемой проблеме выделить различные аспекты – социально-экономический, юридический, управленческо-технологический.

Труды русских ученых-правоведов XIX в. К.П. Победоносцева, И.М. Тютрюмова, Г.Ф. Шершеневича³ заложили основы нормативного осмысления экономической деятельности в условиях становления и развития рыночных отношений.

¹ Российская газета. - 1997. – 15 мая.

² Текст доклада помещен на сайте www.worldbank.org.

³ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. - М.: Статут, 2003; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 5-ое изд., стереот. М.: Статут, 2009; Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего сената и комментариями / Составитель И.М. Тютрюмов. - Спб., 1911; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.) - Т.2. - М.: Спарк, 1995.

Среди современных ученых, которые исследуют проблемы размещения заказов, необходимо выделить: В.В. Безбаха, О.А. Беляеву, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.В. Витрянского, Н.И. Клейн, И.А. Покровского, М.А.Рожкову¹.

Существенное значение для нашего исследования имеют работы по теории и практике применения гражданско-правовых норм в области размещения заказов, таких авторов как: Л.В. Андреева, К.Н. Волков, А.Ю. Кабалкин, В.В. Романов, Н.Н. Тупикин².

Среди зарубежных авторов, рассматривающих проблемы размещения заказов и их роль в современном обществе, следует отметить таких, как: А. Тынель, Д. Уолтон, Я. Функ, В. Хвалей, Д.Б.Хейвуд и др³.

Вместе с тем при немалом количестве научных трудов и публикаций, в которых рассматриваются проблемы размещения заказов, назрела необходимость в комплексном исследовании размещения заказов как важнейшего компонента в экономико-правовой системе государства. Анализ научных источников показал, что большинство авторов рассматривает эти проблемы односторонне. Практически отсутствуют работы, в которых бы исследовались возникающие противоречия при использовании Закона, способы решения задач (а таких достаточно много) при применении Закона. Теория и практика размещения заказов требуют от ученых и специалистов дальнейшего исследования этих проблем.

Актуальность проблемы и недостаточная степень ее разработанности обусловили выбор объекта, предмета исследования, определение цели и постановку задач диссертации.

¹ Безбах В.В. Комментарий к гл. 28 к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Изд. 3-е, испр., доп., и перераб с использованием судебно-арбитражной практики / отв. ред. О.Н. Садилов. - М.: Юридическая фирма «Контракт», ИНФРА-М, 2005; Правовые проблемы аукционов и конкурсов / О.А. Беляева. - М.: ИД «Юриспруденция», 2011. - С. 94.; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. 2-е изд., стер. - М.: Статут, 2009; Братусь С.Н. Юридическая личность государства и бюджетных учреждений // ученые труды ВИЮН. Вып. 9. - М., 1948; Клейн Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. - 2008. - № 2.; Рожкова М.А., Елисеев Н.Г., Скворцов О.Ю. Договорное право: соглашения о подсудности, международной подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / Под общей ред. М.А. Рожковой. - М.: Статут, 2008.

² Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: Правовое регулирование // Консультант плюс; Волков К.Н. Торги как способ заключения договора. Автореф. дисс....канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.; Кабалкин А.Ю. Гражданско-правовые договоры в России: курс лекций. М.: Юрид. лит., 2002; Романова В.В. Правовые основы, возникающие при заключении договоров на торгах, проводимых предприятиями энергетического комплекса с использованием электронных торговых площадок // Третейский суд. - 2009. - № 3 (63); Тупикин Н.Н. Виды и формы торгов в современном гражданском праве // Современное право. - 2009. - № 3 (1).

³ Тынель А., Функ Я., Хвалей В. Курс международного торгового права. - Мн.: Амалфея, 1999.; Walton J. Navigation the tender process // New Zeland law journal. Wellington, 2001. - September.; Д.Б.Хейвуд Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ. - М.: Издательский дом "Вильямс". - 2002.

Объектом исследования являются гражданско-правовые отношения, возникающие при размещении государственных и муниципальных заказов.

Предметом настоящего исследования являются правовые нормы и положения, содержащиеся в нормативных правовых актах федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, а также проекты действующих и утративших силу к настоящему времени нормативных правовых актов, регламентирующие размещение государственного и муниципального заказа, решения арбитражных судов, правоприменительные акты Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации и ее территориальных органов.

Цель диссертации: исследовать нормы гражданского законодательства, регламентирующие размещение муниципальных и государственных заказов в России и разработать предложения по совершенствованию организации и способов проведения и размещения заказов.

Основные задачи исследования.

1. Исследовать понятие, генезис, основные правовые признаки государственных и муниципальных заказов.
2. Дать правовую характеристику субъектам и объектам государственных и муниципальных заказов для государственных и муниципальных нужд.
3. Описать правовые особенности формирования размещения заказов, отразить специфику заключения, изменения и расторжения государственного контракта.
4. Исследовать практику применения правовых норм, регламентирующих размещение заказов для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом.
5. Исследовать вопрос ответственности за нарушение законодательства в области размещения заказов (при этом уделить особое внимание вопросу ответственности за ненадлежащее исполнение договорных обязательств по государственному контракту).
6. Обосновать место и роль размещения заказов, как средства противодействия коррупции.
7. Определить направления совершенствования законодательной базы в области государственных закупок.

Теоретической основой диссертационного исследования являются закономерности регулирования гражданско-правовых отношений в экономической сфере, категории права, экономики раскрывающие сущность и основное содержание российского законодательства о размещении государственных заказов. В качестве источников исследования, автором используется система гражданско-

правового законодательства РФ и зарубежных стран. Наряду с этим, теоретическую основу исследования составили многочисленные труды русских, советских, современных российских и зарубежных ученых.

Методологической основой исследования являются научные методы познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, юридико-исторический, правового моделирования, а также методы сравнительного анализа и формальной логики.

Нормативной базой исследования являются Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в редакции Федеральных законов от 31.12.2005 № 207-ФЗ, от 27.07.2006 № 142-ФЗ, от 20.04.2007 № 53-ФЗ, от 24.07.2007 № 218-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 01.12.2008 № 225-ФЗ, от 30.12.2008 № 308-ФЗ, от 30.12.2008 № 323-ФЗ, от 28.04.2009 № 144-ФЗ, от 17.07.2009 № 147-ФЗ, от 17.07.2009 № 155-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 25.11.2009 № 273-ФЗ, от 17.12.2009 № 316-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 05.05.2010 № 78-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 27.07.2010 № 240-ФЗ, от 03.11.2010 № 290-ФЗ, от 05.04.2011 № 56-ФЗ, от 21.04.2011 № 79-ФЗ от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 326-ФЗ) с изменениями, а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертации состоит в авторской формулировке определения государственных и муниципальных заказов, обоснование их содержания и элементов (основные правовые признаки, субъекты и объекты). В исследовании динамики правового регулирования способов размещения государственных и муниципальных заказов, осуществлении сравнительно-правового анализа проведения государственных и муниципальных заказов в России и за рубежом.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих положениях, выносимых на защиту.

1. Научное обоснование содержания понятий «государственный заказ» и «государственная закупка».

Автор обращает внимание на существенные различия между научными терминами «государственный заказ» и «государственная закупка». По мнению

диссертанта, неправомерно объединять в одно понятие государственный заказ, поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. Термин «закупка» подразумевает приобретение и может быть отнесен только к договору купли-продажи товаров и/или к поставке товаров.

Если рассматривать контракт на выполнение работ и оказание услуг, то в данном случае указанные понятия относятся к государственному заказу. Именно в этом и состоит основное отличие государственной закупки от государственного заказа.

Автор приходит к выводу, что понятие «государственный заказ» шире понятия «государственная закупка» и должно рассматриваться как отдельное понятие.

В связи с изложенным, автор предлагает внести в преамбулу Закона о размещении заказов следующие определения:

Государственный заказ – это действие государственного заказчика, направленное на заключение государственного контракта в целях удовлетворения потребностей в материальных работах, объектах или услугах, финансирование которых ведется в основном из средств налогоплательщиков, необходимых для осуществления функций и полномочий государства.

Государственная закупка - это процесс, направленный на приобретение товаров для государственных нужд, финансирование которых ведется в основном из средств налогоплательщиков.

2. Обоснование необходимости предусмотреть в новом Законе о размещении заказов определение понятия «заинтересованного лица».

Правила гл. 8 Закона о размещении заказов предусматривают возможность признания размещения заказа недействительным по иску не только участника размещения заказа, но и заинтересованного лица, однако само понятие заинтересованного лица в Законе отсутствует. На практике, иногда осуществляется широкая трактовка понятия заинтересованного лица как по существу любого лица, в том числе не являющегося участником размещения заказа. Однако предоставление права обращения с иском любому лицу ведет к затягиванию торгов. На основании изложенного, автором предлагается определить, что заинтересованными лицами признаются участники размещения заказа, а также лица, которые имели намерение участвовать в размещении заказа, но им было неправомерно в этом отказано.

3. В диссертации предложен анализ особенностей применения Закона о размещении заказа в регулировании экономических отношений между конкретными субъектами хозяйственной деятельности.

Исследование показало, что для некоторых подведомственных государственных и муниципальных предприятий полное следование букве Закона о размещении заказа, нередко затрудняет их работу и ведет к увеличению бюрократических процедур. К таким предприятиям можно отнести подведомственные государственные и муниципальные учреждения, общеобразовательные школы и детские сады.

По мнению автора, применение закона не требуется при осуществлении заказов на питание учеников и воспитанников. Вполне возможно, чтобы указанные учреждения заказывали питание за счет собственных средств и руководствовались обычными нормами гражданского кодекса без применения конкурсных процедур.

В связи с этим, автор предлагает внести в ст. 1 нового Закона о размещении заказов положение, которое предусматривает исключение из порядка размещения заказов на обеспечение собственных нужд для государственных, муниципальных предприятий и бюджетных учреждений.

4. На основании анализа правоприменительной практики автором предложено рассмотреть необходимость внесения в новый Закон о размещении заказов условия, о заключении сторонами государственного (муниципального) контракта только после обеспечения финансирования заказчика со стороны собственника его имущества.

В связи с этим рассмотрен ряд вопросов, связанных с ответственностью, которую устанавливают сами стороны в государственном (муниципальном) контракте. Изучив позицию ВАС РФ, изложенную в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 г. № 21 о том, что недофинансирование учреждения со стороны собственника его имущества само по себе не может служить основанием для освобождения его от ответственности на основании п. 1 ст. 401 ГК РФ, автор приходит к выводу, о необходимости предусмотреть в новом Закона о размещении заказов условия следующего содержания: «Контракт может быть заключен и подписан сторонами только после выделенных и перечисленных заказчику бюджетных средств на соответствующий финансовый год».

5. Обоснование необходимости включения в новый Закон о размещении заказов, условия об обязательном указании в государственном контракте наименования организаций, которые исполнитель собирается привлекать в качестве третьих лиц при выполнении работ по государственному контракту.

Законодательство Российской Федерации четко ограничивает способы размещения заказов, т.е. возможные процедуры, исключительно в результате проведения, которых могут быть заключены государственный и муниципальный контракты. В результате порядок заключения государственного контракта в каждом конкретном случае имеет свои особенности.

Для выполнения целей Закона о размещении заказов необходимо в законодательном порядке ввести обязательства сторон указывать в государственном контракте наименования организаций, которые исполнитель собирается привлекать в качестве третьих лиц при выполнении работ по государственному контракту. Следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет именно о государственном контракте на выполнение работ.

Относительно договора оказания услуг предлагается ввести прямой запрет на привлечение третьих лиц при исполнении государственного контракта.

Введение указанных норм необходимо для того, чтобы из сложившейся практики исчезла многоступенчатая цепочка посредников, которые заключают государственные контракты не с целью добросовестно выполнить работы (оказать услуги), а в первую очередь получения денежных средств.

Во избежание ограничения права и возникновения коллизий между нормами Гражданского кодекса РФ и новым Законом о размещении заказов соответствующие изменения и дополнения о запрете при выполнении государственного и муниципального контракта привлекать субподрядные организации необходимо вносить, прежде всего, в Гражданский кодекс РФ.

6. Предложения по внесению в новый Закон о размещении заказов ограниченного перечня условий, при которых стороны могут изменить условия государственного контракта в ходе его исполнения.

В соответствии с ч. 5 ст. 9 Закона о размещении заказов при заключении и исполнении контракта изменение существенных условий контракта по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается, за исключением случаев, предусмотренных, в том числе, ч. 6 - 6.7 ст. 9 Закона о размещении заказов.

Нормы ч. 6.7 ст. 9 Закона о размещении заказов допускают возможность, при условии согласия заказчика, изменение условий контракта в части согласования поставки товара с улучшенными характеристиками и качеством.

При этом критерии определения лучших характеристик и качества товара Законом о размещении заказов не установлены, в связи, с чем заказчик самостоятельно определяет и согласовывает с исполнителем по контракту такие критерии.

При исполнении контракта одностороннее изменение поставщиком технических характеристик и качества товара не допускается.

По мнению автора, нормы закона, запрещающие изменять условия контракта, на практике приводят к нарушению его условий и как следствие работы остаются не выполненными, услуги не оказанными.

В связи с изложенным автором предлагается установить закрытый перечень условий, при которых стороны могут вносить изменения в государственный контракт в ходе его исполнения, а именно:

- изменения срока выполнения работ/оказания услуг/поставки товара, а также цены контракты в случае сокращения лимитов бюджетных обязательств в текущем финансовом году;

- изменение условий контракта в случае, если поставляемая продукция снята с производства в ходе его исполнения.

7. Предложения по внесению в новый Закон о размещении заказов ограниченного перечня условий, при которых предприниматель и заказчик могут отказаться от исполнения государственного контракта в одностороннем порядке.

Согласно ч. 8 ст. 9 действующего Закона о размещении заказов расторжение государственного контракта допускается исключительно по соглашению сторон или по решению суда, по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Таким образом, если по соглашению сторон расторгнуть государственный контракт не получается, то исполнителю или заказчику необходимо будет обратиться в арбитражный суд с соответствующим заявлением. В том случае, если суд установит факт ненадлежащего исполнения одной из сторон государственного контракта, этот факт послужит основанием для включения организации исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков и не позволит принимать участие в процедурах размещения заказов в течение двух лет.

На взгляд автора, указанные обстоятельства существенно ухудшают положения сторон и неизбежно порождают в итоге обязанность для заинтересованного лица либо достигать соглашения с контрагентом, либо обращаться в суд.

На основе анализа, автор предлагает внести в новый закон о размещении заказов закрытый перечень обстоятельств, при которых стороны могут отказаться от исполнения государственного контракта, а именно:

- в случае существенного нарушения срока выполнения работ/оказания услуг исполнителем, заведомо предупрежденном о недопустимости нарушения срока государственного контракта;

- в случае задержки оплаты заказчиком по государственному контракту (при этом предусмотреть существенный срок нарушения и обязательное письменное уведомление о нарушении срока оплаты по государственному контракту).

- в случае прекращения обязательства невозможностью исполнения (в соответствии со ст. 416 ГК РФ);

- в случае прекращения обязательства на основании акта государственного органа (в соответствии со ст. 417 ГК РФ).

8. Необходимость установления единых критериев описания объекта государственного заказа, как предотвращение ограничения конкуренции.

Товары, работы и услуги должны соответствовать минимально достаточным требованиям. Это означает, что они должны удовлетворять тем или иным государственным и муниципальным требованиям, но при этом не обладать излишними свойствами, не являться предметами роскоши.

Необходимо внести соответствующие условия в новый Закон о размещении заказов в части требований, содержащихся в конкурсной, аукционной документации, а также установить правила описания объекта закупки.

9. Обоснование необходимости приведения в соответствие норм Гражданского кодекса Российской Федерации нормам Закона о размещении заказов.

Закон о размещении заказов должен быть встроен в систему действующего законодательства, а не противоречить ей.

На практике возникает коллизия норм, приводящая к ситуациям, когда в случае обращения заказчиком в судебные органы с исковым заявлением о расторжении государственного контракта, и до вынесения решения судом, вступившим в законную силу, заказчик вынужден сам исправлять и выполнять недоделанную работу исполнителя, или, ждать, пока суд расторгнет контракт, так как разместить новый заказ, пока не расторгнут все еще действующий, нормы действующего Закона о размещении заказов запрещают.

Рассматриваемый Закон о размещении заказов устанавливает запрет изменения условий контракта в ходе его исполнения, что также противоречит Гражданскому кодексу РФ (ст. ст.450,451).

Автор предлагает исключить противоречия между нормами гражданского законодательства и нормами Закона о размещении заказов в части определения понятия аукциона¹.

10. Авторское видение корректировки Закона о размещении заказов на предмет возможности изменения способов размещения государственных и муниципальных заказов.

В той отрасли, где первостепенное значение имеет качество (например, строительство жилья, поставка медицинских препаратов, поставка продуктов для государственных предприятий) необходимо осуществлять процедуру проведения торгов путем проведения конкурса. В тех случаях, где основополагающим фактором в приобретении товаров, работ/услуг является цена (например, закупка легковых автомобилей для чиновников государственных и муниципальных предприятий) следует осуществлять процедуру проведения торгов путем проведения аукциона.

Размещение заказов на государственные и муниципальные нужды только путем проведения аукциона не дает плодотворных результатов по выбору победителя, поскольку главным критерием в данном виде размещения заказа является цена, а отнюдь не качество. В процедуре размещения заказов путем проведения конкурса главными критериями отбора победителя являются качественные характеристики, что является особо важным при закупках питания для детских, юношеских учреждений (например, детские сады, школы), выполнение работ в детских лагерях и т.д.

В связи с изложенным, автором предлагается, в числе прочих изменений, описанных в настоящей работе, предусмотреть в новом Законе о размещении заказов какие виды контрактов на приобретение товаров, работ/услуг необходимо заключать путем проведения процедуры конкурса, а какие путем проведения аукциона.

11. Необходимость корректировки юридической техники и лексики Закона о размещении заказов.

В Закон о размещении заказов вносилось достаточно большое количество изменений (более 20), что повлекло за собой лексическую перегруженность и сложность восприятия документа.

¹ В соответствии с п. 4 ст. 447 ГК РФ выигравшем торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, тогда как в соответствии с п. 1 ст. 32 Закона о размещении заказов под аукционом на право заключить контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложивших наиболее низкую цену.

На основании изложенного, автор приходит к выводу, что необходимо принять новый Закон о размещении заказов.

Действующий федеральный закон вызывает много нареканий со стороны практически всех взаимодействующих участников. В рамках борьбы с коррупцией Президентом РФ было дано поручение о подготовке новой концепции законодательства о госзакупках¹. ФАС России, Минэкономразвития России, Счетная палата РФ, Государственная Дума (Комитет по строительству и земельным отношениям) разработали концепции и предложения по совершенствованию законодательства о размещении заказов.

В итоге на согласование в Правительство РФ были представлены два документа: законопроект о внесении изменений в действующий Закон о размещении заказов, подготовленный ФАС РФ, и законопроект «О федеральной контрактной системе» (ФКС), подготовленный Минэкономразвития России (МЭР), с кардинально отличающимися друг от друга подходами².

Дополнительные предложения по совершенствованию законодательства о размещении заказов указаны автором в заключение к настоящей работе, в частности:

Автор обращает внимание, что Закон о размещении заказов не стимулирует повышение компетентности членов комиссии по размещению заказов. В соответствии с п. 20 ст. 65 указанного нормативного акта в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную подготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

Но возникает вопрос: Почему только один член комиссии по размещению заказов должен быть обучен? Кроме того, в соответствии с п.2 ст.7 Закона о размещении заказов, Заказчик, уполномоченный орган вправе включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков. Снова возникает вопрос: Почему законодатель наделил Заказчика в данном случае правом, а не обязанностью?

Это означает, что государство отказывается от создания профессиональной среды в сфере госзаказа, отчего проигрывают все - и участники, и заказчики, и контролирующие органы. В результате, работа комиссии не только не способствует

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России // Российская газета. 2010. – 1 декабря.

² Подробное рассмотрение и сравнение норм законопроекта «О федеральной контрактной системе» с нормами Закона о размещении заказов описано автором в первой главе настоящей работы.

эффективности процедур размещения заказов, но и отрицательно сказывается на итогах размещения.

Каков статус члена комиссии? Работа на общественных началах с постоянной угрозой быть подвергнутым наложению штрафа за решения, под которыми стоит подпись руководителя организации заказчика, налагаемого на заработную плату работника комиссии, которая часто в разы меньше, чем сам штраф. Отвечать за действия комиссии должен, прежде всего, руководитель.

Представляется необходимым введение обязательного обучения в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих лицензию на право подготовки специалистов в сфере госзаказа, лиц, претендующих на должность члена комиссии по размещению заказов, с установлением переходного периода.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы при разработке учебно-методических комплексов для преподавания таких учебных дисциплин, как «Гражданское право», «Коммерческое право», «Предпринимательское право», а также стать основой для дальнейших исследований проблем, связанных с соблюдением норм Закона о размещении заказов. Кроме того, выводы, предложения и рекомендации могут быть применены в нормотворческой деятельности в целях совершенствования действующего российского законодательства.

Результаты, полученные в ходе исследования, позволяют сформулировать практические рекомендации, реализация, которых, по мнению автора, поможет решить некоторые проблемы, связанные с применением Закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Во-первых, это рекомендации, связанные с дальнейшим развитием механизма осуществления государственных заказов в рамках экономических отношений государства.

Во-вторых, рекомендации касающиеся заключения, изменения и расторжения государственного контракта.

В-третьих, рекомендации направленные на совершенствование ответственности в области размещения государственных и муниципальных заказов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов. Основные положения и выводы диссертационного исследования

излагались на всероссийской научной конференции в Российском новом университете (Россия, г. Москва, 2009 г.), а так же в публикациях соискателя в научных журналах и сборниках.

Структура диссертационной работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и библиографии.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автор обосновывает актуальность темы исследования, характеризует состояние и степень научной разработанности проблемы, определяет объект, предмет, цель и задачи работы, излагает методологическую основу, научную новизну, теоретическую и практическую значимость результатов диссертации, а также формулирует выводы и положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Понятие, основные правовые признаки государственных и муниципальных заказов» посвящена вопросам истории развития, теории и современного состояния государственных и муниципальных заказов в России.

В **первом параграфе - «История возникновения и развития правового регулирования государственных заказов в России»** автор приходит к выводу, что институт государственных заказов является одним из старейших в российском праве.

Еще, в 1595 г. царь Алексей Михайлович издает Указ «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости». Затем идет следующий законодательный акт - Указ от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сахара». Способ заключения торгов, описываемого в настоящем Указе можно отнести к аналогу современного конкурса¹.

Однако детальные описания правил размещения государственных заказов впервые встречаются в законодательных актах эпохи Петра I. Фактически все они относились к закупкам для нужд армии и флота и предусматривали не только правила размещения закупок, но и нормы по предотвращению коррупции. Наиболее интересные и важные из них: «О публикации указов о казенных подрядах и продажах» 1714 г., Регламент Адмиралтейства и Верфи «Каким образом подрядчиком сыскивать и с ними договариваться» 1721 г., решение Сената «Как поступать с подрядчиками, заключившими торги подлогом высокой ценою, и с присутствующими в том поспособствовавшими» 1721 г.

¹ См.: Правовые проблемы аукционов и конкурсов / О.А. Беляева. – М.: ТД «Юриспруденция», 2011. – С.10.

При императрице Елизавете в 1758 г. касательно государственных заказов был принят нормативный акт «Регул Провиантского Правления».

При Екатерине II для развития института заключения договоров с государством в России были приняты следующие нормативные акты: «Регламент Адмиралтейской Коллегии» в 1765 г., «Учреждения о губерниях» в 1776 г., Указ «О подрядах» в 1784 г. и «О залогах» 1790 г.

Первая половина XIX в. характеризуется становлением капиталистических отношений в России, в связи с этим проблема государственных закупок обрела значительную актуальность. В это же время по госзакупкам издается более десяти нормативных актов. По мнению видного русского государственного деятеля К.П. Победоносцева, наиболее значимые из них, это – Устав 1802 г. «О провианте» и Положение 1830 г. «О подрядах и поставках»¹. В диссертации отмечено, что в течение длительного времени правовое регулирование поставки и подряда существовало только для обеспечения государства (казны). Правовое регулирование поставки и подряда во взаимоотношениях с казной (государством) осуществлялось Положением «О казенных подрядах и поставках», которое было включено в Свод гражданских законов.

Развитие законодательства в отношении государственного и муниципального заказа за трехсотлетнюю историю медленно, но верно шло по пути стимулирования конкуренции и борьбы с мздоимством и лихоимством – коррупцией в современном понимании путем проведения гласных, ограниченных во времени, простых процедур, контролируемых государством и бизнесом.

С переходом страны к рыночной экономике правовое регулирование государственных закупок стало возрождаться в связи с принятием Федерального закона № 94 от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон о размещении заказов) и применения на практике предусмотренных в нем способов размещения заказов, основанных на принципах публичности, конкуренции, эффективности использования бюджетных средств.

Закон о размещении заказов реформирует всю сферу государственных заказов и открывает четвертый этап развития современного российского прокьюремета.

Впоследствии Закон о размещении заказов претерпевает большое количество изменений. За последние шесть лет в указанный Закон законодателем было внесено 26 изменений. В результате таких изменений Закон о размещении заказов стал

¹ См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. - М.: Статут, - 2003. - С. 417.

² СЗ РФ. - 2005. - № 30 (41). - Ст. 3105.

практически не читабелен. Да, несомненно, законы должны дополняться и подвергаться различным корректировкам. Однако каждое изменение должно тщательно продумываться и не порождать коллизии норм, которые впоследствии приводят к новым корректировкам указанного закона.

По мнению автора, причины таких частых, порой непродуманных изменений и дополнений Закона о размещении заказов связано с тем, что изначально готовившие проект закона лица, не учитывали или не хотели учитывать, что у товара или услуги есть не только цена, но и качество, включая стоимость эксплуатации.

Как следствие, за время возникновения и изменения Закона, появились, как и сторонники, так и яростные противники указанного нормативного акта.

В последнее время, представителями Минэкономразвития РФ и Высшей школы экономики было выдвинуто предложение об отмене Закона о размещении заказов и введения федеральной контрактной системы¹.

1 сентября 2011 г. на официальном сайте Минэкономразвития РФ был опубликован проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе» (далее - Законопроект). Законопроект направлен на регулирование заказов товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд и должен будет заменить Закон о размещении заказов.

1 ноября 2011 г. указанный Законопроект поступил на рассмотрение в Правительство РФ.

Законопроект, в случае его принятия, внесет существенные изменения в правила осуществления государственных и муниципальных заказов. Вся система государственных и муниципальных заказов будет преобразована в федеральную контрактную систему. Существенным отличием федеральной контрактной системы от существующей системы заказов будет долгосрочное планирование государственных и муниципальных нужд. Законопроект предусматривает изменение правил определения начальной цены государственного контракта, правил оценки заявок на участие в государственных и муниципальных заказах.

Во втором параграфе - «Основные признаки государственных и муниципальных заказов в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации» автор раскрывает содержание правового регулирования государственных и муниципальных заказов, а также определяет основные отличия между терминами «заказ» и «закупка».

¹ См.: Балашова Ю. Чем вам плох ФЗ № 94 о госзакупках?// Новая газета. - 2011. - № 27.

Автор приходит к выводу, что «государственный заказ» шире понятия «государственная закупка» и указанные термины необходимо рассматривать как отдельные понятия.

Понятие «закупка» означает приобретение и может быть связано только с куплей-продажей и/или с поставкой товаров. Выполнение работ, оказание услуг относится непосредственно к государственному заказу. В этом, по мнению диссертанта, и состоит основное отличие государственной закупки от государственного заказа.

Автор приводит мнение профессора Н.И. Клейн относительно анализа понятия и признаков государственных и муниципальных нужд.

Под государственными нуждами понимаются потребности Российской Федерации и ее субъектов в товарах, обеспечиваемых за счет федерального бюджета и внебюджетных источников.

Понятие «государственные и муниципальные нужды» характеризуется следующими признаками:

во-первых, сущность нужд, т.е. потребности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований в товарах, работах, услугах;

во-вторых, источник их покрытия - средства соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования;

в-третьих, преследуемые цели. Ими могут быть: осуществление функций органа публичной власти, реализация целевых программ, решение вопросов местного значения (муниципальные нужды); исполнение международных обязательств (только федеральные нужды)¹.

Подводя итоги главы, автор выделяет, основные отличия договоров поставки от договоров подряда для государственных нужд, а также отличия их от обычных договоров подряда и поставки.

Вторая глава «Механизм заключения, изменения и расторжения государственного контракта» содержит анализ правового механизма заключения, изменения и расторжения государственного контракта.

Первый параграф - «Правовая характеристика субъектов и объектов государственных и муниципальных заказов» начинается с рассмотрения субъектов государственных и муниципальных заказов, которые участвуют в заключение государственного и муниципального контракта.

¹ См.: Клейн Н.И. «Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй» (постатейный) (5-е издание, исправленное с использованием судебной арбитражной практики) под редакцией О.Н. Садикова. – М.: «КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2006. - С. 23.

По мнению автора, круг субъектов, которые могут выступать государственными заказчиками, достаточно широк.

Диссертант приходит к выводу, что наибольшие права при осуществлении деятельности по размещению заказов имеют государственные заказчики. Преимущественно государственными заказчиками выступают федеральные органы исполнительной власти, т.е. государственные органы, наделенные властными полномочиями, необходимыми для осуществления управленческой деятельности в определенной сфере деятельности или отрасли.

Автор делает вывод о том, что субъекты государственного или муниципального размещения заказа это стороны, которые участвуют при заключении государственного контракта, при этом государственный контракт является двусторонним, где одной из сторон всегда выступает государственная или муниципальная организация.

Далее автор рассматривает понятие «объекты государственных и муниципальных заказов».

Наиболее оптимальным, по мнению автора, является определение профессора И.В. Кузнецовой.

«Объекты государственных и муниципальных заказов - это вещи и/или процессы приобретаемые, получаемые в результате закупок»¹.

Автор указывает, что объекты заказов обычно относят к трем категориям: товары, работы и услуги.

В работе отражено, что на практике, иногда осуществляется широкая трактовка понятия заинтересованного лица, в том числе не являющегося участником размещения заказа. Однако предоставление права обращения с иском любому лицу ведет к затягиванию торгов. Поэтому верным, как представляется автору, является предложение, высказанное Д.Н. Сахабутдиновой о том, что заинтересованными лицами по п. 1 ст. 449 ГК РФ, которыми могут быть предъявлены иски о недействительности торгов, следует признавать как непосредственных участников правоотношений по торгам, так и лиц, которые имели намерение участвовать в данных правоотношениях, но им было неправомерно в этом отказано².

¹ Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд: Учеб. – метод. пособие по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» (базовый уровень) – М.: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ ВШЭ, 2008. - С. 20.

² См.: Сахабутдинова Д.Н. Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура// Автореф. дис. ... канд. юридич. наук. - Казань, 2007. – С. 8.

Второй параграф «Порядок заключения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» посвящен исследованию особенностей порядка заключения государственного контракта. Отдельно рассматривается каждый из способов заключения государственного контракта.

Автор обращает внимание, что порядок заключения, изменения и расторжения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд более десяти лет привлекает внимание специалистов и исследователей. Но в то же время, эта проблема относительно новая для современной юриспруденции.

В настоящем параграфе автор определяет различия между государственными контрактами на выполнение работ (подряд) и куплей-продажей (поставка).

Анализ юридической практики показывает, что нередко происходит подмена понятий относительно предмета контракта. В качестве примера диссертант разбирает условия договора между Министерством обороны РФ и модельером В. Юдашкиным на разработку эскизов и пошив военной одежды для военнослужащих РФ в 2009 г.

Кроме того, в настоящем параграфе автор обращает внимание, что в Законе о размещении заказов нет запрета на привлечение субподрядных организаций для участников размещения заказов, поскольку кроме требований к участнику размещения заказа перечисленных в п. 4 ст. 11 Закона о размещении заказов иные требования устанавливаться не могут.

Автор приходит к выводу, что для выполнения целей Закона о размещении заказов, необходимо в законодательном порядке ввести обязательства сторон указывать в государственном контракте наименования организаций, которые исполнитель собирается привлекать в качестве третьих лиц при выполнении работ по государственному контракту. Причем автор подчеркивает, что в данном случае речь идет именно о государственном контракте на выполнение работ.

Далее, диссертант приводит различия между способами размещения заказов, в результате которых заключается государственный контракт, а именно: между конкурсом, аукционом, электронным аукционом, запросом котировок и запросом у единственного поставщика.

Автор доказывает необходимость внесения изменений в Закон о размещении заказов относительно процедур проведения торгов путем конкурса и путем аукциона, и четко обозначить какие виды договоров на приобретение товаров, работ/ услуг необходимо заключать путем проведения процедуры конкурса, а какие путем проведения аукциона.

Относительно договора оказания услуг автор предлагает ввести прямой запрет на привлечение третьих лиц в государственном контракте.

Введение указанных норм необходимо прежде всего для того чтобы из сложившейся практики исчезла многоступенчатая цепочка посредников, которые не имеют никакого отношения к выполняемым работам (услугам). В настоящее время посредники вклиниваются в исполнение государственного контракта с целью наживы.

Кроме того, диссертант уделяет внимание и зарубежному законодательству. Автор обращает внимание, что формирование системы государственных заказов в разных странах мира происходило, не одновременно и значительно зависело от развития частного и государственного секторов экономики и законодательной базы. Автор отмечает, что современное международное законодательство о государственных закупках базируется на Типовом законе Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), а также на руководстве по принятию типового закона ЮНСИТРАЛ.

В третьем параграфе «Порядок изменения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» автор разбирает особенности изменения государственного контракта.

При этом, автор обращает внимание, что нормы ГК РФ и Закона о размещении заказов частично не согласованы между собой.

Например, в Законе о размещении заказов предусмотрен запрет на изменение условий государственного контракта, заключенного по итогам размещения заказа путем проведения конкурса (п. 3 ст. 29), аукциона (п. 3 ст. 38) и запроса котировок (п. 8 ст. 47). Автор считает, что данные запреты вызывают сложности, как для заказчиков, так и для поставщиков, поскольку необходимость изменения условий контракта может быть вызвана объективными условиями.

Указанной нормой Закон о размещении заказов существенным образом ограничивает принцип свободы договора, установленный ч. 1 ст. 1 ГК РФ. Данное ограничение не противоречило бы ст. 450 ГК РФ в том случае, если бы указанный аспект входил в пределы регулирования Закона о размещении заказов, и в данной части он был бы специальным по отношению к ГК РФ. Однако в силу п. 2 ст. 525 ГК РФ к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются правила о договоре поставки (ст. ст. 506 - 522), если иное не предусмотрено правилами ГК РФ. Данная норма не содержит никакой отсылки к специальному закону в части установления требований к существу контракта.

Положения же ГК РФ в ст. ст. 450, 451 предусматривают возможность изменения условий договора по требованию одной из его сторон при существенном нарушении договора другой стороной, а также при существенном изменении обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора.

В связи с изложенным, по мнению автора, в новом Законе о размещении заказов необходимо установить конкретный перечень условий, при которых стороны могут изменить условия государственного контракта.

В четвертом параграфе «Порядок расторжения государственного контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» автор указывает, что на практике наиболее эффективным способом защиты заказчиком своих интересов от недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на стадии исполнения государственного заказа является расторжение государственного контракта.

Автор отмечает, что государственный контракт заключается для государственных нужд, т.е. для выполнения государством в лице своих органов государственных функций, реализация которых, как правило, не терпит отлагательств: больницы должны своевременно получить оборудование и медикаменты, школы должны быть отремонтированы именно во время каникул и т.д. Поэтому государственный заказчик должен иметь возможность оперативно расторгнуть государственный контракт с поставщиком, исполнителем, подрядчиком, который не исполняет или ненадлежаще исполняет свои обязательства и таким образом создает угрозу неисполнения или несвоевременного исполнения государством своих функций и социальных обязательств.

Диссертант приводит примеры из судебной практики по вопросам расторжения государственных контрактов.

В заключении главы автор отмечает, что в новом Законе о размещении заказов необходимо установить закрытый перечень обстоятельств при которых стороны могут отказаться от исполнения государственного контракта.

Третья глава «Ответственность за нарушение законодательства о размещении заказов» посвящена исследованию вопросов контроля, *а так же* гражданско-правовой, административной, и уголовной ответственности за нарушение норм законодательства в отношении государственных заказов.

В первом параграфе - «Государственный контроль за размещением заказов» рассмотрены два основных вида контроля за размещением заказов: внутренний контроль и внешний государственный контроль.

Автор обращает внимание на то, что осуществляемый государством контроль за соблюдением законодательства в сфере размещения заказов можно подразделить на предварительный и последующий.

Подробно описываются автором и полномочия контролирующих органов.

Кроме того, в настоящем параграфе анализируется то обстоятельство, что даже в случае признания судом факта нарушения государственного контракта со стороны заказчика и удовлетворения искового требования исполнителя о взыскании денежных средств, для последнего будет достаточно сложно получить указанные денежные средства. Автор разбирает примеры из своей юридической практики и приходит к выводу, что решение суда о взыскании денежных средств достаточно сложно исполнить.

Автор подробно останавливается на нормах, указанных в КоАП РФ, предусматривающих применение мер административной ответственности, как к государственным заказчикам, так и к исполнителям государственных и муниципальных контрактов.

Во **втором параграфе** главы - **«Ответственность за ненадлежащее исполнение договорных обязательств по государственному контракту»** автор отмечает основные пробелы законодательства в области ответственности нарушения норм о размещении государственных и муниципальных заказов, а именно:

Во-первых, в настоящее время существует затруднение в решении проблемы выявления правонарушений в силу императивного отсутствия на муниципальном уровне как контролирующих, так и уполномоченных органов, что не способствует осуществлению всеохватывающего административного воздействия, направленного на привлечение виновных лиц к ответственности за нарушения в области размещения государственного и муниципального заказа.

Во-вторых, автор считает, что недостаточно четко определена ответственность должностных лиц при осуществлении закупок на сумму свыше 250 тыс. руб., подлежащую уплате в течение квартала. Статья 7.29 КоАП РФ, в которой формулируются условия привлечения к ответственности за данное правонарушение, не учитывает, что ГК РФ допускает не только уплату стоимости переданного товара полностью, но и рассрочку платежей. Следовательно, такой вариант оплаты, если он будет закреплен в контракте, создает легальную возможность для «обхода» административной ответственности.

В третьих, рекомендуется исключить из ч. 1 ст. 7.30 КоАП РФ указание на нарушение сроков опубликования в официальном печатном издании или сроков размещения на официальном сайте в сети Интернет конкурсной документации или документации об аукционе. Необходимо установить корреляцию норм

административного и гражданского законодательства. Вести речь в ч. 1 ст. 7.30 КоАП России о двух самостоятельных деяниях: нарушении сроков опубликования в сети Интернет конкурсной документации или документации об аукционе и нарушении порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе - некорректно, поскольку в Законе о размещении заказов соответствующие регулятивные нормы содержатся в одной статье, которая называется «Порядок предоставления конкурсной документации» (ст. 23).

В-четвертых, предлагается ввести ответственности для членов котировочной комиссии, которые также могут нарушить порядок отбора заявок участников размещения заказа (необоснованно отклонить котировочные заявки).

В-пятых, рекомендуется в проектах государственных контрактов указывать гражданско-правовую ответственность за качество выполняемых работ (оказываемых услуг).

В заключении подводятся итоги исследования, делаются выводы и предложения.

Основные положения диссертации изложены в публикациях автора:

а) в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Бордунова С.А. Правовая практика защиты конкуренции субъектами естественных монополий // Право и образование. - 2008. - № 9. - С. 150-157. – 1,3 п.л.

2. Бордунова С.А. Об изменениях в федеральном законе «О государственных закупках»// Право и экономика. - 2009. - № 1. - С. 9-11. – 0,4 п.л.

3. Бордунова С.А. О некоторых проблемах применения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. - 2011. - № 7. - С. 14-17. – 0,5 п.л.

б) в иных изданиях:

1. О необходимости изменений и дополнений в закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» //Цивилизация знаний: глобальный и инновационный выбор России: труды десятой Международной научной конференции. Москва, 24-25 апреля 2009 г. в 2-х ч. - Ч. II - М.: РосНОУ, 2009. - С. 65-66. – 0,2 п.л.

Бордунова Светлана Анатольевна
(Российская Федерация)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ ПО ЗАКОНДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ
ФЕДАРАЦИИ**

В диссертации проведен комплексный анализ правового регулирования государственных и муниципальных заказов на основе сопоставления действующих норм российских и зарубежных нормативных актов (стран континентальной Европы). Сформулированы новые положения, разработаны конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства в области правового регулирования государственных и муниципальных заказов.

Bordunova Svetlana Anatolevna
(Russian Federation)

**THE LEGAL REEGULATION OF THE STATE AND MUNICIPAL ORDERS
IN ACCORDANCE WITH THE LEGISLATION OF RUSSIA FEDERATION**

The complex analysis of legal regulation of the state and municipal orders on the basis of comparison of operative rules of the Russian and foreign normative acts (of continental European countries) has been performed in this dissertation. New positions have been formulated, specific proposals and recommendations about perfection of the domestic legislation in the field of legal regulation of the state and municipal orders have been developed in the research.