

На правах рукописи

ШМЕЛЕВА МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА

**КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ)
ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Саратов – 2022

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Вавилин Евгений Валерьевич

Официальные оппоненты: **Губин Евгений Парфирьевич**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова», заведующий
кафедрой предпринимательского права

Гусева Татьяна Алексеевна
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Орловский государственный
университет имени И.С. Тургенева», профессор
кафедры конституционного, административного и
финансового права

Кирпичев Александр Евгеньевич
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», заведующий кафедрой
предпринимательского и корпоративного права

Ведущая организация: Федеральное государственное
научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации».

Защита диссертации состоится «01» июля 2022 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета 24.2.390.01, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/26-03-2022-1d.pdf>).

Автореферат разослан «___» мая 2022 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Колодуб Григорий Вячеславович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Экономический аспект. В любом правовом государстве система госзакупок как механизм расходования средств бюджетной системы РФ имеет большое значение. Российская система госзакупок поражает своими масштабами. По итогам 2019 г. заказчики заключили около 3,4 млн контрактов на общую сумму более 7,7 трлн руб. и с разнообразием ассортиментного состава около 12 млн товарных позиций. Грандиозны объемы и государственно-корпоративных закупок: заключено 1,4 млн контрактов на общую сумму более 18 трлн руб¹.

Перспективы роста российской экономики и результативность работы отраслей, финансируемых из бюджета, во многом детерминируются эффективностью работы системы госзакупок. Однако, несмотря на возрастание объема госзакупок, экономия бюджетных средств при проведении закупочных процедур за 2019 г. упала более чем на 40 %. Учитывая данные факторы, можно утверждать, что существующие правовые механизмы в области госзакупок, к сожалению, недостаточно эффективны. Вместе с тем госзакупки выполняют важную государственную функцию по ряду причин. Во-первых, величина затрат на закупки оказывает большое влияние на экономику. Во-вторых, госзакупки используются в качестве инструмента для достижения экономических, социальных и экологических целей. В-третьих, из-за несовершенства действующей законодательной базы сфера госзакупок становится более коррупциогенной.

Социально-политический аспект. В последние годы госзакупки все чаще начинают играть не только экономическую, но и социальную роль. Государства могут использовать свою покупательную способность для продвижения правозащитной, производственной, социальной и экологической политики.

Однако новые технологии заключения и исполнения контрактов пока не применяются. Использование инновационных типов контрактов, например по закупке конечных результатов, так и не началось. Как

¹ См.: Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2019 году. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/07/main/Monitoring_primeneniya_223_2019.pdf (дата обращения: 15.03.2020).

следствие, правовые инструменты трансформации средств бюджетной системы в качественные результаты так и не внедрены на законодательном уровне.

Доктринальный аспект. В сложившихся условиях представляется важным изучение фундаментальных аспектов госзакупок: раскрытие содержания понятий, принципов, целей, функционального назначения, отношений и складывающихся закономерностей, субъектного состава, механизма правового регулирования.

Одной из основополагающих задач является разработка концепции развития системы госзакупок. Именно этому кругу вопросов, раскрывающих сущность нового концептуального подхода и дающих представление об особенностях госзакупок и возникающих практических проблемах внедрения юридических новаций в рассматриваемую сферу, посвящено данное исследование.

Главное внимание обращено не только на теоретическую базу создания новой модели системы госзакупок, но и на методологические основы, а также на подходы, методы и инструменты повышения эффективности проведения закупочных процедур и, как следствие, обеспечение максимально полного удовлетворения потребностей государственного (общественного) сектора.

Нормативный аспект. В отечественной системе правового регулирования закупочное законодательство постоянно совершенствуется, принимаются многочисленные нормативно-правовые акты, однако положения и терминология отдельных актов остаются несогласованными. Правила закупок лавинообразно усложняются при недостаточной проработке как практической, так и юридической стороны.

Нормы федеральных законов в сфере закупок противоречивы, неоправданно дублируют правовые предписания, содержат большое количество коллизий, используют термины, текстовая и смысловая составляющие которых зачастую не соответствуют друг другу. С одной стороны, закупочное законодательство пробельно, с другой – излишне регламентирует отдельные области деятельности субъектов закупочных правоотношений (в части определения способов закупок). Такая ситуация приводит к тому, что применение норм закупочного законодательства

специалистами начинает зависеть от их толкования различными ведомствами.

Правоприменительный аспект. Сегодня мы сталкиваемся с новыми проблемами и постоянными вызовами в сфере госзакупок – иными законодательными требованиями; претензиями со стороны участников и общественности, аудитами, расследованиями и правоприменительными вопросами, возникшими во время эпидемии COVID-19. Обзор судебной практики в исследуемой сфере подтверждает тот факт, что в судах рассматривается большое количество споров по вопросам правильного применения и толкования законодательства в сфере госзакупок.

В последнее время особый общественный резонанс приобретают дела, связанные с привлечением к уголовной ответственности заказчиков. По данным Генеральной прокуратуры РФ на 2019 г., было зафиксировано более 3 млн нарушений закона в сфере госзакупок, что составляет около 15 % от общего числа преступлений в сфере экономики².

Изложенные факты и обстоятельства обусловили стремление автора к проведению правового общетеоретического исследования в области госзакупок и, безусловно, свидетельствуют об актуальности темы диссертационной работы и ее практической значимости.

Степень научной разработанности темы. В последние годы исследования понятия «система госзакупок» осуществлялись в рамках действующей парадигмы с попытками адаптировать ее к конкретным практическим задачам.

Впервые фундаментальные исследования проблем госзакупок были выполнены по заказу Фонда Рокфеллера в США в 1914 г., в результате которых в 1919 г. был издан 275-страничный труд под названием «Принципы осуществления госзакупок». С тех пор вышло много работ, отражающих изменения в практике осуществления госзакупок. Однако парадоксальным является тот факт, что специальных монографических исследований по теме госзакупок крайне мало, разработанность обозначенной проблематики далека от желаемого уровня. Весьма немногочисленны работы, в которых

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры. <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=56696641> (дата обращения: 15.03.2021).

представлен строго сфокусированный взгляд на отдельные аспекты по рассматриваемой тематике.

В отечественном и зарубежном праве не уделяется должного внимания теоретическому исследованию системы госзакупок. Свое внимание на факт отсутствия основ теории госзакупок более 10 лет назад обратил К.В. Тхай в работе «Реформирование государственных закупок» (2001).

Научная сфера госзакупок продолжает расширяться по мере того, как специалисты из разных областей начинают применять свои знания для изучения госзакупок. Это открыло многообещающие направления исследований по таким разнообразным темам, как цифровые госзакупки (М. Ли «Экспериментальное исследование по оценке зрелого уровня систем электронных закупок» (2010); С. Маккью и А. Роман «Электронные закупки. Миф или реальность» (2012); Ф. Чжан «Анализ и исследование аудита государственных закупок в вузах на основе больших данных» (2018), Л.В. Андреева «Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок» (2020), О.М. Родионова «Меры противодействия коррупции в рамках цифровых закупок» (2019)); поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в госзакупках (А. Флинн «Измерение эффективности закупок в Европе» (2013), Ю. Цяо и др. «Государственные и местные предпочтения в области закупок» (2009), Дж. Дж. Уизи «Малые производственные предприятия: их заинтересованность в обеспечении контрактов с государственными органами» (2011)); профессионализации заказчика (С. Мак-кью и Г. Джанакис «Государственные закупки: что должен делать заказчик?» (2001); Д. МакКевитт и др. «Исследование управленческих компетенций в сфере закупок в государственном секторе» (2012); Е. Приер и др. «Значение сертификации в государственных закупках: Рождение профессии» (2001)); совершенствование управленческих подходов в системе госзакупок (М. Браулио-Гонсало «Взаимосвязь между критериями зеленых государственных закупок и инструментами оценки устойчивости» (2020), Й. Хейккиля и др. «Управление категориями закупок: обеспечение интеграции между закупочными и другими бизнес-функциями» (2018)). Однако комплексных диссертационных работ по системе госзакупок так и не было написано. В настоящее время осуществлены лишь диссертационные

исследования, посвященные отдельным аспектам госзакупок (О.А. Беляева «Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования» (2012), в котором госзакупки рассматриваются как одна из разновидностей торгов; М.В. Астахова «Гражданско-правовое регулирование государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд органов внутренних дел» (2018); И.Г. Яковлева «Запрос котировок и запрос предложений как способы закупок» (2017)).

Имеется ряд диссертационных исследований, содержащих сравнительно-правовой анализ госзакупок в Российской Федерации и в отдельных странах (Е.С. Баранникова «Гражданско-правовое регулирование международных торгов» (2017), А.М. Камалян «Правовое регулирование государственных закупок в Европейском Союзе» (2018), Ф.А. Тасалова «Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданско-правового регулирования: на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки» (2013)).

Гражданско-правовое регулирование сферы госзакупок освещается в диссертациях узкоприкладного характера и диссертациях, посвященных отдельным разновидностям контракта или порядка его заключения (Е.Г. Бакланова «Гражданско-правовое регулирование государственного контракта на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в России» (2015); В.Е. Белов «Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами» (2006)).

Изучение госзакупок стало благоприятной средой для научных исследований, опирающихся на теории целого ряда дисциплин (финансового права – В.В. Кикавец «История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект» (2019), Е.А. Малыхина «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования» (2015); административного права – М.Е. Мараев «Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел» (2018), М.С. Соловьев «Административно-правовые основы публичных закупок» (2019),

П.П. Кабытов «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (2021).

Регулярно выходят монографии и статьи на английском языке, в которых затрагиваются отдельные аспекты интересующей нас проблематики (Ф. Энтони «Теория в исследованиях государственных закупок» (2014), Дж. Арлбьерн «Государственные закупки против частных закупок» (2012), А. Род «Тендеры в ЕС» (2019)).

Учитывая изложенное, полагаем, что на сегодня нет ни одного научного исследования, раскрывающего сущность системы госзакупок как одного из механизмов гражданско-правового регулирования, построенного на единой концептуальной основе с учетом цивилистической догматики и современных тенденций зарубежного и российского гражданского права.

Цель диссертационного исследования состоит в решении научной проблемы, имеющей важное социально-экономическое и хозяйственное значение, а именно формирование единой концепции госзакупок и обоснования способов решения наиболее существенных теоретико-методологических и практических проблем.

Задачи диссертационного исследования. Достижение указанной цели диссертационного исследования обусловлено необходимостью решения следующих основных задач:

раскрыть ключевые доктринальные подходы к определению роли и места госзакупок;

определить предметную и методологическую индивидуализацию области госзакупок;

выявить межотраслевые связи правового регулирования в сфере госзакупок на всех стадиях правового регулирования и во всех элементах его механизма;

обосновать детерминацию закупочных процессов и динамику закупочных правоотношений;

определить роль идеальных факторов в структурировании системы госзакупок;

установить системообразующие факторы, характерные для любой системы госзакупок, определить структуру системы, взаимосвязь элементов системы госзакупок и различных подсистем;

выявить проблемы понятийного наполнения сферы госзакупок и разработать авторские определения основным понятиям, используемым в сфере госзакупок;

выработать единые подходы, в т.ч. в отношении целей и принципов в публичных и в государственно-корпоративных закупках;

выявить значение целеполагания в области госзакупок и определить основные виды целей системы госзакупок;

определить признаки и функциональное назначение госзакупок;

раскрыть базовые принципы функционирования системы госзакупок и выявить значение каждого принципа и способы его практической реализации;

определить правовую природу и содержание закупочных правоотношений, особенности правового статуса заказчика и участника закупки;

классифицировать основные виды правоотношений в сфере госзакупок;

определить значение баланса интересов в госзакупках и выработать предложения по обеспечения баланса интересов на различных стадиях развития закупочного правоотношения;

раскрыть иерархию интересов и динамику баланса интересов в закупочных правоотношениях;

установить эффективный механизм реализации прав и исполнения обязанностей субъектов закупочных отношений;

систематизировать закупочные процедуры и раскрыть их основные характеристики;

определить концептуальные особенности контракта и его правовую сущность;

дать сравнительно-правовую характеристику системы госзакупок с учетом американского, белорусского, европейского, китайского и корейского передового правоприменительного опыта развития госзакупок с целью выявления норм, заслуживающих имплементации в отечественное законодательство;

разработать и обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере госзакупок.

Объектом исследования выступают отношения, складывающиеся между участниками гражданского оборота, принимающими непосредственное участие в госзакупках, а также между этими участниками и органами, контролирующими порядок осуществления закупок, и органами, разрабатывающими нормативные предписания в области закупок.

Предметом исследования являются нормы, регулирующие отношения в сфере госзакупок, научные концепции и положения, содержащие теоретические основы и раскрывающие сущность госзакупок, основные закономерности их формирования и развития, а также теоретико-методологические и практические проблемы функционирования данной сферы.

Методологическая основа диссертационной работы. Госзакупки рассматривались как с традиционной, так и с институциональной точки зрения. Системный подход заключается в том, что госзакупки исследуются в качестве системы, состоящей из множества постоянных и статичных элементов.

В диссертации используются не только общие доступные и дифференцированные средства (инструменты) осуществления работы с особым и конкретным материалом, но и следующие специфические научные концепты: формирование первичных, вторичных и окончательных обобщений; направленность на осознание законов причины и следствия применительно к изучаемым объектам, описание идеальных моделей и конструкций, выдвижение большого количества предположений и гипотез, построение теорий и концепций.

Для успешного решения поставленных задач исследование строилось на междисциплинарном и оригинальном сочетании традиционных (и традиционно-консервативных) методов исследования права — формально-юридического (догматического), исторического, логического, сравнительного, экономических и иных методов, помимо правовых, а именно количественного анализа информации, систематизации и категоризации, типизирования полученных данных, моделирования. Такое сочетание методов исследования позволило обеспечить отражение объективной реальности, а не стереотипов; проверку получаемых данных; надежность и верифицируемость выводов. С учетом особенностей исследуемого

нормативного материала ведущая роль принадлежит формально-юридическому и сравнительному правовым методам.

Конкретные задачи в зависимости от их специфики были решены сочетанием соответствующих методов юридических и иных наук. Так, при изучении научной литературы использовались исторический, логический, сравнительный методы, типизация и категоризация. При формировании систематизированной базы нормативных правовых и иных актов применялись формально-юридический, исторический, логический методы.

Исследование существующей практики договорного оформления отношений при проведении госзакупок осуществлялось с использованием формально-юридического, логического и сравнительного методов.

Метод функционального анализа применялся при определении основных категорий, используемых в закупочном законодательстве.

К методу межотраслевого правового регулирования автор диссертационного исследования прибегал при характеристике закупочного законодательства.

Проведение сравнительных аналитических исследований закупочного законодательства США, ЕС, Кореи, Китая, Мексики, Канады, Беларуси и ряда других стран способствовало адекватному пониманию современных направлений развития систем госзакупок, выявлению проблемных аспектов, выработке оптимальных решений, поиску лучших практик.

Общефилософской основой методологии исследования выступила материалистическая диалектика.

Теоретическую основу исследования составили работы дореволюционных ученых и советских цивилистов: М.М. Агаркова, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, И.Л. Брауде, К.М. Варшавского, А.Б. Дзегорайтиса, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, Л.А. Лунца, Я.М. Магазинера, А.И. Масляева, Д.И. Мейера, И.Б. Новицкого, К.П. Победоносцева, Н.В. Рабинович, В.А. Рахмиловича, Р.О. Халфиной, Г.Ф. Шершеневича, В.Н. Щеглова.

Диссертационное исследование опирается и на работы российских ученых, а именно: С.С. Алексеева, Л.В. Андреевой, Н.А. Баринова, А.В. Баркова, В.Е. Белова, С.А. Белоусова, В.С. Белых, О.А. Беляевой, С.А. Бордуновой, М.И. Брагинского, Е.В. Вавилина, В.В. Витрянского,

Б.М. Гонгало, Т.А. Гусевой, В.В. Долинской, Я.Б. Гребенщикова, Я.С. Гришиной, М.А. Егоровой, В.В. Кикавеца, А.Е. Кирпичева, Е.А. Крашенинникова, О.А. Кузнецовой, А.В. Малько, Е.А. Малыхиной, М.Е. Мараева, С.Ю. Морозова, В.В. Попова, М.Б. Разгильдиевой, О.М. Родионовой, О.Н. Садикова, И.Н. Сенякина, М.С. Соловьева, В.М. Сыры-ха, Г.А. Сухадольского, Е.А. Суханова, П.С. Тарабаева, Н.Н. Тарасова, Ф.А. Тасалова, Е.М. Тужиловой-Орданской, Л.И. Шевченко, М.Ю. Челышева, К.И. Фамиевой, З.И. Цыбуленко и др.

Настоящее исследование было бы неполным без анализа кандидатских диссертаций, касающихся проблематики госзакупок, подготовленных в последние годы. Среди них следует назвать диссертационные работы М.В. Астаховой, Е.Г. Баклановой, Е.С. Баранниковой, Е.Л. Барыбиной, Д.Ю. Борисова, Л.Ф. Гатаулиной, Т.Р. Григорян, А.М. Камалян, К.В. Кичика, Н.А. Курц, Р.Б. Куличева, Е.А. Малыхиной, М.С. Соловьева, П.С. Тарабаева, К.И. Фамиевой, Е.Г. Чумаровой, И.Г. Яковлевой и др.

Значительное внимание в исследовании уделено трудам зарубежных ученых, а именно: Н. Андерсон, Дж. Арлбьерн, К. Аткинсон, Р. Бехара, С. Мак-кью и Г. Джанакис «Государственные закупки: что должен делать заказчик?» М. Браулио-Гонсало, М. Бовеа, М. Ван Валькнебург, Дж. Вейга, А. Вибово, М. Гао, П. Гершон, Д. Гилберт, С. Гошал, Р. Гримм, Р. Гюнтер МакГрат, П. Дэвис, С. Келман, К. Кристенсен, М. Ли, В. Мальта, К. Маккью, Д. Маккевитт, А. Макгахан, К. Маккрудден, Д. Мэтьюз, Г. Мюррей, Р. Нолл, А. Нуссбаум, Э. Приер, А. Роман, А. Сапат, К. Снайдер, К. Тай, А. Томас, П. Трепте, Дж. Уизи, Дж. Уилан, О. Уильямсон, Д. Флинн, Д. Хэмбрик, Ю. Цяо, Д. Чалмерс, П. Чекленд, Ф. Чжан, П. Шеппер, Ф. Энтони, С. Эрроусмит, Х. Юань.

В процессе написания работы диссертант обращался и к экономическим исследованиям таких авторов, как И.И. Смотрицкая, Т.В. Файберг, А.А. Шибанова и др.

Нормативную базу исследования составили нормы российского законодательства (Закон о контрактной системе, Закон о закупках госкомпаниями и др.). Помимо этого, анализу подвергались положения закупочного законодательства ряда зарубежных стран (Армении, Беларуси,

Бразилии, Германии, Канады, Китая, Кореи, Мексики, Польши, США, Франции, Японии и др.).

Эмпирической базой исследования послужили материалы отечественной судебной практики, включая разъяснения высших судебных инстанций, иностранной судебной практики, Счетной палаты РФ, Минфина РФ, Федеральной антимонопольной службы, АО «Корпорация МСП», Федерального казначейства РФ, Генеральной прокуратуры РФ, а также материалы Аналитического центра проекта «Национальный рейтинг прозрачности», Высшей школы экономики и факты, получившие отражение в научной литературе.

Научная новизна исследования заключается в том, что на доктринальном монографическом уровне разработана концепция госзакупок, которая представляет собой совокупность теоретических положений на понимание их сущности, содержания, путей повышения эффективности.

Диссертация является первым в данном аспекте и объеме научным исследованием, отражающим на уровне целостной, развернутой концепции основные этапы построения, целеполагания и функционирования системы госзакупок.

Доказано, что госзакупки следует рассматривать в качестве многомерного системного явления, развитие которого осуществляется на шести следующих друг за другом этапах.

Обосновано, что целевое предназначение госзакупок детерминировано различными социальными, экономическими и политико-правовыми факторами, что позволяет учесть и в последующем удовлетворить интересы публично-правовых образований и заказчиков.

Предложенная концепция госзакупок создает современный комплексный подход в правовом регулировании исследуемой сферы, адекватный социально-экономическим условиям, опирающийся на научно-обоснованные решения и учитывающий необходимость обеспечения эффективного расходования средств бюджетной системы, в том числе за счет: определения базовых принципов функционирования системы, детерминацию закупочных процессов, динамику закупочных правоотношений, взаимосвязь элементов системы госзакупок, а также

различных подсистем, роль идеальных факторов в структурировании системы госзакупок.

В рамках концепции сформулированы понятия, применяемые к теме исследования: закупка, государственный заказ, система госзакупок, контрактная система, заказчик, участник закупки, поставщик, потенциальный поставщик, закупочная процедура, контракт, закупочное правоотношение, общественные нужды, объект закупки, закупочная деятельность, критическая функция, государственная функция, организатор, договор, заинтересованное лицо, совместные закупки и ряд др.

Представлена классификация госзакупок, которые в зависимости от способа организации могут обладать централизованной, децентрализованной или гибридной (смешанной) структурой, и представлено описание каждого вида закупок.

Классифицированы критерии и показатели эффективности госзакупок.

Автором сформулированы и выносятся на защиту следующие теоретические положения и выводы:

1. Государственные закупки в широком смысле следует рассматривать как систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов. Система госзакупок обладает следующими характеристиками: а) представляет собой многоуровневое образование, внутри которого интегрировано между собой много элементов; б) имеет иерархическую структуру, поскольку ее развитие происходит на следующих друг за другом этапах; в) включает одни и те же системообразующие факторы вне зависимости от порядка проведения закупок и лиц, их осуществляющих; г) отличается целостностью и единством; д) включает ИТ-бизнес-процессы, процессы закупок и бюджетные процессы.

Чтобы быть максимально эффективной, система государственных закупок должна отвечать следующим условиям: быть сбалансирована не только по целям, принципам, потребностям, финансовым ресурсам и срокам реализации, но и в плане прав и обязанностей заказчиков и участников закупок; рассматриваться как инструмент регулирования покупательной способности и стимулирования деятельности таких организаций, которые защищают и охраняют права человека; охватывать весь жизненный цикл от определения потребностей до окончания срока полезного использования

объекта закупки по договору; включать как традиционно финансируемые, так и более инновационные проекты, в том числе в рамках государственно-частного партнерства.

2. К элементам системы госзакупок относятся: правовое обеспечение, закупочная деятельность; бюджетирование и планирование; договорные отношения; обратная связь; информационное обеспечение.

Обосновано, что одним из важнейших системообразующих элементов госзакупок является элемент «закупочная деятельность», включающий содержание деятельности уполномоченных субъектов, формы, методы и способы их взаимодействия.

Элемент «бюджетирование и планирование» носит предзакупочный характер, но именно на этом этапе заказчиком принимается решение «сделать или купить», а также осуществляется оценка потребностей, утверждение программы закупок и бюджетных ассигнований. Аргументировано, что в отдельных случаях заказчику выгоднее взять в штат специалиста, а не приобретать необходимые товары (работы, услуги) посредством госзакупок. Если элемент «бюджетные обязательства и санкционирование» не учитывается в системе, цели госзакупок могут быть так и не достигнуты, в том числе из-за недостаточности или отсутствия финансирования.

Элемент «обратная связь» помогает вовремя вносить необходимые поправки (улучшения) во все элементы системы госзакупок, а также может доказать, что цикл закупок работает неэффективно и его необходимо совершенствовать.

Элемент «информационное обеспечение» выступает непостоянным элементом системы, но с повышением уровня цифровизации госзакупок можно утверждать, что без информационного обеспечения осуществление закупок становится невозможным.

Системный характер госзакупок необходимо рассматривать как обязательное условие их эффективности. Изменение или модификация каждого элемента зависит от других элементов, которые могут быть затронуты этим изменением.

3. Государственная закупка в узком смысле – это приобретение (получение) по договору товаров, работ и услуг или других объектов закупки

полностью или частично за счет средств бюджетной системы получателями таких средств или для них уполномоченными организациями посредством размещения заказа на объект закупки независимо от того, имеется ли он уже в наличии у поставщика (подрядчика, исполнителя) или должен быть создан, разработан, продемонстрирован и оценен в будущем.

Под госзакупками необходимо понимать весь процесс приобретения у потенциальных поставщиков (включая услуги перевозки, транспортировки и погрузки (разгрузки)), который охватывает любые объекты закупки (товары, недвижимое имущество, имущественные права, результаты работ и оказания услуг, интеллектуальную собственность).

4. Государственная закупка начинается с момента определения потребностей заказчика и включает в себя доведение бюджетного финансирования, планирование закупок, определение оптимального способа закупки и подготовку закупочной документации, поиск поставщика (подрядчика, исполнителя), способного выполнить заказ, присуждение договора, финансирование договора, исполнение договора, администрирование договора, сдача отчетности по закупочной деятельности.

Государственная закупка как процесс приобретения оформляется сложным юридическим составом и представляет собой совокупность последовательных организационных процедур, подчиненных единой цели удовлетворения государственных (муниципальных) нужд и нужд отдельных видов юридических лиц, которая развивается на шести следующих друг за другом этапах: планирование закупок; разработка закупочной документации (включая выбор способа закупки) и проекта договора; определение поставщика; заключение договора; исполнение договора; сдача отчетности по закупочной деятельности.

Только в некоторых случаях возможно развитие закупочного отношения без соблюдения последовательности, закрепленной закупочным законодательством, – это закупка у единственного лица.

5. Доказано, что госзакупки обладают следующими признаками: 1) созданы и функционируют для общественного потребления; 2) имеют заранее установленные законодателем параметры осуществления закупочного процесса; 3) характеризуются императивным нормативным регулированием в части порядка проведения закупок и заключения

контрактов; 4) основаны на особом механизме приобретения государством (посредством закупочных процедур) необходимых товаров (работ и услуг и других объектов закупки); 5) отличаются многоэтапностью закупочного процесса, где все этапы взаимосвязаны и дополняют друг друга; 6) оформляются с помощью сделок различных видов; 7) предусматривают приобретение объектов закупки у юридических и физических лиц за пределами самой закупающей организации.

6. Сформулировано и аргументировано семь базовых целей системы госзакупок: создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах (работах, услугах или других объектах закупки) с необходимыми показателями цены, качества и надежности; развитие добросовестной конкуренции; эффективное решение социальных, экономических и экологических задач; расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров (работ, услуг и других объектов закупки) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия; предотвращение коррупции и других злоупотреблений; подотчетность; импортозамещение и поддержка отечественных производителей.

В любой системе госзакупок всегда условно существуют две группы целей: цели закупок и цели, не связанные с закупками. Цели, связанные напрямую с закупками, включают в себя обеспечение качества закупаемых товаров (услуг, работ и других объектов закупки), своевременность, стоимость закупки (это не только цена, но и учет жизненного цикла, стоимости обслуживания приобретаемых объектов закупки), минимизация издержек, финансовые и технические риски, максимизация конкуренции и поддержание целостности. К целям, непосредственно не связанным с закупками, но определяющие их, относятся экономические цели, цели охраны окружающей среды, социальные цели и цели международных отношений.

7. Обосновано, что закупки не могут рассматриваться в качестве эффективных, если отбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей) будет осуществляться только на основании одного критерия — низкой цены. Закупки по низкой цене не всегда могут удовлетворить потребности заказчиков в необходимых товарах (работах, услугах). Кроме того, такой подход не учитывает потенциальных потерь государства в виде следующих

негативных факторов: влияния производства закупаемых товаров и других объектов закупки на окружающую среду, отсутствия решения вопросов социального равенства, стагнации экономического развития производственных отраслей и предпринимательства.

Закупки должны признаваться эффективными, если товары (работы, услуги или иные объекты закупки) приобретаются за оптимальную цену и в наибольшей степени удовлетворяют государственные, муниципальные потребности или потребности отдельных категорий юридических лиц.

Предложено ввести в торговый оборот термин «стратегические (особо важные) госзакупки». Стратегические госзакупки – это закупки, направленные на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, осуществление которых наравне с экономической эффективностью (ценой) преследует решение экономических (поддержка высокотехнологичных предприятий, малого и среднего бизнеса), социальных (создание новых рабочих мест, обеспечение высокого уровня заработной платы, охрана труда) и экологических вопросов (вторичное использование ресурсов, производство экологически чистой продукции, предпочтение объектов закупки с экомаркировкой).

Система стратегических госзакупок – механизм обеспечения согласованного взаимодействия субъектов закупочных отношений на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации планов закупок, а также осуществления закупок и контроля реализации планов закупок в рамках целеполагания, установленных принципов и функционального назначения госзакупок с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансово-го и иного ресурсного обеспечения.

8. Разработана и обоснована следующая система принципов системы госзакупок: единства и целостности; преемственности и непрерывности; сбалансированности; эффективности и результативности; реалистичности; открытости (прозрачности); ресурсной обеспеченности; разграничения полномочий и ответственности; равноправия участников; поддержки конкуренции; сотрудничества.

Принципы являются независимыми друг от друга, при этом выполнение одних и тех действий заказчиком может гарантировать реализацию сразу нескольких принципов. В отдельных ситуациях один из принципов может являться приоритетным по отношению к остальным. Приоритетность должна определяться законодателем, а при отсутствии правового регулирования – специалистом по закупкам.

9. Предложено теоретическое обоснование принципов системы госзакупок. Принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы закупок, единство порядка осуществления планирования, проведения закупочных процедур и формирования отчетности о закупочной деятельности.

Принцип преемственности и непрерывности означает, что планирование закупок, проведение закупочных процедур, заключение и исполнение договора осуществляются заказчиками последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов на каждом этапе закупки.

Принцип сбалансированности системы госзакупок предусматривает согласованность документов и процедур осуществления закупок по целям, принципам, удовлетворяемым потребностям, финансовым ресурсам и срокам реализации, а также по правам и обязанностям заказчиков и участников закупок.

Принцип результативности и эффективности госзакупок означает, что выбор способа закупки должен основываться на необходимости достижения заданных результатов закупок с минимально возможными затратами в соответствии с планом закупки.

Принцип реалистичности предполагает, что при планировании и осуществлении закупочной процедуры заказчики должны исходить из возможности достижения целей и решения задач закупки в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

Принцип ресурсной обеспеченности подразумевает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов бюджетного планирования, разрабатываемых в рамках планирования закупок, и составлении планов закупок должны быть определены источники финансового обеспечения закупок.

Принцип разграничения полномочий означает такое осуществление полномочий заказчиками, когда они самостоятельно определяют цели и задачи конкретной закупочной процедуры, а также способы и условия

проведения закупки, а также несут ответственность за проведение самой процедуры закупки и за результативность и эффективность закупки.

Принцип сотрудничества предусматривает, что субъекты закупочных отношений должны исполнять обязанности добросовестно и разумно, оказывая взаимную помощь и содействие, при сотрудничестве сторон, устраняя препятствия для надлежащего исполнения обязательств и достижения наилучшего удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Принципы равноправия участников и поддержки конкуренции закреплены в действующем законодательстве и используются в понимании, представленном законодателем.

10. Под закупочными правоотношениями понимаются обязательственные и организационные отношения, возникающие в процессе осуществления госзакупок, а также тесно связанные с ними отношения по доведению средств бюджетной системы распорядителями до заказчиков.

Вне проведения госзакупок закупочные правоотношения не возникают и существовать не могут.

В закупочные правоотношения не включаются отношения, связанные с оказанием услуги или передачей товаров, имущества, результата работ и интеллектуальной собственности на безвозмездной основе. В закупочных правоотношениях встречным предоставлением со стороны заказчика всегда выступают средства бюджетной системы. Поэтому в закупочные правоотношения не включаются отношения по договору мены и по взаимозачету, за исключением случаев зачета встречных денежных требований об уплате неустойки при прекращении обязательств по контракту.

11. Закупочные правоотношения обладают следующими признаками: 1) выступают как отдельный правовой институт; 2) возникают между субъектами, имеющими специальный правовой статус; 3) характеризуются динамизмом, что означает постоянное изменение правового состояния по мере перехода от одного действия к другому, от этапа к этапу закупочного процесса. При этом последовательность совершения действий заказчиками строго регламентирована и не может быть изменена. В связи с этим невозможен переход закупочного отношения от этапа к этапу, минуя совершение определенных действий заказчиком; 4) носят межотраслевой характер, который можно проследить на всех стадиях правового

регулирования; 5) имеют правовой характер и существуют по общему правилу только в правовой форме; 6) отличаются многосубъектностью. Наряду с заказчиком в закупках взаимодействуют иные субъекты закупочного процесса, количество которых может быть различно, в том числе потенциальные поставщики, участники закупок, эксперты, организаторы закупок, специализированные организации, операторы информационных систем; 7) предусматривают в качестве объекта закупки право на заключение договора; 8) характеризуются возмездностью.

12. Закупочные правоотношения включают в себя следующие группы отношений: контрактные отношения, т.е. отношения, складывающиеся между участниками контрактной системы; закупочные отношения с участием отдельных видов юридических лиц, т.е. отношения, возникающие между участниками системы закупок в рамках Закона о закупках госкомпаниями; частные закупочные отношения, т.е. отношения, формирующиеся между любыми хозяйствующими субъектами в соответствии с общими положениями гражданского законодательства по поводу закупки товаров и не подпадающие под действие Закона о контрактной системе и Закона о закупках госкомпаниями.

13. Аргументировано, что в сфере госзакупок всегда существуют две группы субъектов: связанные и не связанные непосредственно с закупками. К субъектам, связанным с закупками, относятся заказчики (или лица, их заменяющие (организаторы закупок) — специализированные организации, уполномоченные органы), операторы автоматизированных информационных систем, таких как ЕИС, единый агрегатор торговли или электронный магазин, и участники закупок (в том числе лица, выразившие заинтересованность в участии в закупках, и лица, признанные победителями закупки). К субъектам, не связанным с закупками, относятся распорядители средств бюджетной системы, регулирующие и контролирующие органы.

14. Заказчик обладает специальной межотраслевой (комплексной) правосубъектностью, которую следует отличать от отраслевой, в частности гражданской правосубъектности юридического лица. Заключается эта правосубъектность в способности заказчика иметь весь комплекс специфичных прав и обязанностей, связанных с получением и расходованием средств бюджетной системы. Соответственно, выделяется специальная

дееспособность заказчика – способность к приобретению и осуществлению (реализации) собственными действиями тех специфических возможностей, которые предоставлены ему в рамках специализированного статуса.

Обоснованы четыре основных последствия для юридического лица, обладающего статусом заказчика в сфере госзакупок. Во-первых, для заказчика исключается действие принципа свободы договора: он не вправе по своему усмотрению ни выбирать поставщика, ни решать вопрос о заключении договора. Отказ заказчика от заключения договора возможен только при наличии исключительных обстоятельств. В противном случае его поведение будет рассматриваться как необоснованное уклонение от заключения договора со всем комплексом вытекающих из этого фактора негативных последствий. Во-вторых, заказчик не вправе оказывать предпочтение кому-либо из обратившихся к нему поставщиков в отношении заключения договора. В-третьих, условия закупки и договора должны быть одинаковыми для всех поставщиков, кроме тех случаев, когда закупочным законодательством предоставляются преференции для отдельных категорий участников закупок. В-четвертых, в случае необоснованного уклонения заказчика от заключения договора он может быть заключен в принудительном порядке по решению суда.

Аргументировано, что самостоятельные действия заказчиков в госзакупках должны сопровождаться законодательным закреплением их имущественной самостоятельности, а также установлением ответственности как заказчиков, так и их должностных лиц в случае злоупотребления своими правами.

15. Объект закупочных правоотношений рассматривается как право на заключение договора о передаче товара, имущества, имущественного права, результата работ, услуги или интеллектуальных прав, а предмет закупочных правоотношения – как конкретная вещь или имущественное право, конкретная работа и (или) услуга, интеллектуальная собственность, подлежащие закупке.

Доказано, что к базовому механизму системы госзакупок необходимо отнести обязанность заказчика четко сформулировать объект закупки, т.е. в чем именно он нуждается на данный момент. Описание объекта закупки

должно быть выполнено в соответствии с функциональностью объекта закупки, а не его уникальностью.

16. Государственные закупки должны основываться на использовании следующих видов закупочных процедур: микрозакупки, закупки малого объема, упрощенной закупки, закупки в форме конкурса и аукциона.

При совершении микрозакупки заказчик вправе без согласования закупки с контрольным органом и подготовки извещения заключить договор в любой форме, предусмотренной ГК РФ, кроме устной.

Закупки малого объема – это закупки из одного источника до определенного ценового порога, проводимые в порядке и на условиях, установленных законом, в том числе посредством электронного магазина или другого агрегатора.

Упрощенная закупка – вид закупочной процедуры, проводимой одним из следующих способов: запросом котировок или запросом предложений.

Заказчики должны использовать упрощенные закупки в максимально возможной степени для всех закупок товаров (услуг, работ и других объектов закупки), не превышающих упрощенный порог приобретения (включая приобретения на уровне или ниже порога микрозакупки).

Все закупочные процедуры делятся на закупки с ограниченной и неограниченной конкуренцией. К закупочным процедурам с ограниченной конкуренцией относятся закрытые закупки и отдельные случаи закупки из одного источника.

17. Контракт характеризуется следующими признаками: комплексность (полиотраслевой характер воздействия норм); специальные субъекты права; предмет контракта (включает в себя товары, работы, услуги и другие объекты закупок, которые заказчик оплачивает путем расходования средств бюджетной системы); специфическая природа складывающихся в процессе заключения и исполнения контракта правоотношений; особая цель его заключения; специальные условия его заключения и исполнения.

В целях упрощения и исключения избыточного заимствования из англо-американской системы права, а также в связи с отсутствием ясности относительно специфики контракта и его заключения, обоснована целесообразность отказа от понятия «контракт» в закупочном законодательстве.

Проведенное исследование позволило диссертанту сделать ряд следующих предложений о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство:

1) объединить с сохранением специфики регулирования закупок разными заказчиками в единый нормативно-правовой акт следующие законы: Закон о закупках сельскохозяйственной продукции, Закон о поставках для федеральных нужд, Закон о контрактной системе, Закон о закупках отдельными видами юридических лиц, Закон о гособоронзаказе, Закон о государственном (муниципальном) социальном заказе;

2) закрепить конкретные практические рекомендации, составленные исходя из отечественного опыта законопроектной деятельности последних десятилетий с учетом практики работы в данной области зарубежных стран, в виде Проекта федерального закона «Кодекс о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации»;

3) разработать Концепцию законопроекта федерального закона «Кодекс о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации»;

4) закрепить основные начала, цели и задачи закупочного законодательства;

5) ввести основные понятия в Закон, в том числе дать определения следующим категориям: система госзакупок; закупка; объект закупки; закупочная процедура; общественные нужды; государственные, муниципальные нужды и нужды отдельных видов юридических лиц; закупочная деятельность; исключительный поставщик (подрядчик, исполнитель); критическая функция; государственные функции; роскошь; экологически предпочтительный объект закупки; недостоверная информация; отечественная продукция; импортная продукция; заинтересованное лицо; совместные закупки и ряд др.;

6) исключить из Закона категорию «определение поставщика (исполнителя, подрядчика)» и заменить ее на понятие «закупочная процедура». Дополнить ст. 3 Закона контрактной системе определением понятия «закупочная процедура» и изложить ее в следующей редакции: под закупочной процедурой понимается регламентированная законом

последовательность действий заказчика (организатора) и, в случае создания комиссии по закупкам, также комиссии, по осуществлению выбора поставщика от принятия решения о проведении закупки до заключения договора либо отмены процедуры закупки или признания ее несостоявшейся, если иное не установлено законом;

7) исключить из Закона категорию «специализированная организация» и ввести понятие организатора закупок. Это будет соответствовать положениям Договора о Евразийском экономическом союзе;

8) сократить количество закупочных процедур, поскольку половина из представленных в Законе о контрактной системе процедур не используется на практике заказчиками;

9) исключить из Закона положения, касающиеся порядка проведения закупочных процедур в бумажной форме, которые составляют львиную долю Закона, но официально запрещены к применению с 2019 года. Сохранить бумажные процедуры в виде запроса ценовых предложений (запроса котировок) только для закрытых закупок и ряда исключительных случаев;

10) внедрить упрощенные закупочные процедуры и повысить порог упрощенной закупки до 5 млн руб;

11) закрепить в Законе широкую концепцию конфликта интересов в госзакупках, под которой понимаются не только ситуации, когда фактически существует конфликт между интересами должностного лица как частного лица и его функциями как ответственного за организацию и проведение закупочных процедур, но и ситуации, предполагающие очевидные или потенциальные конфликты интересов;

12) закрепить в Законе положение, согласно которому если источником финансирования закупок выступают средства бюджетной системы РФ или средства государственных внебюджетных фондов, то заказчик должен осуществлять закупку в соответствии с правилами, предусмотренными настоящим Законом. В случаях расходования иных средств заказчик вправе осуществить закупку согласно правилам собственного положения о проведении закупок, принятого и разработанного в соответствии с действующим законодательством;

13) запретить заказчикам дробление закупок на несколько, которые меньше порога для упрощенных закупок или соответствуют ему, а также

порогу микрозакупки для того, чтобы провести упрощенную закупочную процедуру или избежать любых требований, относящихся к закупкам, превышающим порог микрозакупки;

14) определить особенности проведения закупок малого объема;

15) определить правовой режим реестра недобросовестных поставщиков, в том числе посредством введения запрета на участие в госзакупке юридических или физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, включенных в такой реестр;

16) определить в Законе правовой статус основных лиц, участвующих в закупке, таких как заказчики, участники закупок и организаторы. В Законе о контрактной системе выделены и описаны только контрактная служба и комиссия по осуществлению закупок;

17) закрепить полный перечень исключений, на который не распространяется действие закупочного законодательства.

Практическая значимость диссертационного исследования. По результатам проведенного исследования были разработаны рекомендации по совершенствованию механизмов правового регулирования в сфере госзакупок, в первую очередь предложения по внесению изменений в российское законодательство.

Поскольку ранее подобного комплексного исследования не предпринималось, можно полагать, что и промежуточные, и конечные результаты будут отличаться как новизной, так и существенной практической пользой. Они могут применяться при законопроектной и иной нормотворческой работе, при обобщении руководящей судебной практики, при подготовке юристов, экономистов, специалистов в области госзакупок.

Результаты исследования будут способствовать внедрению в России устойчивых госзакупок, направленных на повышение эффективности и результативности расходования бюджетных средств, развитие конкуренции среди участников закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений при расходовании бюджетных средств.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Работа выполнена на кафедре гражданского права в ФГБОУ ВО «СГЮА».

Достоверность изложенных в диссертационном исследовании положений, выводов и рекомендаций подтверждается их использованием в ходе работы автора в различных органах государственной власти, государственных учреждениях Саратовской области. Материалы исследования применялись для подготовки программ, учебно-методических комплексов, лекций по дисциплине «Гражданское право. Часть 2», преподаваемой автором ФГБОУ ВО «СГЮА».

Результаты работы были апробированы:

при проведении экспертно-аналитического исследования для Государственной Думы Российской Федерации на тему «Мониторинг право-применения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Судебная практика применения федерального закона от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ» в мае 2021 г.;

при проведении экспертно-аналитического исследования для Государственной Думы Российской Федерации на тему «Совершенствование законодательства Российской Федерации в целях стимулирования закупок российской высокотехнологичной продукции гражданского назначения» в течении 2020 г.;

при проведении совместно с Судом Евразийского экономического союза, Национальным центром законодательства и правовых исследований при Администрации Президента Республики Беларусь I Международного научного форума «Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок, унификация и гармония законодательства в области цифровых государственных и муниципальных закупок» 14 декабря 2021 г.;

при проведении I Международной научно-практической конференции «Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок» 10 декабря 2020 г.;

при разработке типового Положения о закупках товаров, работ и услуг для государственных учреждений культуры Саратовской области (Приказ Министерства культуры Саратовской области от 3 июля 2018 г. № 01-111/323);

при подготовке Положения о закупках товаров, работ и услуг ГАУК «Саратовская областная филармония имени А. Шнитке» в 2012, 2013, 2015, 2017, 2018 гг.;

при проведении правовой экспертизы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» выдано экспертное заключение (утверждено Протоколом заседания кафедры гражданского и международного частного права ФГБОУ ВО «СГЮА» от 10 февраля 2015 г. № 1);

при проведении совместно с Контрольно-аналитическим комитетом Саратовской области, Счетной палатой Саратовской области, министерством экономического развития Саратовской области, министерством культуры Саратовской области, министерством здравоохранения Саратовской области, прокуратурой Саратовской области, Федеральным казначейством Международного круглого стола «Цифровые государственные и муниципальные закупки: опыт, проблемы, перспективы» (2019 г., Саратовская государственная юридическая академия). Результаты исследования также нашли отражение в изданных диссертантом монографиях: «Рекомендации по проведению конкурса, успешный опыт и практика» (Москва, 2011 г.), «Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации» (Саратов, 2014 г.), «Теоретико-методологические основы государственных (муниципальных) закупок» (Москва, 2018 г.), «Развитие государственных и муниципальных закупок в условиях цифровизации: мировой опыт и российская практика» (Саратов, 2019 г.), «Теоретико-прикладные аспекты развития гражданского законодательства Республики Беларусь» (Минск, 2019 г.), «Механизм гражданско-правового регулирования в сфере цифровых государственных и муниципальных закупок» (Саратов, 2020 г.), «Система государственных (муниципальных) закупок: мировой опыт и российская практика» (Москва, 2021 г.).

Монография «Теоретико-прикладные аспекты развития гражданского законодательства Республики Беларусь», написанная автором совместно с учеными из Беларуси, выиграла престижный правовой конкурс Беларуси им. В.Д. Спасовича и была отмечена как лучшая работа в сфере права в 2020 г.

Основные теоретические положения и выводы, а также практические рекомендации по исследованию отражены в докладах более чем на 50 конференциях, в том числе на Международном интерактивном круглом столе «Правовое регулирование цифровой экономики: вчера, сегодня и завтра», Москва, 2019 г.; на Международном круглом столе с представителями научных сообществ и практических работников на тему «Цифровые государственные и муниципальные закупки: опыт, проблемы, перспективы», Саратов, 2019 г.; на открытом онлайн-круглом столе «Цивилистические проблемы правового регулирования отношений в период режима повышенной готовности», Москва, 2020 г.; на XV Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства», Москва, 2020 г.; на I Международной научно-практической конференции «Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок» (17 декабря 2020 г., Саратов).

По теме диссертационного исследования опубликовано более 68 научных и научно-методических работ (из них 7 монографий). 35 статей опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. Общий объем публикаций по теме диссертационного исследования – более 179 п.л.

Структура диссертации определяется содержанием темы, обусловлена целью и задачами исследования и отражает его логику. Работа состоит из введения, двух разделов, четырех глав, включающих двадцать параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, литературы и материалов правоприменительной практики.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, указываются цель и задачи, объект и предмет исследования, описываются его методологические и теоретические основы, характеризуется научная новизна и практическая значимость, формулируются выносимые на защиту основные положения, сообщается об апробации результатов исследования.

Первый раздел **«Государственные (муниципальные) закупки: методологические и научно-теоретические основы»** посвящен раскрытию сущности госзакупок через понятия, принципы, функции. В результате выстраивается и обосновывается идеальная теоретическая модель системы госзакупок.

Первая глава **«Теоретико-правовые основы государственных (муниципальных) закупок»**, включающая шесть параграфов, посвящена раскрытию основных доктринальных подходов к определению роли и места госзакупок; выявлению и теоретическому обоснованию предмета, метода и междисциплинарной связанности права в сфере закупок с другими отраслями права, установлению соответствующего понятийного аппарата, обоснованию единого концептуального подхода к изучению правового явления системы госзакупок, а также доктринальному толкованию действующего законодательства в области госзакупок и выработке предложений по реформированию законодательства

В первом параграфе *«Понятие, структура и обоснование построения концепции правового обеспечения государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что несмотря на постоянное совершенствование системы госзакупок, положительных изменений не происходит, а система фактически превращается в громоздкую систему с избыточной регламентацией. Обзор судебной практики в исследуемой сфере подтверждает тот факт, что в судах рассматривается большое количество споров по вопросам правильного применения и толкования законодательства в сфере госзакупок.

За последние 28 лет, начиная с 1992 г. по 2020 г. было принято уже 11 специальных законов, направленных на регулирование закупок и это еще без учета законов о внесении изменений в другие законы и региональных нормативно-правовых актов. Кроме того, по данным Минэкономразвития, в связи с последней реформой по цифровизации госзакупок будет принято еще почти 30 подзаконных актов.

Вместе с тем правовое регулирование системы госзакупок остается нестабильным и недостаточно системным, в контрактной системе сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования.

По результатам проведенного анализа всех нормативно-правовых актов в сфере госзакупок, можно говорить о системной разбалансированности действующего закупочного законодательства, которая, как известно, может приводить к деструктивным последствиям не только в этой области регулирования, но и во всей правовой системе. Очевидно, что действие таких нормативно-правовых актов в сфере госзакупок, как Закон о закупках сельскохозяйственной продукции, Закон о поставках для федеральных нужд, Закон о гособоронзаказе и принятых во исполнение указанных законов постановлений правительства создает чрезмерную регуляторную нагрузку в исследуемой сфере, обусловленную огромным массивом нормативных правовых актов, многие из которых содержат устаревшие, явно необоснованные или дублирующие требования.

Сфера госзакупок безусловно нуждается в дерегулировании. Поэтому важно максимально эффективно и быстро разгрузить состав действующих норм от избыточных и устаревших требований.

Разработка концепции направлена на уточнение основных понятий в сфере госзакупок, с тем чтобы обеспечить правовую определенность и включить в нормативное регулирование указанной сферы некоторые положения, к которым пришла, в том числе судебная и административная практика.

Концепция строится на том факте, что госзакупки представляют собой выверенную систему логически последовательных методологических и организационных процедур, подчиненных единой цели удовлетворения государственных нужд, которая развивается на следующих друг за другом этапах.

Во втором параграфе *«Основные доктринальные подходы к определению государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что несмотря на ключевую роль госзакупок в предоставлении населению государственных услуг и долгую историю существования, госзакупки долгое время не вызывали научного интереса. Однако за прошедшие годы многое изменилось. Можно наблюдать, как научная сфера госзакупок продолжает расширяться по мере того, как ученые в области права, государственного управления, финансов, менеджмента, управления цепочками поставок и

логистики, математики и информационных технологий начинают применять свои знания для изучения госзакупок.

Практикующая релевантность большинства работ в области госзакупок имеет приоритет над их теоретической строгостью. При обсуждении роли теории в исследовании госзакупок необходимо учитывать ряд факторов. Во-первых, вхождение закупок в академические научные исследования — явление относительно новое. Во-вторых, сфера госзакупок в большей степени, чем зрелые научные области, например гражданского права, страдает от неопределенности и двусмысленности используемых понятий, что делает применение теории еще более проблематичным, по сравнению с традиционными науками, которые работают в пределах более строгих параметров.

В последние годы исследования понятия системы госзакупок осуществлялись, как правило, в рамках действующей парадигмы с попытками адаптировать ее к конкретным практическим задачам. Выводы сводятся к констатации факта отсутствия в настоящее время достаточных теоретико-методологических изысканий в исследуемой области или законодательно установленного определения системы госзакупок.

Используя общую теорию систем, нам удалось установить, что госзакупки теоретически эклектичны и отражают вклад различных областей, отраслей права и дисциплин.

В третьем параграфе *«Предметная и методологическая индивидуализация области государственных (муниципальных) закупок, междисциплинарная связанность права в сфере государственных закупок с другими отраслями права»* обосновано, что центральное место в области госзакупок занимает двусторонняя неразрывная связь между теоретическими исследованиями и практикой. Для закупочного права, как для комплексной отрасли права, в большей степени, чем для основных («материнских») отраслей права, свойственна такая черта, как междисциплинарная связанность с другими отраслями права. Проведенный нами анализ подтвердил, что сфера госзакупок как самостоятельная система конкретных знаний, в том числе категориального содержания, находится в постоянном междисциплинарном взаимодействии с такими отраслями права, как

гражданское, бюджетное, предпринимательское, налоговое, административное и уголовное право.

Это подтверждается тем, что 1) право в сфере госзакупок – это элемент в системе российского права; 2) право в сфере госзакупок обладает общими чертами с другими правовыми отраслями (налоговое право, административное право, бюджетное право и др.) 3) госзакупки опосредуют относительно самостоятельную стадию процесса освоения бюджетных средств.

Межотраслевые связи правового регулирования в сфере госзакупок можно проследить на всех стадиях правового регулирования и во всех элементах его механизма: на стадии правоприменения; в актах реализации прав и обязанностей; в отношении юридических фактов; в рамках правоотношений; на уровне норм права.

В четвертом параграфе *«Проблемы понятийного наполнения и теоретическое познание основных категорий в государственных (муниципальных) закупках»* обосновано, что сфера госзакупок, как и любая наука, которая претендует на статус самостоятельной научной области, находится в постоянном процессе формирования своей категориальной системы. Так, в ходе эволюционного развития понятийного аппарата сферы госзакупок наблюдается все большая дифференциация используемых в этой области юридических понятий. В частности, в Законе о контрактной системе при его принятии было дано 15 определений, которые нашли закрепление в ст. 3 Закона под названием «Основные понятия, используемые в Федеральном законе». В настоящий момент в указанной статье закреплено уже 20 определений основных понятий. Для сравнения: в ранее действующем Законе о размещении заказов было дано определение только 7 понятиям и все они были рассредоточены по разным статьям Закона. В сфере государственно-корпоративного регулирования основные понятия вообще не нашли специального закрепления.

Большинство используемых в сфере госзакупок понятий не получили необходимой смысловой нагрузки. В сфере закупок наблюдается своеобразный бум в использовании все новых и новых понятий. В закупочное законодательство постоянно вводятся дублирующие друг друга

понятийные конструкции, раскрывающие различные грани одного и того же явления.

Однако основной проблемой в области понятийного наполнения госзакупок стало то, что введенные в закупочное законодательство категории, к сожалению, так не смогли выступить «трафаретами» в вопросе юридической квалификации реальной деятельности субъектов закупочных отношений, что позволяет говорить об отсутствии их реальной регулятивной ценности.

В пятом параграфе *«Категории «закупка» и «размещение государственного заказа» в теоретическом познании: анализ и соотношение понятий»* обосновано, что несмотря на тот факт, что законодатель отказался от понятия «размещение госзаказа» при осуществлении государственных и государственно-корпоративных закупок, единства терминологии так и не было достигнуто, поскольку отдельные нормативно-правовые акты в сфере закупок продолжают использовать категорию «госзаказ».

Регулирование процесса закупки должно охватывать весь жизненный цикл от первоначальной концепции и определения потребностей до окончания срока полезного использования объекта закупки по договору. При этом как традиционно финансируемые проекты, так и более инновационные проекты (в том числе в рамках государственно-частного партнерства) должны быть включены в понятие «закупки».

В шестом параграфе *«Системный подход и структурные элементы в сфере государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что система госзакупок представляет собой многоуровневое образование, внутри которой интегрированы между собой много маленьких подсистем (например, подсистема планирования закупок и взаимодействия с распорядителем бюджетных средств, подсистема проведения закупочной процедуры, подсистема согласования контрактов, подсистема исполнения контрактов). Контрактная система – это не система госзакупок, а только одна из ее составляющих. Для системы госзакупок характерно свойство целостности, поскольку названное выше свойство присуще только ей и отсутствует у образующих ее элементов.

Система госзакупок состоит из элементов, которые после того, как они собраны в систему, позволяют использовать госзакупки как целостный

организм. Изменение или модификация элемента зависит от других элементов, которые могут быть затронуты этим изменением. Другими словами, было доказано, что эти элементы не остаются статичными, когда один из них изменяется. Например, упрощение правил проведения закупочных процедур зависит от других элементов системы, в частности готовности законодателя сократить закупочные требования.

Легальное определение контрактной системы обладает очевидным логическим противоречием. С одной стороны, в нем указана цель действий участников контрактной системы в сфере закупок — удовлетворение государственных нужд. С другой стороны, к участникам этой системы отнесены, например, органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок.

Вторая глава **«Цели, принципы и функциональное назначение государственных (муниципальных) закупок»**, включающая шесть параграфов, посвящена определению значения и целей осуществления госзакупок, рассмотрению признаков, функционального назначения госзакупок и принципов системы госзакупок.

В первом параграфе *«Целеполагание в области государственных (муниципальных) закупок. Виды целей и характеристика»* обосновано, что необходимо создать систему госзакупок с четко выраженными целями и закупочной политикой. В связи с различной экономической, социальной и политической обстановкой, каждая страна и даже каждое государственное образование внутри страны должны иметь свою цель осуществления закупок.

Проведенное исследование подтвердило тот факт, что важно осуществлять стратегические госзакупки, увязывая их с целями политики высокого уровня. Достижение дополнительных политических целей с помощью госзакупок обладает существенными преимуществами для государства и общества. На уровне общей политики правительство предпринимает определенные шаги в направлении формирования устойчивого плана развития на будущее, разработав такую стратегию, как государственный план развития. Это можно сделать, включив экологические, социальные или инновационные соображения в сферу госзакупок.

Во втором параграфе *«Предотвращение коррупции и других злоупотреблений как одна из базовых целей государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что особое внимание в современных условиях важно обратить на необходимость использования широкой концепции конфликта интересов, под которой понимаются не только ситуации, когда фактически существует конфликт между интересами должностного лица как частного лица и его функциями как ответственного за организацию и проведение закупочных процедур, но также и те ситуации, когда имеются очевидные или потенциальные конфликты интересов.

Конфликт интересов может возникнуть на любом этапе закупочного процесса, когда решения должностных лиц начинают попадать под влияние их собственных интересов.

В третьем параграфе *«Признаки и функциональное назначение государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что госзакупки выступают одним из универсальных способов приобретения товаров и различного рода прав для обеспечения государственных нужд. При этом госзакупки не предполагают осуществление закупок товаров непосредственно с открытого рынка. Система госзакупок выполняет следующие функции: 1) удовлетворяет государственные нужды; 2) предполагает проведение закупочных процедур в целях достижения наибольшей эффективности использования бюджетных средств; 3) стимулирует национальных производителей; 4) направлена на содействие реализации социально-экономических задач государства; 5) способствует развитию инноваций; 6) обеспечивает единство экономического пространства посредством установления обязательных нормативных требований ко всем заказчикам; 7) противодействует коррупции и другим негативным явлениям в обществе; 8) обеспечивает формирование стабильных экономических связей между государством и бизнесом.

В четвертом параграфе *«Понятие принципов и их виды в государственных (муниципальных) закупках: соотношение принципов и взаимосвязь»* обосновано, что система госзакупок базируется на определенных принципах, которые могут выступать не просто декларациями, а реальным механизмом реализации права, что в свою очередь придает

настоящему исследованию еще большую теоретическую и практическую значимость.

В пятом параграфе *«Значение и характеристика принципов государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что многочисленные особенности и исключения из общих правил регулирования закупочных процедур, говорят о том, что в сфере госзакупок единства правового поля так и не достигнуто и провозглашенный законом принцип единства контрактной системы практически полностью разрушен самим Законом о контрактной системе.

Целостное понимание системы госзакупок делает более сложным понимание «простых» и более простым «сложных» вещей. Принцип целостности означает относительную независимость системы госзакупок от среды, а также зависимость каждого элемента, свойства и отношения системы от его места, функции внутри целого.

Важнейшим атрибутами госзакупок является структурность и целостность. Структурность госзакупок проявляется в их системной организации, существования в виде множества иерархически взаимосвязанных подсистем: контрактной системы; системы закупок отдельными видами юридических лиц; системы закупок сельскохозяйственной продукции; системы закупок в рамках социального заказа; системы гособоронзаказа.

В шестом параграфе *«Принципы эффективности и открытости (прозрачности) как ключевые принципы государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что анализ бюджетного и закупочного законодательства показывает, что установленный Законом о контрактной системе принцип эффективности госзакупок, ориентирующий заказчиков на достижение целевых установок и плановых показателей, не согласуется с принципом эффективности, предусмотренным БК РФ, ориентированный на достижение результативности расходования бюджетных средств.

Второй раздел **«Общая характеристика правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок и их классификация»** посвящен раскрытию понятия и основных признаков закупочных правоотношений, исследованию субъектов, объектов и особой природы

закупочных правоотношений, рассмотрению механизма правового регулирования госзакупок.

Третья глава **«Субъекты, объект и содержание закупочных правоотношений»**, включающая пять параграфов, посвящена рассмотрению понятия и признаков закупочных правоотношений, классификации и основным видам таких правоотношений, а также изучению баланса и иерархии интересов в закупочных правоотношениях.

В первом параграфе *«Понятие и основные признаки правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок»* обосновано, что в настоящее время закупочные отношения включают в себя три группы отношений: 1) Контрактные отношения; 2) Государственно-корпоративные закупочные отношения; 3) Корпоративные закупочные отношения или частные закупочные отношения.

Во втором параграфе *«Субъекты и объект правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок: характеристика и особенности»* обосновано, что заказчики не имеют собственных нужд и в процессе осуществления своих функций не имеют правовых оснований разделять закупки на проводимые для собственных и государственных нужд. Во-первых, государственные потребности не исключают внутриорганизационных потребностей. Во-вторых, большинство развитых стран вообще не используют понятие «государственные нужды», а только нужды заказчиков. В-третьих, внутриорганизационные нужды нельзя исключить из государственных нужд, поскольку если мы не будем платить заработную плату работникам госорганизаций и обеспечивать их необходимой техникой и канцелярией, то такая организация просто не сможет выполнить возложенные на нее функции.

Заказчики в госзакупках обладают целевой правоспособностью, которая свидетельствует о наличии у них обязанности действовать в экономических и социальных интересах государства. Ключевым в определении заказчика является целевое назначение закупки – удовлетворение государственных, муниципальных нужд или нужд организаций с государственным участием. Заказчик в госзакупках – это тоже заказчик, но с особым правовым статусом, обуславливающим специфику его правового положения среди остальных участников гражданского оборота.

В третьем параграфе *«Классификация и виды закупочных правоотношений в зависимости от организации системы закупок и субъектного состава»* обосновано, что закупочные правоотношения как особая разновидность правовых отношений характеризуется многообразием видов и классификаций. Вместе с тем, важно понимать, что в системе госзакупок выбор между централизацией или децентрализацией не является категоричным. Проведенный детальный анализ организационных структур закупочных систем разных стран подтверждает, что на практике ни одна из моделей в чистом виде не представлена.

Одним из механизмов централизованного приобретения можно назвать совместные закупки, при которых однородные объекты закупок приобретаются для нужд нескольких заказчиков.

В четвертом параграфе *«Организационно-правовые и договорные закупочные правоотношения»* обосновано, что представляется теоретически обоснованным выделять следующие концептуальные формы закупочных правоотношений, реализуемых в России: «организационно-правовые отношения» или отношения, складывающиеся при организации и проведении закупок; «договорные (обязательственные) правоотношения» или отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении контракта.

Первая форма закупочных правоотношений носит преимущественно организационный (процедурный) характер, вторая отличается материальным характером. Например, нормы, регламентирующие отношения, складывающиеся при организации и проведении госзакупок, большей частью касаются порядка оформления заявки на участие в закупочной процедуре, порядка участия в закупке и т.д., то есть процедурных моментов. Нормы же, регламентирующие отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении контракта, касаются самого контракта, прав и обязанностей сторон и т.д., то есть материальных аспектов.

В пятом параграфе *«Баланс и иерархия интересов в закупочных правоотношениях»* обосновано, что госзакупки проводятся в целях удовлетворения разнонаправленных общественных и частных интересов. С одной стороны, они проводятся в интересах государства и организаций с государственным участием, с другой стороны, они проводятся в интересах

конкретного физического или юридического лица, которое может выступить участником закупки. Более того, закупки могут осуществляться и в общественных интересах, когда с их помощью обеспечивается защита интересов профсоюзных организаций или обеспечивается соблюдение прав широкого круга лиц в области охраны труда, запрета на принудительный труд и соблюдения трудовых норм.

Поскольку интересы у всех субъектов правоотношений в сфере госзакупок имеют разнонаправленный характер, то зачастую они могут вступать в противоречие друг с другом. Так заказчик стремится к наиболее полному и качественному удовлетворению своих потребностей за минимальную цену (в европейских странах за оптимальную цену). Участник закупки – к извлечению прибыли любыми доступными способами, в том числе путем поставки некачественного товара. Государство же стремится к максимальной эффективности закупок и экономии бюджетных средств.

Четвертая глава **«Государственные (муниципальные) закупки в механизме правового регулирования»**, включающая три параграфа, посвящена рассмотрению правовой основы механизма реализации закупочных отношений и основных элементов механизма закупочно-правового регулирования, способам закупок, контракту как основному правовому механизму регулирования закупочных отношений.

В первом параграфе *«Правовая основа механизма реализации отношений, складывающихся при государственных (муниципальных) закупках и основные элементы механизма закупочно-правового регулирования»* обосновано, что в Российской Федерации при регулировании сферы госзакупок сформировался и действует особый механизм правового регулирования. При этом под механизмом правового регулирования системы госзакупок предлагаем понимать комплексную систему правовых средств, направленных на эффективное удовлетворение государственных потребностей.

В закупках можно выделить юридический инструментарий трех уровней: 1 уровень. Нормы закупочного законодательства; закупочные правоотношения; акты ФАС, Минфина и Федерального казначейства, судебная и административная практика; 2 уровень. Определение поставщиков с помощью конкретной закупочной процедуры; 3 уровень.

Подготовка извещения и закупочной документации для закупки конкретного товара конкретным способом.

Механизм гражданско-правового регулирования в сфере закупок представляет собой единство основных, а также вспомогательных элементов, при помощи которых обеспечивается воздействие на закупочные правоотношения. Основными элементами механизма закупочно-правового регулирования выступают нормы права в сфере госзакупок.

В качестве вспомогательных элементов механизма закупочно-правового регулирования выступают, прежде всего, ненормативные гражданско-правовые регуляторы, содержащиеся в правовых актах (извещениях, закупочной документации, протоколах подведения итогов различных этапов закупочных процедур, контрактах).

Во втором параграфе «*Способы закупок*» обосновано, что использование такого огромного количества способов закупки не позволяет оценить эффективность расходования средств бюджетной системы. Необходимо сократить количество закупочных процедур, поскольку половина из представленных в Законе о контрактной системе процедур – мертвые и не используются на практике заказчиками.

Процедуру закупок можно разделить на два этапа: внутренний и внешний. Внутренний этап имеет подготовительный характер, начинается с определения того, что необходимо закупить, а внешний заключается в непосредственном определении поставщика (исполнителя, подрядчика).

Во третьем параграфе «*Контракт как основной правовой механизм регулирования закупочных отношений*» обосновано, что именно контракт и особый порядок его заключения в полной мере раскрывают сущность такого правового явления, как госзакупки, поскольку заказчики в пределах своих полномочий самостоятельно решают проблемы обеспечения собственных нужд и нужд государства необходимыми товарами и ключевую роль здесь имеет контракт. В связи с этим представляется целесообразным введение в действующее законодательство условия об обязательности заключения контракта посредством проведения госзакупок при необходимости заключения следующих видов договоров: договоры купли-продажи вещей и иного имущества, включая недвижимость и земельные участки; договоры аренды как движимого, так и недвижимого имущества,

включая прокат и финансовую аренду; договоры перевозки; договоры транспортной экспедиции; договоры хранения; договоры страхования; договоры поручения, комиссии и агентского договора; договоры доверительного управления имуществом; договоры коммерческой концессии и др.

В «**Заключении**» подводятся итоги проведенного исследования и формулируются основные выводы.

Основные положения и выводы диссертационного исследования получили отражение в следующих опубликованных автором работах:

Монографии:

1. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Рекомендации по проведению конкурса, успешный опыт и практика [Текст] / М.В. Шмелева. – М.: КонсультантПлюс. 2011. – 280 с. (16,2 п.л.).

2. Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации [Текст] / М.В. Шмелева. – Саратов: Изд-во ФГБОУ «СГЮА». 2014. – 204 с. (14 п.л.).

3. Шмелева М.В. Теоретико-методологические основы государственных (муниципальных) закупок [Текст] / М.В. Шмелева. – М.: Изд-во Юрлитинформ. 2018. – 224 с. (18 п.л.).

4. Шмелева М.В. Развитие государственных и муниципальных закупок в условиях цифровизации: мировой опыт и российская практика [Текст] / М.В. Шмелева. — Саратов: Изд-во ФГБОУ «СГЮА». 2019. – 224 с. (13,4 п.л.).

5. Шмелева М.В. (в соавт.) «Теоретико-прикладные аспекты развития гражданского законодательства Республики Беларусь»: коллективная монография Ю.А. Амельчя [и др.]; под ред. Н. Л. Бондаренко и О. А. Бакинской [Текст] / М.В. Шмелева. — Минск: Изд-во ООО «Колорград. 2019. – 402 с. (30 п.л./1 п.л.).

6. Шмелева М.В. (в соавт.) Механизм гражданско-правового регулирования в сфере цифровых государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева. — Саратов: Изд-во ФГБОУ «СГЮА». 2020. – 501 с. (29,7 п.л./20 п.л.).

7. Шмелева М.В. Система государственных и муниципальных закупок: мировой опыт и российская практика [Текст] / М.В. Шмелева. – М.: Юстицинформ. 2021. – 904 с. (62,5 п.л.).

Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

8. Шмелева, М.В. (Мухина, М.В.) Идеальная модель контрактных отношений через раскрытие их значения и принципов [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2012. – № 5 (88). – С. 100-103. (0,4 п.л.).

9. Шмелева, М.В. (Мухина, М.В.) Равенство правовых возможностей участников закупок как основополагающий принцип контрактных отношений [Текст] / М.В. Шмелева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 4/49. – С. 133-137. (0,6 п.л.).

10. Шмелева, М.В. (Мухина, М.В.) Контрактные отношения как совокупность правовых отношений, складывающихся между государством и участниками хозяйственного оборота [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2012. – № 6 (89). – С. 105-110. (0,5 п.л.).

11. Шмелева, М.В. Правовая политика в сфере государственных (муниципальных) закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Хозяйство и право. – 2013. – № 11 (442). – С. 74-81. (0,5 п.л.).

12. Шмелева, М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 2 (103). – С. 248-253.

13. Шмелева, М.В. Значение международно-правовой политики в решении проблем международного взаимодействия между суверенными государствами [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1 (102). – С. 246-250. (0,4 п.л.).

14. Шмелева, М.В. Разработка новой концептуальной модели государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (106). – С. 235-241. (0,4 п.л.).

15. Шмелева, М.В. Реформирование законодательства в области государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Госвласть и местное самоуправление. – 2018. – № 6. – С. 42-46. (0,5 п.л.).

16. Шмелева, М.В. Эффективность осуществления закупок как важнейшая цель российской контрактной системы [Текст] / М.В. Шмелева // Правовая парадигма. LEGAL CONCEPT. – 2018. – № 1. – С. 79-83. (0,4 п.л.).

17. Шмелева, М.В. Расширение возможностей участия предпринимателей в государственных закупках [Текст] / М.В. Шмелева // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – Т. 4. – № 1. – С. 54-60. (0,6 п.л.).

18. Шмелева, М.В. Предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 1. – С. 5-12. (0,5 п.л.).

19. Шмелева, М.В. Определение целей (задач) эффективной системы государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 20-23. (0,5 п.л.).

20. Шмелева, М.В. Эффективная реализация горизонтальной политики в области государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1. – С. 159-166. (0,5 п.л.).

21. Шмелева, М.В. Принцип конкуренции в государственных закупках [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 2018. – № 1. – С. 5-12.

22. Шмелева, М.В. Развитие законодательства в сфере государственных закупок с позиций контрактной правовой политики [Текст] / М.В. Шмелева // Алтайский юридический вестник. – 2018. – № 1 (21). – С. 132-139. (0,5 п.л.).

23. Шмелева, М.В. Категории «государственные закупки и «контрактная система» в теоретическом познании [Текст] / М.В. Шмелева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 66-68. (0,4 п.л.).

24. Шмелева, М.В. Разработка концепции развития законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева //

Вестник Омской юридической академии. – 2018. – № 4. – С. 423-427. (0,5 п.л.).

25. Шмелева, М.В. Особенности правового статуса заказчика в сфере государственных (муниципальных) закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 6 (125). – С. 114-121. (0,5 п.л.).

26. Шмелева, М.В. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 1 (126). – С.131-134. (0,4 п.л.).

27. Шмелева, М.В. Разработка новой концептуальной модели государственных закупок через теоретическое познание основных категорий [Текст] / М.В. Шмелева // Российская юстиция. – 2019. – № 6. – С. 48-51. (0,5 п.л.).

28. Шмелева, М.В. Цифровая трансформация государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Юрист. – 2019. – № 7. – С. 15-23. (0,6 п.л.).

29. Шмелева, М.В. Электронные государственные закупки как способ борьбы с коррупцией [Текст] / М.В. Шмелева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 8. – С.53-58. (0,5 п.л.).

30. Шмелева, М.В. Электронные конкурентные процедуры как способ цифрового развития экономики в России [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 5. – С. 160-163. (0,4 п.л.).

31. Шмелева, М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность [Текст] / М.В. Шмелева // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12. – С. 36-42. (0,5 п.л.).

32. Шмелева, М.В. Электронные закупки как способ защиты общественных интересов [Текст] / М.В. Шмелева // Правовая парадигма. LEGAL CONCEPT. – 2019. – Т. 18. – № 4. – С. 61–66. (0,5 п.л.).

33. Шмелева, М.В. Проблемы понятийного наполнения сферы государственных закупок и пути их решения [Текст] / М.В. Шмелева //

Предпринимательское и корпоративное право. – 2020. – № 1. – С.12-16. (0,6 п.л.).

34. Шмелева, М.В. Роль теории при исследовании государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 7. – 60-67. (0,5 п.л.).

35. Шмелева, М.В. Электронные государственные закупки как способ эффективного использования бюджета: мировой опыт [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 3. – С. 136-139. (0,5 п.л.).

36. Шмелева, М.В. Межотраслевые связи правового регулирования в области государственных закупок: методологический аспект [Текст] / М.В. Шмелева // Предпринимательское и корпоративное право. – 2020. – № 2 (18). – С. 22-26. (0,6 п.л.).

37. Шмелева, М.В. Сложность и слишком большая дифференциация нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Право и экономика. – 2020. – № 8. – С. 61-67. (0,5 п.л.).

38. Шмелева, М.В. Принцип эффективности закупок как механизм обеспечения экономного и результативного использования бюджетных средств [Текст] / М.В. Шмелева // Сборника научных трудов Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь «Право в современном белорусском обществе» (выпуск 15). – 2020. – С. 102-110. (0,5 п.л.).

39. Шмелева, М.В. Механизм осуществления государственных закупок за рубежом [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3. – С. 102-110. (0,5 п.л.).

40. Шмелева, М.В. Система государственных закупок как механизм обеспечения экономного и результативного использования бюджетных средств [Текст] / М.В. Шмелева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 102-110. (0,5 п.л.).

41. Шмелева, М.В. Гражданско-правовые механизмы в сфере государственных закупок в Российской Федерации [Текст] / М.В. Шмелева // Право и экономика. – 2021. – № 3. – С. 45-51. (0,5 п.л.).

42. Шмелева, М.В. Пути совершенствования законодательства в сфере государственного оборонного заказа [Текст] / М.В. Шмелева //

Журнал прикладных исследований. – 2021. – Т. 2. – № 1. – С. 81-85. (0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в изданиях, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus:

43. Шмелева М.В. Инновации и цифровизация в гособоронзаказе в России и США [Текст] / М.В. Шмелева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – № 47. – 160-183. (3,4 п.л.).

44. Shmeleva M.V. Public procurement in the healthcare sectors of Russia and EEUU [Текст] / М.В. Шмелева // Revista de la Universidad del Zulia. – 2021. – 3ª época. Año 12. – № 34. – С. 150-166. (0,6 п.л.).

45. Shmeleva, M.V. (2021). Unified procurement information system to control intergovernmental cooperation [Текст] / М.В. Шмелева. Amazonia Investiga. – № 10 (48) – С. 248-253. (0,6 п.л.).

Статьи, опубликованные в сборниках материалов конференций:

46. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Принцип открытости и прозрачности контрактных отношений при проведении закупок в Российской Федерации [Текст] / М.В. Шмелева // Межвузовский сборник научных статей «Актуальные проблемы частного права в России», посвященные 75-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного работника высшей школы России, ветерана труда Цыбуленко. Саратов. Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», – 2012. – С. 139-142. (0,2 п.л.).

47. Шмелева М.В. Достижение баланса интересов государства и других участников гражданского оборота посредством разработки контрактной правовой политики [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности», посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (в рамках VI Саратовских правовых чтений, Саратов (19-20 сентября 2013 года). – 2014. – С. 365-366. (0,2 п.л.).

48. Шмелева М.В. Защита прав участников государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Защита гражданских прав в условиях реформирования гражданского и гражданского

процессуального законодательства». 22 мая 2015. ООО издательский дом «Петрополис» (Санкт-Петербург). – С. 311-315. (0,3 п. л.).

49. Шмелева М.В. Подотчетность должностных лиц в сфере государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного работника высшей школы России, ветерана труда З.И. Цыбуленко (Саратов, 27 октября 2017 г.). – 2018. – С. 595-600. (0,2 п.л.).

50. Шмелева М.В. Реформирование контрактной системы закупок в рамках реализации концепции развития гражданского законодательства [Текст] / М.В. Шмелева // Гражданское право: современные проблемы науки, законодательства, практики: Сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Евгения Алексеевича Суханова / В.С. Ем, П.В. Крашенинников, А.Г. Долгов. – М.: Статут, – 2018. – 640 с. – С. 550-572. (1 п.л.).

51. Шмелева М.В. Экономическая и социальная эффективность механизма гражданско-правового регулирования цифровых закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции «ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ ЦИФРОВОГО ОБЩЕСТВА: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций» (17–18 октября 2019 г., Саратов). – С. 156-159. (0,2 п.л.).

52. Шмелева М.В. Эффективность расходования бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции (17 декабря 2020 г., Саратов) «Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок». – С. 20-23. (0,4 п.л.).

53. Шмелева М.В. Централизация и децентрализация в госзакупках: влияние на эффективность [Текст] / М.В. Шмелева // Республиканская научная конференция «Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь» (18 сентября 2020 г.). – Минск. – 2020. – С. 30-36. (0,4 п.л.).

54. Шмелева М.В. Разработка рекомендаций по развитию и реструктуризации института цифровых государственных и муниципальных закупок за счет использования опыта Кореи [Текст] / М.В. Шмелева // Сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции (17 декабря 2020 г., Саратов) «Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок». – С. 15-19. (0,5 п.л.).

55. Шмелева М.В. Теоретический анализ понятий «публичные потребности» и «государственные нужды» в системе государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок, унификация и гармонизация законодательства в области цифровых государственных и муниципальных закупок // Сборник научных трудов по материалам I Международного научного форума (14 декабря 2021 г., Саратов). – С. 8-15. (0,4 п.л.).

56. Шмелева М.В. Разработка инновационной модели правового регулирования внутригосударственного и межгосударственного взаимодействия по вопросам развития и внедрения устойчивых цифровых государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок, унификация и гармонизация законодательства в области цифровых государственных и муниципальных закупок // Сборник научных трудов по материалам I Международного научного форума (14 декабря 2021 г., Саратов). – С. 21-28. (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

57. Шмелева М.В. (Ружьева М.В.) Конкурс как эффективный способ размещения заказа [Текст] / М.В. Шмелева // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». – 2010. (1,2 п.л.).

58. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Конкурс по закону [Текст] / М.В. Шмелева // Российская правовая газета «ЭЖ-ЮРИСТ». – № 35. – 2011. – С. 6. (0,5 п.л.).

59. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Автономные учреждения снова должны участвовать в торгах, но только по новым правилам [Текст] / М.В.

Шмелева // Справ. – правовая система «КонсультантПлюс». – 2011. (1,4 п.л.).

60. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Участие в электронном аукционе. Пошаговая инструкция для заключения госконтракта [Текст] / М.В. Шмелева // Юрист компании. Акцион. – 2011. – № 11. – С. 88-91. (0,5 п.л.).

61. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) К вопросу об эффективности закупок в рамках рассмотрения принципа эффективности контрактных отношений [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – № 1 (14). – С. 69-71. (0,2 п. л.).

62. Шмелева М.В. (Мухина М.В.) Совершенствование правового регулирования государственных закупок в рамках реализации концепции правозащитной политики России [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – № 2 (15). – С. 88-91. (0,4 п.л.).

63. Шмелева М.В. Контрактные отношения как совокупность различных взаимообусловленных и взаимосвязанных правовых отношений [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2017. – № 2 (25). – С. 89-101. (1,5 п.л.).

64. Шмелева М.В. Принцип эффективности закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2018. – № 2 (27). – С. 32-36 (0,4 п.л.).

65. Шмелева М.В. Пересмотр понятийного наполнения в сфере цифровых госзакупок в целях повышения эффективности закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2019. – № 1 (28). – С. 5-9. (0,5 п.л.).

66. Шмелева М.В. Мировой опыт цифровизации государственных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Право. Законодательство. Личность. – 2019. – № 2 (29). – С. 57-60. (0,6 п.л.).

67. Шмелева М.В. О праве на информацию при осуществлении цифровых государственных и муниципальных закупок [Текст] / М.В. Шмелева // Право и цифровая экономика. – 2020. – № 1. – С. 24-28. (0,6 п.л.).

68. Шмелева М.В. Цифровые государственные закупки в Корее [Текст] / М.В. Шмелева // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 2. – С. 45–51. (0,6 п.л.).