

**Проблемные аспекты контрактной системы в сфере закупок: подробный анализ
и пути совершенствования**

5.1.3 — Частно-правовые (цивилистические) науки

Курум Давудовна Гайбатова¹, Мадина Бекболатовна Шаибова²

^{1,2} Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация

¹ *kuruma13@yandex.ru*

² *Madinashaibova128@mail.ru*

Аннотация. В данной статье проведен всесторонний анализ проблемных элементов контрактной системы в области государственных закупок, выявленных в контексте современной экономической среды. Основное внимание уделено критическому рассмотрению недостатков существующего правового регулирования, а также практическим вызовам, с которыми сталкиваются субъекты закупочного процесса. Анализируются ключевые моменты, такие как необходимость унификации нормативных актов, устранение пробелов и коллизий между различными статьями законов, а также проблемы, связанные с контролем за исполнением контрактов. Кроме того, в статье затрагиваются вопросы ответственности сторон за нарушение условий контрактов, а также предлагаются возможные пути совершенствования существующей системы. В работе предложены направления оптимизации контрактной системы, ориентированные на усиление прозрачности, увеличение результативности и обеспечение справедливого характера закупочной деятельности.

Ключевые слова: контрактная система, закупки, конкурс, аукцион, заявка, участники, заказчик, поставщик

Для цитирования: Гайбатова К. Д., Шаибова М. Б. Проблемы нормативно-правового обеспечения верховенства права как основы правозащитной деятельности в современной России // Юридический вестник ДГУ. 2025. Т. 54, № 2 (74). С. 88–92. DOI: 10.21779/2224-0241-2025-54-2-88-92

Original article

Problematic aspects of the procurement contract system: detailed analysis and ways to improve

5.1.3 — Private law (civil) sciences

Kurum D. Gaibatova¹, Madina B. Shaibova²

^{1,2} Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation

¹ *kuruma13@yandex.ru*

² *Madinashaibova128@mail.ru*

Abstract. In the system of state and municipal administration, the contract system in the field of procurement of goods, works, and services to meet state and municipal needs is a set of participants in the contract system and their actions aimed at meeting state and municipal needs. It occupies a key position, acting as the main tool for meeting the needs of budget organizations in products, works and services. Despite the fact that numerous amendments and additions were made to the Federal Law "On the Contract System for the Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs" dated 05.04.2013 No. 44-FZ, an analysis of procurement legislation makes it possible to identify a number of critical points that have a negative impact on the effectiveness of procurement processes. Considering the key issues in the context of the implementation of public procurement, it is necessary, in our opinion, to identify the following problematic aspects, essentially.

Keywords: Contract system, procurement, tender, auction, bid, participants, customer, supplier

For citation: Gaibatova K. D., Shaibova M. B. Problematic aspects of the procurement contract system: detailed analysis and ways to improve. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2025, vol. 54, no. 2 (74), pp. 88–92. DOI: 10.21779/2224-0241-2025-54-2-88-92. (In Russ.).

В системе государственного и муниципального управления контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд — это совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных

нужд. Она занимает ключевую позицию, выполняя функцию основного инструмента удовлетворения нужд бюджетных организаций в продукции, работах и услугах. Несмотря на то, что в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

ных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ¹ были внесены многочисленные изменения и дополнения, анализ законодательства о закупках дает возможность выделить ряд критических моментов, которые оказывают негативное влияние на эффективность закупочных процессов. Рассматривая ключевые вопросы в контексте реализации государственных закупок, обозначим следующие проблемные аспекты, существующие в законодательстве:

1. Недостаточная гибкость контрактной системы. Одним из существенных изъянов текущего правового регулирования выступает его чрезмерная строгость и недостаточная адаптивность. Установленные нормативы и процедуры далеко не всегда отражают специфику отдельных секторов экономики и типов закупок, что влечет за собой дополнительные временные и финансовые затраты со стороны участников тендерных мероприятий [1, с. 58; 2, с. 39]. В частности, в области закупок, связанных с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности, применяются специальные правила, которые не находят должного учета в законодательстве.

2. Сложность и запутанность нормативной базы. Нормативно-правовая основа, регулирующая функционирование контрактной системы, отличается высокой степенью сложности и неоднозначностью [3, с. 671]. Это обстоятельство затрудняет интерпретацию и применение соответствующих правовых норм, способствуя возникновению случаев злоупотреблений со стороны недобросовестных участников процесса закупок [4, с. 487]. К примеру, в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ присутствуют положения, которые либо повторяют друг друга, либо вступают в противоречие между собой, создавая тем самым неопределённость при их практическом использовании. Например, дублирование требований к участникам закупки. В статье 31 Закона изложены основные требования к участникам закупок. В других разделах документа содержатся дополнительные условия, которые, по сути, дублируют уже упомянутые положения. Так, например: пункт 1 статьи 31 предусматривает, что участник обязан отвечать нормам российского законодательства и обладать необходимыми лицензиями и разрешениями. В статьях 66-69 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ уточняются требования к содержанию заявки участника, включая документы, подтверждающие выполнение условий, указанных в статье 31. О сложности и запутанности законодательства также свидетельствует противоречие в вопросах изменения условий контракта.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ содержит положения о возможности внесения изменений в контрактные условия, но их интерпретация зависит от конкретного случая. Так, часть 7 статьи 95 устанавливает, что существенные условия контракта могут меняться лишь при наличии оснований, прямо оговоренных законодательством. С другой стороны, согласно части 8 статьи 34 допускается корректировка стоимости контракта в связи с понижением рыночных цен на товары, работы или услуги. Это вызывает вопросы относительно того, является ли изменение цены одним из таких существенных условий. Встает вопрос: можно ли изменять цену без изменения иных условий? Такое многократное упоминание одних и тех же требований создает риск избыточной бюрократизации и усложнения процесса участия в закупках.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ позволяет заключать контракты с единственным поставщиком в определенных ситуациях, однако процедура и критерии для таких случаев описаны недостаточно четко [2, с. 40]. Глава 6 регулирует особенности подобных контрактов, но включает множество ссылок на другие главы и статьи, что делает понимание полного порядка действий сложным. Кроме того, пункт 25 части 1 статьи 93 разрешает заключить контракт с единственным поставщиком, если конкурс признан несостоявшимся, но не уточняется, какие конкретно критерии используются для принятия такого решения. Эта неоднозначность порождает трудности при практическом применении данных положений. Помимо сложностей в самом Федеральном законе № 44-ФЗ, принимается ряд нормативно-правовых актов, постоянно изменяющих правило закупок отдельных товаров, работ, услуг для государственных муниципальных нужд. 26.12.2024 было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Необходимо подчеркнуть, что именно закупки лекарственных препаратов и медицинских изделий подверглись наиболее значительным изменениям. Ранее действовали постановления Правительства от 5 февраля 2015 г. №102 – в отношении отдельных видов медицинских изделий; постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 — в отношении лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших препаратов (ЖНВЛП). Важно отметить, что речь идет не только о введении с 1 января 2025 года принципа «второй лишний» при закупках лекарственных средств, входящих в список ЖНВЛП, но и о существенных корректировках процедуры формирования лотов заказчиками, а также об уточнении списка документации, подтверждающей происхождение това-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 26.12.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ра¹. До 1 января 2025 года в рамках закупок по Закону № 44-ФЗ допускалось объединение в один лот препаратов из перечня ЖНВЛП и не из него. С 1 января 2025 года постановление № 1875 не допускает такого объединения. В применении данного механизма произошла настоящая революция. В связи с вышеизложенным, полагаем, что здесь имеется избыточное регулирование: чрезмерный объем норм и правил, постоянно заменяющих друг друга, что может затруднить работу участников процесса закупок, особенно если они не обладают достаточными знаниями и опытом в этой области.

Для решения данных правовых проблем предлагаем следующее:

1. Упрощение нормативной базы, регламентирующей контрактную систему. На наш взгляд будет целесообразно создать общий перечень требований, который будет действовать для всех видов закупок, вместо существующих сейчас разбросанных норм в различных частях Закона. Кроме того, следует обратить внимание на проблему переизбытка законодательных актов и сложности интерпретации статей Федерального закона № 44-ФЗ. Этот вопрос можно рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, процесс заключения государственного контракта затягивается и усложняется из-за множества подзаконных нормативных документов. Во-вторых, отсутствует уполномоченный орган, который мог бы толковать нормативно-правовые акты контрактной системы Российской Федерации. В результате заказчик рискует нести административную ответственность за неверное определение способа выбора поставщика. Необходимо наделить такой орган соответствующими полномочиями, так как он занимается полным мониторингом закупок, анализирует нормативно-правовую документацию по контрактной системе и по завершении проверок принимает обоснованные решения (например, оценивает стратегические показатели проводимых закупок, принимает меры по контролю над проведением контрактных процедур).

2. Уточнение формулировок: считаем необходимым пересмотреть формулировки некоторых статей, чтобы исключить дублирующие или пересекающиеся положения. Необходима гармонизация норм: обеспечение согласованности между различными частями Закона, особенно в отношении порядка изменения условий контракта и заключения контрактов с единственным поставщиком. Эти меры помогут устранить потенциальную неопределенность и повысить эффективность применения Закона о контрактной системе.

¹ О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Отсутствие стимулов для долгосрочного сотрудничества. Ныне действующая контрактная система не ориентирована на поощрение долгосрочного взаимодействия между заказчиками и поставщиками. Такое положение дел обуславливает необходимость дополнительных расходов на поиск и выбор новых контрагентов, а также способствует снижению уровня качества приобретаемой продукции, выполняемых работ и предоставляемых услуг. Предлагаем ввести стимулы для долгосрочного сотрудничества. Стимулирование долгосрочного партнерства между заказчиками и поставщиками позволит снизить затраты на поиск и отбор новых контрагентов, одновременно повышая уровень качества приобретаемой продукции, выполненных работ и оказанных услуг [5, с. 28].

4. Высокие требования к участникам закупок. Высокие требования, предъявляемые к участникам закупочных процедур, ограничивают конкуренцию и создают барьеры для входа на рынок закупок для малого и среднего бизнеса [6, с. 456]. В качестве примера можно привести положения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, устанавливающего критерии отбора участников, которые могут оказаться непосильными для малого и среднего бизнеса, что существенно ограничивает их шансы на участие в тендерных мероприятиях [4, с. 487]. Критерии, потенциально сложные для малого и среднего бизнеса:

- Требования к финансовому состоянию. В соответствии со статьей 37 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, если начальная максимальная цена контракта превышает определенный порог (например, 15 млн рублей), участник обязан предоставить обеспечение исполнения контракта в размере до 30% начальной максимальной цены контракта. Для малого и среднего бизнеса такие суммы могут оказаться неподъемными.

- Требование наличия опыта выполнения аналогичных контрактов. Во многих конкурсах требуется подтверждение опыта выполнения схожих контрактов, что может создавать препятствия для новых компаний или тех, кто раньше не работал с крупными государственными заказами. Например, в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 31 Закона, заказчик может выдвинуть условие о наличии у участника опыта выполнения аналогичных работ. Для малых и средних предприятий, которые только выходят на рынок, соблюдение данного требования может оказаться сложной задачей.

- Обеспечение заявок и исполнение контрактов. Участникам требуется предоставлять обеспечение заявок и контрактов, что также может быть сложным для малого и среднего бизнеса ввиду отсутствия достаточного капитала или доступа к кредитным ресурсам. В соответствии с частью 10 статьи 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, размер обеспечения исполнения контракта устанавливается заказчиком в пределах от 0,5% до 30% начальной максимальной цены контракта. Даже минимальный процент может быть значительным для небольших компаний [7, с. 52].

Решение данной проблемы видится в следующем:

1. Отказ от излишних квалификационных требований, а именно снижение количества требований к опыту и квалификации участников, особенно для малых и средних предприятий. Это позволит увеличить число компаний, способных принять участие в конкурсах.

2. Снижение барьеров для входа на рынок малого и среднего бизнеса. Уменьшение барьеров для выхода на рынок субъектов малого и среднего бизнеса посредством упрощения критериев отбора участников и увеличения доли закупок, проводимых среди таких предприятий, будет способствовать развитию данного сектора в России.

5. Длительность и сложность процедур закупок. Продолжительность и высокая степень сложности закупочных процедур приводят к задержкам в исполнении контрактов, что, в свою очередь, вызывает дополнительные расходы бюджетных ресурсов [8, с. 142]. Например, согласно нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ установлены сроки проведения закупочных мероприятий, которые могут оказаться невыполнимыми в условиях реальной практики вследствие своей сложности и значительного объёма документации, требующей оформления.

6. Недостаточный уровень качества приобретаемой продукции. Одной из причин получения заказчиками низкокачественных товаров и услуг является неправильно составленное техническое задание. Эта проблема особенно актуальна при закупке технологически сложных и наукоёмких продуктов, поскольку сотрудники зачастую не обладают достаточными знаниями для понимания всех технических нюансов [9, с. 63]. Считаю целесообразным создать типовые технические задания для различных категорий товаров. Это поможет заказчикам быстрее ориентироваться и упростит про-

цесс выбора технологически сложных и наукоёмких изделий.

На практике часто возникает следующая проблема, препятствующая своевременному осуществлению закупок. Технические сбои на порталах госзакупок (такие как «выбивание» пользователей) создают дополнительные препятствия. Информационные ресурсы часто не обновляются своевременно, в связи с чем многие операции выполняются вручную, что занимает значительное время. Из-за этого за последние полгода заметно сократилось количество заявок на участие в тендерах, возникли сложности с проверками заказчиков и проводимых закупок, что привело к увеличению числа сговоров и нарушений контрактного законодательства. Для решения этой проблемы предлагается создать несколько информационных ресурсов для обеспечения равномерного и непрерывного приёма данных, а также исключить устаревшую информацию о государственных заказах из интернет-архивов на порталах госзакупок.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что контрактная система в сфере закупок представляет собой одну из основополагающих составляющих механизма государственного и муниципального управления. Несмотря на это, текущая версия данной системы содержит ряд недостатков, оказывающих отрицательное воздействие на результаты закупочной деятельности. С целью повышения её эффективности требуется устранение существующих пробелов в правовой регламентации, упрощение процедур закупки, а также создание условий для формирования устойчивых долгосрочных партнёрских отношений между заказчиками и поставщиками. Эти меры, на наш взгляд, помогут устранить потенциальную неопределённость и повысить эффективность применения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, что позволит более эффективно удовлетворять потребности государства и общества в целом.

Список источников

1. Попова Е. В. Контрактная система в сфере закупок: оценка эффективности и пути совершенствования // Финансовая наука. 2019. № 1.
2. Бирюкова Е.А. Система госзакупок в Российской Федерации: проблемы, нарушения, изменения в законодательстве // Научные записки молодых исследователей. 2022. №10 (1). С. 39–50.
3. Гасаналиева А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. 2021. №2. С. 671–673.
4. Кузьминов Я. И. Проблемы контрактной системы в сфере закупок: правовой аспект // Российский журнал права. 2018. Т. 16, № 5. С. 487–498.
5. Ключников, А. Ю. Коррупция в контрактной системе закупок: проблемы и пути решения // Законодательство и экономика. 2018. № 11. С. 28–37.
6. Волков, А. С. Контрактная система в сфере закупок: проблемы и перспективы // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22, № 4. С. 456–471.
7. Гордеев, А. В. Контрактная система в сфере закупок: оценка эффективности и пути совершенствования // Финансы и кредит. 2019. № 10. С. 52–62.
8. Бушуев, А. В. Проблемы контрактной системы в сфере закупок: состояние и пути решения // Вопросы экономики. 2019. № 8. С. 142–151.
9. Карлина А.А., Булавцева А.Н. Актуальные проблемы осуществления государственных закупок // Вестник международного института рынка. 2023. №1. С. 63-68. URL: karlina-bulavtzeva-63-68.pdf (дата обращения: 05.01.2025).

References

1. Popova E. V. Kontraktnaya sistema v sfere zakupok: otsenka effektivnosti i puti sovershenstvovaniya [The contract system in the field of procurement: efficiency assessment and ways of improvement], *Finansovaya nauka [Financial Science]*, 2019, no. 1. (In Russ.).
2. Biryukova E.A. Sistema goszakupok v Rossiiskoi Federatsii: problemy, narusheniya, izmeneniya v zakonodatel'stve [The public procurement system in the Russian Federation: problems, violations, changes in legislation], *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei [Scientific notes of young researchers]*, 2022, no. 10 (1), pp. 39–50. (In Russ.).
3. Gasanalieva A.Sh. Problemy kontraktnoi sistemy v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Problems of the contract system in the field of procurement to meet state and municipal needs], *Molodoi uchenyi [Young Scientist]*, 2021, no. 2, pp. 671–673. (In Russ.).
4. Kuz'minov Ya. I. Problemy kontraktnoi sistemy v sfere zakupok: pravovoi aspekt [Problems of the contract system in the field of procurement: a legal aspect], *Rossiiskii zhurnal prava [Russian Journal of Law]*, 2018, vol. 16, no. 5, pp. 487–498. (In Russ.).
5. Klyuchnikov A. Yu. Korruptsiya v kontraktnoi sisteme zakupok: problemy i puti resheniya [Corruption in the contract procurement system: problems and solutions], *Zakonodatel'stvo i ekonomika [Legislation and Economics]*, 2018, no. 11, pp. 28–37. (In Russ.).
6. Volkov A. S. Kontraktnaya sistema v sfere zakupok: problemy i perspektivy [Contract system in the field of procurement: problems and prospects], *Ekonomicheskii zhurnal VShE [Economic Journal of the Higher School of Economics]*, 2018, vol. 22, no. 4, pp. 456–471. (In Russ.).
7. Gordeev A. V. Kontraktnaya sistema v sfere zakupok: otsenka effektivnosti i puti sovershenstvovaniya [Contract system in the field of procurement: efficiency assessment and ways of improvement], *Finansy i kredit [Finance and Credit]*, 2019, no. 10, pp. 52–62. (In Russ.).
8. Bushuev, A. V. Problemy kontraktnoi sistemy v sfere zakupok: sostoyanie i puti resheniya [Problems of the contract system in the field of procurement: status and solutions], *Voprosy ekonomiki [Economic issues]*, 2019, no. 8, pp. 142–151. (In Russ.).
9. Karlina A.A., Bulavtseva A.N. Aktual'nye problemy osushchestvleniya gosudarstvennykh zakupok [Actual problems of public procurement], *Vestnik mezhdunarodnogo instituta rynka [Bulletin of the International Market Institute]*, 2023, no. 1, pp. 63–68. (In Russ.). Available at: karlina-bulavtseva-63-68.pdf (accessed 05.01.2025).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликтов интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication. The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Гайбатова Курум Давудовна, доцент кафедры гражданского права юридического института ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: kuruma13@yandex.ru

Шайбова Мадина Бекболатовна, преподаватель кафедры гражданского права юридического института ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный университет», г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: Madinashaibova128@mail.ru

Поступила в редакцию 12.02.2025 г.; одобрена после рецензирования 22.04.2025 г.; принята к публикации 30.05.2025 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Gaibatova Kurum Davudovna, Associate Professor of the Department of Civil Law at the Law Institute of the Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: kuruma13@yandex.ru

Shaibova Madina Bekbolatovna, Lecturer at the Department of Civil Law, Dagestan State University Law Institute, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: Madinashaibova128@mail.ru

Received 12.02.2025; approved after reviewing 22.04.2025; accepted for publication 30.05.2025