

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

Юридический институт

Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав.кафедрой ПКиЭП

_____ В.В. Кванина

_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(МАГИСТЕРСКАЯ РАБОТА)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ У
ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА

ЮУрГУ 40.04.01. 2015. № ЮМ 360

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы

Кванина В. В.,
д.ю.н., профессор

_____ 2017 г.

Автор выпускной
квалификационной работы студент
группы Ю-360

Гужанков Илья Евгеньевич

_____ 2017г.

Нормоконтролер

Громова Е.А.,
канд. юрид. наук., доцент

_____ 2017 г.

Челябинск
2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3	
ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		
1.1. Сущность и содержание государственной контрактной системы..	10	
1.2. Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в государственной контрактной системе.....	21	
ГЛАВА II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ)		
2.1. Общие положения об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), форма и существенные условия контракта.....	41	
2.2. Основания и условия закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций.....	55	
ГЛАВА III. ВЗЫСКАНИЕ НЕУСТОЙКИ В РАМКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.....		70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	8	
4		
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....		86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Сфера закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, являясь необходимым инструментом промышленной и социальной политики, представляет собой одну из наиболее распространенных форм участия публично-правовых образований в гражданском обороте.

Одним из видов осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд является закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Данный вид закупок, с одной стороны, очень привлекателен для учреждений: продолжительность такой закупки не растянута, процедура проще по сравнению с другими способами определения поставщиков. С другой стороны, при осуществлении закупки данного вида есть один существенный минус – высокий риск возникновения претензий со стороны проверяющих в связи с тем, что названный способ закупки связан с широкими возможностями для злоупотреблений при расходовании бюджетных средств (риск сговора с поставщиком).

Под закупкой у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо понимать способ закупок, не основанный на конкуренции, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю).

По своей сути закупка у единственного поставщика – это исключение из контрактной системы, которая является неконкретной по отношению к иным, предусмотренным Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Анализируя логику законодателя, в контрактную систему добавлен данный способ закупки на всякий «пожарный» случай и данная закупка не должна использоваться заказчиками без особой нужды. Но как показывает практика, закупка у единственного поставщика – один из самых популярных способов определения исполнителя

государственного (муниципального) контракта.

Несмотря на широкое применение закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), данный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) государственного (муниципального) контракта имеет ряд правовых проблем, связанных как общей проблематикой отечественной контрактной системы, так и со специальной, связанной исключительно с контрактами с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Отсутствие легальной дефиниции закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в Федеральном закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ усложняет понимание сущности данного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Так, например, неясность в определении правовой природы ответственности сторон контрактных правоотношений за нарушение условий государственного (муниципального) контракта, неопределенность указания конкретной меры ответственности за нарушение условий контракта порождает споры и разногласия как в среде представителей ученого сообщества, так и в правоприменительной практике. Указанная проблема распространяется в равной степени и на общие положения о контрактной системе, и на специальные нормы права о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Актуальность темы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с проведением закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Объектом исследования выступают правоотношения в области контрактной системы Российской Федерации, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Предметом исследования выступают нормы российского права, регулирующие заключение государственных и муниципальных контрактов на неконкурентной основе определения единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Цель исследования – рассмотреть особенности заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов на неконкурентной основе определения единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), выработать дефиницию закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также определить форму и существенные условия контракта, заключаемого путем закупки у единственного поставщика.

В связи с постулированной целью исследования определены следующие **задачи исследования**:

- 1) определить понятийный аппарат и локальную терминологию закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 2) выявить основные признаки закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), которые позволяют отличить от других видов закупок;
- 3) проанализировать существенные условия государственного (муниципального) контракта, заключаемого путем закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 4) детально разобраться в процедуре заключения государственного (муниципального) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в каких случаях она может осуществляться, каковы этапы и сроки ее проведения;
- 5) понять, какие можно внести изменения и поправки в действующее законодательство для того, чтобы проведение закупки у единственного поставщика стало более распространенной процедурой выбора поставщика.

Теоретической основой исследования являются труды следующих авторов: О.А. Беляевой, Н.Б. Демироглу, В.В. Кваниной, К.В. Кичик,

М.А. Материкина, Г.Я. Переловича, Е.Е. Степановой, Д.А. Чваненко, Т.К. Шадринной и других исследователей.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания, такие как исторический, философский, логико-правовой, метод анализа, синтеза и т.д., а также частноправовые методы, включающие анализ и синтез судебной практики, сравнительно-правовой метод и т.д.

Нормативно-правовую базу исследования составляют: Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ, Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27.07.2010 № 225-ФЗ, Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 № 384-ФЗ и др.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в анализе наиболее проблемных оснований заключения государственного (муниципального) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Выявлены системные недостатки по данному вопросу. Результаты исследования нашли отражение в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. В процессе научного исследования как контрактной системы Российской Федерации в целом, так и государственных (муниципальных) закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – в частности, детально проработана и дефиницирована терминология закупки у единственного поставщика.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это

способ закупок, не основанный на конкуренции, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю).

2. Предложена детальная регламентация на законодательном уровне понятийного аппарата и терминологии, используемой в контрактной системе Российской Федерации, обособляющей и контрактные правоотношения от общих правоотношений гражданско-правового характера, ввиду недостаточности специфики регламентации государственного заказа на сегодняшний день. По мнению автора, контрактная система Российской Федерации нуждается в большей унификации документооборота государственных (муниципальных) заказчиков в ходе своей закупочной деятельности.

Так, например, автором выработано понятие закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это способ закупок, не основанный на конкуренции, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю).

Кроме того, автором предлагается принять меры законодательного регулирования по искоренению случаев некорректной практики контрактных служб и контрактных управляющих государственных (муниципальных) заказчиков по наименованию контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) «договорами», поскольку из системного толкования Закона № 44-ФЗ выходит, что государственные, муниципальные контракты и договоры бюджетных учреждений обобщаются словом «контракты», которые тоже являются гражданско-правовыми договорами, но имеющими специфику, отраженную в статье 34 Закона № 44-ФЗ.

3. В работе указана авторская позиция по определению правовой природы ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта в разряд законной неустойки.

Автор доказывает, что контрактные правоотношения в Российской Федерации нуждаются в детальной регламентации на законодательном уровне. При заключении контрактов на конкурентной основе выбора

поставщика (подрядчика, исполнителя) ответственность за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательств является обязательным условием контракта в силу прямого указания ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, более того, в силу ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ неустойка должна быть прописана в контракте по правилам, утвержденным Правительством Российской Федерации.

4. Автором предлагается ограничить свободу заказчика как в выборе формы заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), так и в разработке содержания подобных контрактов, поскольку отсутствие детальной регламентации контрактных правоотношений может привести к сговору заказчика с хозяйствующим субъектом и злоупотреблению должностными полномочиями. В работе предлагается установить обязанность заказчиков по Закону № 44-ФЗ заключать контракты исключительно в письменной форме.
5. По мнению автора, необходимо расширить перечень требований, предъявляемых к контракту с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В частности, такой контракт должен содержать обязательное условие об ответственности сторон, установленное Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» от 30.08.2017 № 1042.

Практическая значимость результатов исследования. Данное

исследование может быть полезно и учтено как в практическом применении участниками контрактных правоотношений, так и в теоретическом, при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих сферу отечественного государственного заказа.

Апробация результатов исследования. Работа подготовлена на кафедре предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета. Основные положения опубликованы автором в научных статьях.

В структуру настоящей работы входит введение, три главы, включающие в себя четыре параграфа, заключение и библиографический список.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Сущность и содержание государственной контрактной системы

Государственная контрактная система – это совокупность норм и правил, обеспечивающих формирование единого технологического цикла, объединяющего ключевые этапы обеспечения федеральных государственных и муниципальных нужд, а именно: планирование закупок, прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных и муниципальных нужд, формирование государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Обеспечение государственных нужд является функцией каждого государства. В рамках обеспечения государственных нужд удовлетворяется потребность государства в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления государственных функций и полномочий. В Российской Федерации обеспечение государственных нужд составляет существенную часть затрат федерального бюджета, по данным заместителя министра экономического развития общий объем рынка госзаказа, включая закупки госкорпораций в 2016 году, достиг 25% ВВП¹.

¹ [Электронный источник] Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации. – (<https://fas.gov.ru/publicatio№s/1525>).

В условиях смешанной экономики государство, реализуя свои экономические цели, вступает в договорные контрактные отношения. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на закупки для государственных нужд.

В фундаменте контрактной системы государства заложен принцип контрактных отношений между заказчиком и исполнителем государственного заказа, в основе которого стоит заключение контракта между госзаказчиком и исполнителем госзаказа в том или ином виде.

Что касается государственного контракта – то это договор поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах бюджета.

В классической теории контрактов рассматривается две стороны правоотношений, каждая из которых имеет свои интересы цели и задачи при заключении контракта. В государственной контрактной системе так же есть две стороны в лице государства и исполнителя госзаказа, имеющих свои интересы.

Заключение государственного контракта с недавнего времени регулируется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Если посмотреть историю контрактной системы современной России, то можно увидеть, что развитие контрактной системы после распада СССР проходило в несколько этапов:

- первый этап 1992-1993 гг;
- второй этап 1993-1997 гг;
- третий этап 1997-2005 гг;
- четвертый этап 2005- 2013 гг;
- пятый этап с 2014 г. по настоящее время.

Первый этап развития начался с принятия первого закона в постсоветское время, регулировавшего сферу государственного заказа, Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»¹, и продлился он в период с 1992 по 1993 гг.

Принятие Конституции РФ ² 12 декабря 1993 г., и принятие 13 декабря 1994 года Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ³, послужило началом второго этапа в развитии российского законодательства о государственном заказе (1993-1997 гг.).

Период с 1997 по 2005г. можно отнести к третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе. Началом этого этапа послужило принятие Указа Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. № 305¹.

Принятие Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 27 января 2005 г. № 94-ФЗ¹ положило начало

¹ Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 27. Ст.1558, 1559.

² Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 197.

³ Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст.3540.

четвертого этапа развития законодательства РФ о государственном заказе (2006-2013 гг.).

Первым законом, принятым в постсоветское время и регулирующим сферу государственного заказа, стал Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»

1 Указа Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» 8.04.1997 № 305 // СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 175.

1 Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.

(далее - Закон № 2859-1). Он стал первым этапом развития контрактной системы госзакупок в современной России.

В преамбуле Закона № 2859-1 было закреплено положение о том, что данный закон регулирует отношения по формированию, размещению и исполнению на контрактной основе заказов на поставку и закупку продукции для государственных нужд.

Положение о неустойке в размере 50% недопоставленной продукции, взыскиваемой с поставщика в пользу покупателя, было заимствовано из Постановления Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г.¹ и оставлено в Законе № 2859-1 без каких-либо изменений.

¹ Постановление Правительства РФ «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства РСФСР в связи с введением новой налоговой системы» от 29.10.1992 № 838 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации № 20. 1992. Ст.1664.

Как отмечается в научной юридической литературе, нормы об ответственности, предусмотренные Законом № 2859-1, на практике не применялись, поскольку в Законе № 2859-1 был предусмотрен высокий размер санкций за нарушение обязательств по государственному контракту¹.

В целях реализации Закона РФ № 2859-1 от 17 августа 1992 г. был издан Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы»² – первый в истории постсоветской России

1 Япуллин, С.М. «История возникновения и развития государственного заказа в России» // История государства и права. 2010. Ст. 26-29.

2 Указ Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» от 07.08.1992 № 826 // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ № 33. 1992. Ст.1930.

нормативный правовой акт, содержащий термин «федеральная контрактная система».

Анализ нормативных правовых актов, принятых на первом этапе развития отечественного законодательства о государственном заказе (1991-1993 гг.), позволяет утверждать, что отмена централизованной системы планирования и распределения государственного заказа не способствовала созданию целостного, непротиворечивого законодательства о государственном заказе.

И в приведенных нормативных правовых актах рассматриваемого периода так и не нашла своего места продуманная модель отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не получил удовлетворительного решения вопрос о балансе прав, обязанностей и ответственности как поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и государственных заказчиков, отсутствовало регулирование отношений по планированию и исполнению государственного заказа.

Упразднив систему планирования и централизованного распределения государственного заказа, новое российское государство не представило старой советской системе никакой альтернативы, ограничившись туманными фразами об экономической заинтересованности и ответственности сторон и продекларировав договор как основу рыночных отношений.

Иными словами, рассматриваемый период оказался временем упущенных возможностей, когда в сфере государственного заказа было заложено большинство из тех проблем, которые отечественному законодателю не удастся решить и по настоящее время.

Как следует из преамбулы Закона № 60-ФЗ, данный нормативный правовой акт регулирует отношения по поставкам для федеральных государственных нужд.

В первоначальной редакции Закона № 60-ФЗ под федеральными государственными нуждами понимались потребности РФ в продукции,

необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ.

Одновременно с данным положением в п. 3 ст. 1 Закона № 60-ФЗ было закреплено правило о том, что потребности субъектов РФ в продукции определяются органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с общими принципами и положениями настоящего Федерального закона.

Законодатель решил исключить из сферы действия данного Закона № 60-ФЗ отношения по выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд, что вряд ли является обоснованным.

Второй этап развития отечественного законодательства о государственном заказе, несмотря на вступление в силу Закона № 60-ФЗ, не привел к созданию законодательной основы развития российского законодательства о государственном заказе.

Период с 1997 по 2005 г. можно отнести к третьему этапу развития российского законодательства о государственном заказе.

Неудовлетворительное состояние законодательства обусловило принятие Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и утверждение «Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд».

Только спустя два года после принятия Указа № 305 6 мая 1999 г. был принят Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на поставки товаров,

выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд»¹ (далее – Закон № 97-ФЗ).

Необходимо отметить, что в первой редакции законопроекта, внесенного Правительством РФ 18 июля 1997 г. в Государственную Думу, были закреплены совсем другие нормы, чем те, которые в конечном итоге появились в окончательной редакции.

Законопроект имел другое название («О торгах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд»), распространял свое действие на федеральный, региональный и муниципальный уровень, предусматривал способы обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту, содержал регулирование всех способов закупок, предусмотренных Указом № 305, содержал отдельную главу по особенностям закупки услуг.

Несмотря на то, что законопроект разрабатывался на основе Указа № 305 в поступившем в Государственную Думу заключении Президента РФ от 12 ноября 1997 г. содержание проекта было подвергнуто жесткой критике.

Закон № 97-ФЗ полностью искажил содержание и смысл Указа № 305. Так например, Закон № 97-ФЗ не распространял свое действие на региональный и муниципальный уровень, регулировал порядок проведения только конкурса (другие способы размещения государственного заказа,

¹ Федеральный закон «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» 06.05.1999. № 97-ФЗ // СЗ РФ. № 19. 1999. Ст. 2302.

установленные в Указе № 305, были исключены из сферы действия закона), допускал к участию в конкурсе только лиц, обладающих производственными мощностями, оборудованием и трудовыми ресурсами, тем самым существенно затруднив допуск к участию в размещении государственного заказа других лиц.

Не предусматривал Закон № 97-ФЗ способы обеспечения исполнения обязательств, неполно раскрывал перечень информации, которая должна была в обязательном порядке содержаться в конкурсной документации, а также не содержал перечня квалификационных требований к участникам (отсутствие задолженности по налогам и сборам, банкротства и т. п.).

Результатом принятия Закона № 97-ФЗ стало необоснованное предоставление льгот хозяйствующим субъектам, ограничение самостоятельности поставщиков, установление критериев, требований и процедур, носящих дискриминационный характер, нарушения государственными заказчиками основных положений торгов и многие другие злоупотребления.

Таким образом, к началу XXI в. в России так и не было создано целостное законодательство о государственном заказе, что свидетельствовало, как отмечают Н. В. Нестерович и В. И. Смирнов, о необходимости «принятия нового закона о государственных закупках, устраняющего имевшиеся противоречия между целым рядом нормативных документов»¹.

¹ Нестерович Н. В. Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: Инфра-М, 2000. Ст. 395.

Период 1997-2005 гг., связанный с принятием третьего по счету закона о государственном заказе, так и не привел к решению системных проблем.

Основной причиной провала третьей реформы государственного заказа являлось отсутствие единой государственной политики и концепции развития отечественного законодательства о государственном заказе.

Разработка и принятие нового закона о государственных закупках заняли длительное время, и только 17 августа 2004 г. Правительством РФ был внесен в Государственную Думу проект закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Основным способом размещения заказа по-прежнему оставался открытый конкурс, наряду с которым законопроект предусматривал и внеконкурсные способы – запрос котировок и размещение заказа у единственного исполнителя. В законопроекте также была предусмотрена в рамках отдельной главы процедура предварительной квалификации.

Законопроект распространял свое действие на все уровни публичной власти и по своей концепции был возвратом к Указу № 305.

Между первым и вторым чтением проект закона был полностью переработан, в связи с передачей полномочий в сфере контроля государственного заказа от Министерства экономики РФ к новой федеральной службе – Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации (далее – ФАС России).

Именно в версии ФАС России и был принят 21 июля 2005 г. Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ), вступивший в силу с 1 января 2006 г.

Принятие Закона № 94-ФЗ ознаменовало собой начало четвертого этапа развития законодательства РФ о государственном заказе.

Безусловным достижением Закона № 94-ФЗ стало создание единого экономического пространства на территории РФ посредством установления единого порядка размещения заказов для всех уровней публичной власти.

Особенностью Закона 94-ФЗ стало детальное регулирование процедуры торгов, под которыми стали пониматься конкурс, аукцион, а с 2009 г. также открытый аукцион в электронной форме (далее - электронный аукцион). Сохранились в новом законе и такие способы размещения заказа, как запрос котировок и размещение заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Введение закрытого перечня способов размещения заказа способствовало унификации процедур, но не учитывало специфику закупаемой государством продукции.

Одним из критиков Закона 94-ФЗ является В. И. Смирнов, полагающий, что Закон № 94-ФЗ – это закон о псевдоконкуренции, псевдоэкономии, псевдоборьбе с коррупцией¹. Авторы доклада «Система госзакупок: на пути к

¹ Смирнов В. И. Первоочередная необходимость нового закона о размещении заказов для нужд заказчиков в своде законов о ФКС // Государственные и муниципальные закупки - 2011: сб. докладов. М.: ИД «Юриспруденция». 2012. Ст. 428.

новому качеству», анализируя опыт применения Закона № 94-ФЗ, выявили ряд системных проблем, к числу которых были отнесены:

- массовость нарушений процедур закона (в 2006 г. с нарушениями было проведено 80% закупок, в 2008-2010 гг. этот показатель устойчиво составлял 60%);

- на стадии размещения заказа - невозможность поддерживать контакты с участником, добросовестно исполнившим обязательства по предыдущим контрактам, длительность процедур торгов, отсутствие антидемпинговых механизмов;

- на стадии исполнения заказа - невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий; высокие риски поставки товаров ненадлежащего качества; срыв установленных сроков поставки; ограниченный характер ответственности участника размещения заказа¹.

И. И. Смотрицкая², выражая свое несогласие с категоричной позицией В. И. Смирнова тем не менее выделяет ряд концептуальных недостатков Закона № 94-ФЗ:

- отсутствие единой системы понятий и определений;
- ориентация на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг;

¹ Система госзакупок: на пути к новому качеству // докл. Гос. ун-та Высшей школы экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. М.: Гос. ун-т Высшая школа экономики, 2010.

– декларативность целей закона.

Анализируя период 2005-2013 гг. можно считать, что Закон № 94-ФЗ обеспечил единство экономического пространства Российской Федерации. Другие цели, провозглашенные в ст. 1 Закона № 94-ФЗ (развитие добросовестной конкуренции, предотвращение коррупции, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования), достигнуты не были.

Недостатком Закона № 94-ФЗ можно считать и отсутствие понятийного аппарата, что крайне негативным образом сказывается на судебно-арбитражной практике.

Приоритет электронного аукциона над другими способами размещения государственного заказа и отсутствие у заказчика какой-либо свободы в выборе способа размещения заказа также не способствовали достижению провозглашенных Законом № 94-ФЗ целей.

Подход законодателя, заключающийся в отказе от учета специфики товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг, изначально продиктованный необходимостью создания условий для развития добросовестной конкуренции, в процессе применения Закона № 94-ФЗ постепенно стал меняться на противоположную позицию. Однако выработать

² Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в Российской экономике: Автореф. дисс. док. экон. наук. М.: 2009. Ст. 22.

приемлемое законодательное регулирование отношений по размещению и исполнению государственного заказа с учетом специфики товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг не удалось.

Наконец, совершенно другое понятие нашло свое отражение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В силу п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ под контрактной системой понимается совокупность субъектов отношений, регулируемых Законом № 44-ФЗ, а также действий указанных лиц, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Принятие Закона № 44-ФЗ можно отнести к последнему этапу развития отечественной контрактной системы на данный момент.

Закон № 44-ФЗ необходимо рассматривать как комплексный нормативный правовой акт, содержащий нормы как частного, так и публичного права, поскольку к сфере действия Закона № 44-ФЗ отнесены отношения по планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению, исполнению контрактов, а также отношения по мониторингу, аудиту закупок и контролю за соблюдением законодательства РФ о контрактной системе.

К целям Закона № 44-ФЗ законодатель отнес повышение эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в сфере закупок. Определение законодателем целей Закона № 44-ФЗ, к сожалению, свелось к заимствованию целей регулирования из Закона № 94-ФЗ, за исключением результативности осуществления закупок.

Борьба с коррупцией и иными злоупотреблениями, несмотря на всю актуальность данных негативных явлений, не может рассматриваться как цель законодательства о контрактной системе, поскольку для предотвращения и борьбы с указанными явлениями существует уголовное законодательство и правоохранительная система.

Представленная позиция отнюдь не означает отрицания необходимости развития антикоррупционных механизмов в Законе № 44-ФЗ и других нормативных правовых актах о контрактной системе. Напротив, такие механизмы нуждаются в постоянном совершенствовании. Обеспечение гласности, прозрачности так же, как и борьба с коррупцией, не могут рассматриваться в качестве целей законодательства о контрактной системе.

В этой связи, целью законодательства о государственном заказе в любом государстве может быть только своевременное получение государственным заказчиком качественных товаров, результатов работ, оказания услуг.

1.2. Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в государственной контрактной системе

Выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется заказчиком самостоятельно в соответствии с требованиями закона 44-ФЗ на основании следующих критериев:

- 1) предмет и условия исполнения контракта, заключаемого по результатам закупки;
- 2) начальная (максимальная) цена контракта;
- 3) критерии определения победителя;
- 4) требуемый срок удовлетворения потребности в объекте закупки.

Закон 44-ФЗ делит все способы определения поставщиков на две группы: конкурентные и неконкурентные.

Конкурентные способы определения поставщиков.

К ним в соответствии с нормами закона относятся все виды конкурсов, аукционов, запрос котировок и запрос предложений. Закон № 44-ФЗ дает

следующее определение конкурсу. Конкурс – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Открытые конкурсы.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования. Заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев прямо предусмотренных законом 44-ФЗ.

Проведение открытых конкурсов проводится по следующим правилам:

- 1) размещение в Единой информационной системе¹ (далее – ЕИС) извещения о проведении конкурса
- 2) Принятие заказчиком эффективных мер для доведения до сведения потенциальных участников конкурса возможности участия в них, а также обеспечение заинтересованным фирмам достаточного времени для подготовки и представления своих конкурсных заявок;
- 3) обеспечение равноправия всех участников конкурса, в частности установление нейтральных технических условий и стандартов, при котором

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» от 23.12.2015 № 1414 // СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 324.

на конкурентную борьбу не накладывались бы никакие излишние ограничения;

- 4) установление четких и объективных критериев оценки конкурсных заявок, позволяющих претендентам решить, вступать ли вообще в конкурентную борьбу;
- 5) выявление победителя конкурса и заключение с ним контракта в четком соответствии с порядком, установленном в конкурсной документации.

Процедуры проведения открытого конкурса регламентированы ст. 48-55 Закона № 44-ФЗ. В отличие от других способов определения на конкурсе в качестве критерия выбора победителя используются следующие критерии:

- 1) цена контракта;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Открытый конкурс с ограниченным участием.

Под конкурсом с ограниченным участием понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Заказчик осуществляет закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием в случаях:

- 1) если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны

- осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации;
- 2) выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ¹, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, выполнения работ, оказания услуг, связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда².

При проведении конкурса с ограниченным участием используются те же процедуры, что и при открытом конкурсе, только в дополнение в течение не более чем 10 рабочих дней с даты вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе заказчик проводит предквалификационный отбор для выявления участников закупки, которые соответствуют единым и дополнительным требованиям, установленным заказчиком. Соответственно, в процедуре рассмотрения и оценки конкурсных заявок участвуют заявки только тех поставщиков, которые прошли предквалификационный отбор.

3. Открытый двухэтапный конкурс.

1

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

Под двухэтапным конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса. Заказчик вправе провести двухэтапный конкурс при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) конкурс проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

2

Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26.05.1996 № 54-ФЗ // СЗ РФ 1996. № 22. Ст.2591.

2) для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки.

При проведении двухэтапного конкурса на 1-м этапе участники обязаны представить первоначальные заявки, содержащие предложения по объекту закупки, но без указания цены. На 1-м этапе конкурсная комиссия проводит с его участниками обсуждения любых содержащихся в представленных заявках предложений в отношении объекта закупки. На обсуждении предложения каждого участника вправе присутствовать все участники двухэтапного конкурса.

Электронный аукцион.

Аукцион – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта. Заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством РФ¹, либо в дополнительный перечень субъекта РФ при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения региональных нужд. Включение товаров, работ,

1

Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» от 21.03.2016. № 471-р // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1880.

услуг в указанные перечни осуществляется в случае одновременного выполнения следующих условий:

- 1) существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупки;
- 2) критерии определения победителя такого аукциона имеют количественную и денежную оценку.

Заказчик имеет право проводить закупку товаров, работ, услуг, включенных в аукционный перечень, путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований и ограничений по данным видам закупок, установленных законом 44-ФЗ.

Для проведения торгов в форме электронного аукциона заказчику необходимо подготовить извещение о проведении электронного аукциона и документацию об электронном аукционе. При условии, что начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) не превышает 3 млн руб., заказчик размещает в единой информационной системе извещение о проведении электронного аукциона и документацию не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе. Если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 3 млн руб., – не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе.

Ознакомившись с извещением и документацией об открытом аукционе, участники имеют право подавать свои заявки на участие, которые будут состоять из двух частей. В первой части заявки участник описывает предлагаемую продукцию и дает согласие заключить контракт (в случае победы) по тем условиям, которые предусмотрены в документации об электронном аукционе. Вторая часть заявки содержит сведения о самом участнике аукциона (название, устав, выписка из ЕГРЮЛ и т. д.). Не позднее рабочего дня, следующего за датой окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе, оператор электронной площадки направляет заказчику первые части заявок на участие в таком аукционе. Рассмотрение

первых частей заявок начинается в день их получения заказчиком от оператора электронной площадки, то есть на следующий день после окончания срока подачи таких заявок.

Аукционная комиссия проверяет первые части заявок на участие в электронном аукционе на соответствие их требованиям, установленным Законом 44-ФЗ и документацией о таком аукционе в отношении закупаемых товаров, работ, услуг. По результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе комиссия принимает решение о допуске участника закупки, подавшего заявку на участие в таком аукционе, к участию в нем и о признании этого участника закупки участником такого аукциона или об отказе в допуске к участию в таком аукционе. В электронном аукционе могут принимать участие только лица, получившие аккредитацию на электронной площадке и допущенные аукционной комиссией к участию в таком аукционе.

Электронный аукцион проводится на электронной площадке. День проведения электронного аукциона устанавливается заказчиком в извещении о проведении электронного аукциона. Время начала проведения такого аукциона устанавливается оператором электронной площадки в соответствии со временем часовой зоны, в которой расположен заказчик. Днем проведения электронного аукциона является рабочий день, следующий после истечения двух дней с даты окончания срока рассмотрения первых частей заявок на участие в таком аукционе. Электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении такого аукциона. Следовательно, основным критерием выбора победителя является предложенная цена контракта. Величина снижения начальной (максимальной) цены контракта (далее – «шаг аукциона») составляет от 0,5 до 5 % начальной (максимальной) цены контракта. При проведении электронного аукциона его участники подают предложения о цене контракта, сниженные на величину в пределах «шага аукциона».

От начала проведения электронного аукциона до истечения срока подачи предложений участников такого аукциона о цене контракта устанавливается время приема предложений участников, составляющее 10 минут от начала проведения такого аукциона до истечения срока подачи предложений о цене контракта и 10 минут после поступления последнего предложения о цене контракта. По итогам проведения электронного аукциона оператором электронной площадки составляется протокол проведения электронного аукциона. Оператор электронной площадки в течение 1 часа после размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона обязан направить заказчику указанный протокол и вторые части заявок на участие в аукционе, поданных его участниками, предложения о цене контракта которых при ранжировании получили первые 10 порядковых номеров. В случае если в аукционе принимали участие менее чем 10 участников, заказчику отправляются все две части заявок. Вторые части заявок на участие в электронном аукционе рассматриваются комиссией по закупке. Общий срок рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе не может превышать 3 рабочих дней с даты размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона. На основании результатов рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе аукционная комиссия принимает решение о соответствии или несоответствии заявки на участие в таком аукционе требованиям, установленным документацией. Рассмотрение данных заявок начинается с заявки, где предложена наиболее низкая цена контракта, и осуществляется с учетом ранжирования данных заявок.

Запрос котировок.

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика, при котором информация о потребностях заказчика в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену

контракта. Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок при условии, что начальная цена контракта не превышает 500 тысяч рублей. При этом совокупный годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10 % объема средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком, и не должен составлять более чем 100 миллионов рублей в год. При определении поставщика путем запроса котировок может не применяться ограничение по цене контракта в нескольких случаях:

- осуществляется удовлетворение нужд заказчика, который функционирует на территории иностранного государства (дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, торговые представительства РФ, официальные представительства РФ при международных организациях и иные заказчики);

- для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан. Определение поставщика путем проведения запроса котировок допускается также в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Данный тип закупки имеет свои особенности: закупка осуществляется без ограничения цены государственного или муниципального контракта; ежегодно проводится предварительный отбор поставщиков; в извещении о проведении запроса котировок не указывается начальная цена контракта; при оценке котировочных заявок сначала рассматриваются те, которые предполагают поставку более 30% необходимого объема.

Заказчик обязан разместить в единой информационной системе извещение о проведении запроса котировок и проект контракта, заключаемого по результатам проведения такого запроса, не менее чем за 7 рабочих дней до даты истечения срока подачи заявок на участие в запросе котировок, а в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на

сумму, не превышающую 250 тысяч рублей, и в случаях, предусмотренных статьей 76 закона (закупка для скорой медицинской помощи), не менее чем за 4 рабочих дня до даты истечения указанного срока.

Заказчик одновременно с размещением в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок вправе направить запрос о предоставлении котировок не менее чем 3 лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок. В некоторых случаях такой запрос не менее чем 3 лицам заказчик обязан направить. Заявки на участие в запросе котировок подаются заказчику в письменной форме в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать содержание заявки до вскрытия конверта, или в форме электронного документа. Если заявка подана в срок, заказчик обязан ее зарегистрировать. Если заявка на участие в запросе котировок поступила после окончания срока подачи заявок, то такая заявка не рассматривается и в день поступления возвращается лицу, ее подавшему. Если по окончании срока подачи заявок на участие в запросе котировок подано две и более заявок на участие в запросе котировок котировочная комиссия приступает к вскрытию конвертов с заявками.

Котировочная комиссия вскрывает конверты с котировочными заявками и открывает доступ к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе котировок во время и в месте, которые указаны в извещении о проведении запроса котировок. Вскрытие всех поступивших конвертов с такими заявками и открытие доступа к поданным в форме электронных документов таким заявкам, а также рассмотрение и оценка таких заявок осуществляются в один день. Поданные заявки рассматриваются котировочной комиссией на предмет соответствия требованиям извещения о проведении запроса котировок. При вскрытии конвертов и открытии доступа к заявкам оглашаются наименование участника запроса котировок, почтовый адрес, цена товара, работы или услуги и иная информация, указанная в котировочной заявке участника. При

проведении процедуры рассмотрения и оценки котировочных заявок участников заказчик обязан обеспечить аудиозапись процедуры. Участники процедуры вправе осуществлять аудио и видеозапись процедуры рассмотрения и оценки котировочных заявок. Победителем запроса котировок признается участник запроса котировок, подавший заявку на участие в запросе котировок, которая соответствует всем требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, и в которой указана самая низкая цена товара, работы или услуги. Если несколько участников предложили равную цену, то победителем признается участник, заявка которого подана ранее остальных.

Запрос предложений.

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика, при котором информация о потребностях в товаре, работе или услуге для нужд заказчика сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика в товаре, работе или услуге. Заказчик вправе осуществлять закупку путем проведения запроса предложений в случаях:

- 1) заключения контракта на поставки спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки, необходимых для подготовки спортивных сборных команд РФ по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также для участия спортивных сборных команд РФ в Олимпийских играх и Паралимпийских играх;

- 2) заключения федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина РФ за пределами территории РФ;

3) осуществления закупки товаров, работ или услуг, являющихся предметом контракта, расторжение которого осуществлено заказчиком в одностороннем порядке;

4) осуществления закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии;

5) признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимися;

6) осуществления закупок изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти¹;

7) осуществления закупок услуг по защите интересов РФ в случае подачи физическими лицами и (или) юридическими лицами в судебные органы иностранных государств, международные суды и арбитражи исков к

1

Приказ Министерства промышленности и торговли РФ «Об утверждении Положения о регистрации Министерством промышленности и торговли Российской Федерации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства» от 01.12.2008 № 373 // СИС «Консультант плюс».

РФ при необходимости привлечения российских и (или) иностранных специалистов, экспертов и адвокатов к оказанию таких услуг.

Извещение о проведении запроса предложений размещается заказчиком в единой информационной системе не позднее, чем за 5 дней до даты проведения такого запроса. Наряду с размещением извещения о проведении запроса предложений заказчик вправе направить приглашения принять участие в запросе предложений лицам, способным осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок.

Заказчик обязан направить приглашения принять участие в запросе предложений лицам, с которыми в течение 18 месяцев, предшествующих проведению запроса предложений, заказчиком заключались контракты в отношении тех же объектов закупок, при условии, что указанные контракты не были расторгнуты в связи с нарушением поставщиками условий указанных контрактов. В случае проведения запроса предложений в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 83 (односторонний отказ от исполнения контракта) заказчик обязан направить приглашения принять участие в запросе предложений только лицам, которые являлись участниками закупок на право заключения контракта, расторжение которого осуществлено в соответствии с положениями части 9 статьи 95 закона, и в отношении заявок которых при осуществлении данных закупок не принято решение об отклонении в связи с несоответствием таких заявок требованиям закона, не позднее чем за 5 рабочих дней до даты проведения запроса предложений. По аналогии с проведением запроса котировок проведение запроса предложений предполагает, что для участия в запросе предложений участники закупки в срок и в порядке, которые установлены в извещении о проведении запроса предложений и документации о проведении запроса предложений, подают заявки на участие в запросе предложений заказчику в письменной форме или в форме электронного документа. При этом прием заявок на участие в запросе предложений прекращается с наступлением срока вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений и открытия доступа

к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений. Если до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений подана только одна заявка на участие в запросе предложений или не подано ни одной такой заявки, запрос предложений признается несостоявшимся. Собственно процедура проведения запроса предложений должна начинаться с процесса вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений. Вскрытие конвертов должно осуществляться публично, в день, во время и в месте, которые указаны в извещении о проведении запроса предложений.

Комиссией (единой или комиссией по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений) вскрываются поступившие конверты с заявками на участие в запросе предложений и открывается доступ к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений. Все заявки участников запроса предложений оцениваются на основании критериев, указанных в документации о проведении запроса предложений, фиксируются в виде таблицы и прилагаются к протоколу проведения запроса предложений, после чего оглашаются условия исполнения контракта, содержащиеся в заявке, признанной лучшей, или условия, содержащиеся в единственной заявке на участие в запросе предложений, без объявления участника запроса предложений, который направил такую единственную заявку. Далее, после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей, или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений, собственно процедура запроса предложений завершается, всем участникам запроса предложений или участнику запроса предложений, подавшему единственную заявку на участие в запросе предложений, предлагается направить окончательное предложение не

позднее рабочего дня, следующего за датой проведения запроса предложений. Вскрытие конвертов с окончательными предложениями и открытие доступа к поданным в форме электронных документов окончательным предложениям осуществляются на следующий рабочий день после даты завершения проведения запроса предложений и фиксируются в итоговом протоколе. Участники запроса предложений, направившие окончательные предложения, вправе присутствовать при вскрытии конвертов с окончательными предложениями и открытии доступа к поданным в форме электронных документов окончательным предложениям. Выигравшим является окончательное предложение, которое в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товарам, работам, услугам. В случае если в нескольких окончательных предложениях содержатся одинаковые условия исполнения контракта, выигравшим признается окончательное предложение, которое поступило раньше.

В итоговом протоколе фиксируются все условия, указанные в окончательных предложениях участников запроса предложений, принятое на основании результатов оценки окончательных предложений решение о присвоении таким окончательным предложениям порядковых номеров и условия победителя запроса предложений. Итоговый протокол и протокол проведения запроса предложений размещаются в единой информационной системе в день подписания итогового протокола.

Заказчик при проведении запроса предложений имеет достаточно большую свободу в части получения заявок и их окончательной оценки. Единственным ограничением является наличие не менее двух обязательных критериев, которыми должен руководствоваться заказчик: цена контракта и непревышение величины значимости критерия по расходам на эксплуатацию (при его использовании) над величиной значимости критерия по цене.

Закрытые способы определения поставщиков.

Под закрытыми способами определения поставщиков понимаются закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых информация о закупках сообщается путем направления приглашений, документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным законом, и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок. Закрытые способы определения применяются только в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов. Перед проведением закрытых конкурсов и аукционов необходимо осуществить согласование с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством на осуществление данных функций. При этом срок такого согласования не должен быть более чем 10 рабочих дней с даты поступления обращения о согласовании.

Закупка у единственного поставщика.

Под закупкой у единственного поставщика понимается предложение заказчика о заключении контракта о приобретении товаров, работ или услуг за бюджетные средства, адресованное конкретному физическому или юридическому лицу. Иными словами, закупая товары, работы, услуги таким способом, заказчик, в отличие от проведения закупки конкурентными

способами, не должен осуществлять формальную процедуру выбора конкретного подрядчика, поставщика, исполнителя из нескольких полученных предложений, то есть, по сути, отсутствует процесс определения победителя. Негативные для заказчика стороны заключения контракта с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем, в частности, следующие: ввиду отсутствия фактора конкуренции у заказчика – минимальные возможности для снижения цены контракта и обеспечения наиболее выгодных условий его исполнения; значительная степень риска возможных проверок со стороны контролирующих органов, что косвенно обусловлено предоставляемыми данным способом закупки возможностями для злоупотребления, например вариант сговора с контрагентом по определенным позициям.

Закупка у единственного поставщика проводится в следующих случаях:

1) осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»¹;

1

Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст.3426.

2) осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом¹ или распоряжением Президента РФ, либо в случаях, установленных поручениями Президента РФ, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства РФ. В указанных правовых актах устанавливаются предмет контракта, предельный срок, на который может быть заключен контракт. При подготовке проектов указанных правовых актов к таким проектам прилагается обоснование цены контракта в соответствии с положениями статьи 22 Закона № 44;

3) выполнение работы по мобилизационной подготовке в РФ²;

4) осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить, не должен превышать 2 миллиона рублей или не должен превышать 5 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 50 миллионов рублей. Указанные ограничения не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений;

1

Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан или Киргизской Республики через территорию Российской Федерации» от 01.01.2016 № 1 // СЗ РФ. № 1 (ч. II). 2016. Ст. 215.

5) осуществление закупки товара, работы или услуги государственным или муниципальным образовательным учреждением, государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив) на сумму, не превышающую 400 тысяч рублей. При этом совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не превышает 50 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и составляет не более чем 20 миллионов рублей в год;

б) возникновение потребности в работе или услуге, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием,

2

Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 31-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или нормативными правовыми актами Правительства РФ, законодательными актами соответствующего субъекта РФ;

7) заключение контракта на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, с поставщиком таких вооружения и военной техники, включенным в реестр¹ единственных поставщиков таких вооружения и военной техники;

8) оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ;

9) возникновение потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, возникновение необходимости срочного медицинского вмешательства (при условии,

1

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники» от 19.09.2013 № 826 // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4981.

что такие товары, работы, услуги не включены в утвержденный Правительством РФ перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера)¹ и применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно. Всего законом (статья 93) предусмотрено 52 основания для проведения закупки у единственного поставщика.

При осуществлении закупки у единственного в случаях, предусмотренных пунктами 1–3, 6–8, 11–14, 16–19 части 1 статьи 93, заказчик размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении такой закупки не позднее, чем за 5 дней до даты заключения контракта. В случае осуществления закупки у единственного поставщика для заключения контракта заказчик обязан обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика, а также цену контракта и иные существенные условия

1

Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» от 30.09.2013 № 1765-р // СЗ РФ. 2013. № 41. Ст. 5208.

контракта. При осуществлении закупки у единственного поставщика контракт должен содержать расчет и обоснование цены контракта.

ГЛАВА II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ)

2.1. Общие положения об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Форма и существенные условия контракта

Из смысла Закона № 44-ФЗ вытекает, что закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это совокупность действий, начинающихся с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершающихся исполнением обязательств сторонами контракта. Если, в соответствии с Законом № 44-ФЗ, не предусмотрено размещение в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки, то закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Согласно статье 24 Закона № 44-ФЗ осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) относится к неконкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), поскольку при нем не осуществляется так называемая процедура выбора поставщиков из нескольких претендентов.

Статья 93 Федерального закона № 44-ФЗ не дает определения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а лишь перечисляет случаи, когда заказчик может осуществить закупку у единственного источника. Тогда как Закон № 94-ФЗ содержал дефиницию размещения заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Так, согласно части 1 статьи 55 Закона № 94-ФЗ, под размещением заказа у единственного поставщика

(исполнителя, подрядчика) понимался такой способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить контракт, а в случае, предусмотренном п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ, – контракт либо иной гражданско-правовой договор только одному поставщику (исполнителю, подрядчику).

Поскольку легальная дефиниция закупки у единственного источника в Законе № 44-ФЗ отсутствует, в целях понимания сущности данного способа закупок путем системного анализа правовых норм указанного закона и сопоставления с ранее действовавшими правилами необходимо проанализировать различные точки зрения ученых на понятие закупки у единственного поставщика.

Нетрудно заметить, что понятие закупки шире ранее использовавшегося понятия «размещение заказа», так как размещение заказа (по смыслу статьи 9 Закона № 94-ФЗ) завершалось заключением контракта (договора), а закупка распространяется также на стадию исполнения контракта.

Как было указано в статье 55 Закона № 94-ФЗ, размещение заказа у единственного поставщика могло оканчиваться не только заключением контракта, но и при закупках до ста тысяч рублей – заключением иного гражданско-правового договора.

Если посмотреть Закон № 44-ФЗ, то нет оснований полагать, что так называемые малые закупки будут оформляться договорами (на это нет специальных указаний). Напротив, соответствующие «договоры» с единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками) необходимо будет называть контрактами, и следить за включением всех существенных условий, определенных в статье 34 Закона № 44-ФЗ.

Например, государственный орган (федеральное казенное учреждение) желает осуществить закупку до ста тысяч рублей –

оформляется государственный контракт (от имени Российской Федерации) по правилам ст. 34 Закона № 44-ФЗ, поскольку последний не дает нам возможности назвать заключаемый контракт просто договором поставки и не предоставляет возможности не включать специальные существенные условия, оговоренные в ст. 34 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) государственным заказчиком оформляется государственный контракт (если осуществляется закупка для федеральных нужд – от имени Российской Федерации, если закупка для нужд субъекта РФ – от имени соответствующего субъекта РФ), муниципальным заказчиком – муниципальный контракт (от имени муниципального образования), независимо от суммы сделки.

Труднее обстоит дело с бюджетными учреждениями. Закон № 44-ФЗ специально не выделяет «нужды бюджетных учреждений» и четко не регулирует вопрос, заключают ли бюджетные учреждения контракты или «гражданско-правовые договоры» бюджетных учреждений.

Между тем государственные бюджетные учреждения не являются государственными заказчиками, поскольку исчерпывающий перечень государственных заказчиков дан в статье 3 Закона № 44-ФЗ, а муниципальное бюджетное учреждение не относится к муниципальным заказчикам в силу статьи 3 Закона № 44-ФЗ; муниципальный заказчик – это лишь муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение.

В то же самое время из п. 7 статьи 3 Закона № 44-ФЗ следует, что бюджетные учреждения следует именовать просто заказчиками, так как заказчик – это государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с частью 1 статьи

15 Федерального закона № 44-ФЗ – бюджетное учреждение, осуществляющее закупки.

Если обратиться к статье 1 Закона № 44-ФЗ, то явно видно, что государственные, муниципальные контракты и договоры бюджетных учреждений обобщаются словом «контракты», которые тоже являются гражданско-правовыми договорами, но имеющими специфику, отраженную в статье 34 Закона № 44-ФЗ.

Согласно п. 3 части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ, названный закон регулирует отношения в части, касающейся заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4, 5 статьи 15 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, договоры бюджетных учреждений, в том числе при закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), следует именовать контрактами и следить за тем, чтобы в них были отражены все существенные условия согласно ст. 34 Закона № 44-ФЗ.

Если посмотреть статью 93 Закона № 44-ФЗ, очевидно, что закупка у единственного источника происходит вовсе не только тогда, когда такой источник «единственный в мире» или «единственный в стране (регионе)».

На основе системного анализа Закона № 44-ФЗ и с учетом результатов сопоставления статьи 93 Закона № 44-ФЗ с ранее действовавшей статьей 55 Федерального закона № 94-ФЗ можно прийти к выводу о том, что осуществление закупки у единственного источника имеет место тогда, когда заказчик предлагает заключить контракт только одному лицу.

Тогда дефиниция указанного способа закупок может быть сформулирована следующим образом: закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это способ закупок, не основанный на конкуренции, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю).

По общему правилу, контракт (государственный контракт, муниципальный контракт, контракт бюджетного учреждения) на закупку товаров (работ, услуг) заключается в письменной форме. Такой вывод вытекает из того, что заказчики в соответствии с Законом № 44-ФЗ являются юридическими лицами, а согласно ст. 161 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)¹ сделки должны совершаться в простой письменной форме, за исключением сделок, требующих нотариального удостоверения.

Однако в силу пункта 2 статьи 161 ГК РФ соблюдение простой письменной формы не требуется для сделок, которые в соответствии со ст. 159 ГК РФ могут быть совершены устно. В свою очередь, в соответствии с пунктом 1 статьи 159 ГК РФ сделка, для которой законом или соглашением сторон не

1

Гражданский кодекс Российской Федерации: (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

установлена письменная (простая или нотариальная) форма, может быть совершена устно.

Соответствующее исключение, допускающее устную форму сделки, установлено при закупках в соответствии с частью 15 статьи 34 Закона № 44-ФЗ. В случаях, предусмотренных пунктами 4, 15 и 28 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, заказчик вправе заключить контракт с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в устной форме.

Таким образом, в устной форме могут заключаться договоры «до ста тысяч рублей», договоры на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия, договоры на закупку лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое отражается в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии (на сумму не более двухсот тысяч рублей; при этом объем закупаемых лекарственных препаратов не должен превышать объем таких препаратов, необходимый для указанного пациента в течение срока, необходимого для проведения запроса предложений).

В Законе № 44-ФЗ оговаривается, что при устной форме сделки контракт может не предусматривать условия об ответственности (штрафах, пенях, неустойке), о порядке и сроках оплаты, о графике исполнения, о порядке приемки, можно не учитывать типовые формы контрактов.

Вместе с тем не совсем понятно, каким образом для целей бухгалтерского учета оформлять оправдательные документы для отражения соответствующих хозяйственных операций при устной форме сделок.

Некоторые специалисты в сфере государственных закупок

предлагают в случае устной формы сделки просить поставщика (подрядчика, исполнителя) выставить счет, с тем, чтобы заказчик впоследствии мог просто оплатить по счету товар (работу, услугу)¹.

Между тем возникают сомнения в том, будет ли оплата по счету устной формой сделки.

Вероятнее всего, счет заказчику (например, при закупке товара на сумму не более ста тысяч рублей) выставляется не просто так, а на основе просьбы заказчика, которая может быть изложена, например, в письме поставщику. Таким образом, происходит некий обмен документами.

В соответствии с пунктом 2 статьи 434 ГК РФ договор в письменной форме может быть заключен путем составления одного документа, подписанного сторонами, а также путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной или иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору.

Таким образом, при оплате счета мы имеем место с письменной формой договора, просто последний составлен не в форме единого документа.

1

Степанова Е.Е. Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) // СИС КонсультантПлюс. 2014.

Между тем требования, предусмотренные частями 4-9, 11-13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ могут не применяться лишь к контракту, заключенному в устной форме в соответствии с пунктами 4, 15, 28 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Значит, при оплате по счету нам придется каким-то образом отражать в переписке заказчика с поставщиком все существенные условия контракта по ст. 34 Закона № 44-ФЗ. И только в том случае, если переписки удастся избежать, например, при устной просьбе заказчика выставить счет для последующей оплаты, можно говорить об устной форме контракта.

Но что же тогда представляет собой по общему правилу устная форма контракта между юридическим лицом-заказчиком и поставщиком?

Представляется, что это тот случай, когда заказчик (работодатель) дает работнику под авансовый отчет деньги и просит пойти в магазин и купить, например, несколько пачек бумаги формата А4 (п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ). Письменно контракт не оформляется, а в качестве оправдательных документов работник приносит кассовый чек и товарный чек. Напомню, что чек формой договора не является, а рассматривается лишь как доказательство совершения сделки купли-продажи. Именно такая точка зрения распространена в отечественной юридической литературе¹.

1

Шадрин Т.К. Закупки у единственного поставщика с учетом планируемых изменений // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 23.

Так, например, В.А. Ершов, А.В. Сутягин, А.Н. Кайль указывают: «Ни кассовый, ни товарный чек, ни иной документ, подтверждающий оплату товара покупателем, не являются письменной формой договора, предусмотренной ст. 160 ГК, т.к. не отвечают предъявленным к ней требованиям... Если кассовый чек всегда подтверждает оплату товара, то товарный – только в том случае, если на нем стоит отметка об оплате (например, штамп «оплачено»)»¹.

По мнению А.В. Баркова, «документ об оплате (чек, квитанция) не является собственно письменной формой договора, но может выступать в качестве доказательства его заключения»².

Между тем, Центральным банком РФ установлен предельный размер расчета наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке - 100 000 (сто тысяч) рублей³.

Когда заказчик выдает работнику под авансовый отчет деньги для расчета в магазине, то расчет осуществляется в наличной форме. И если при заключении сделок «до ста тысяч» рублей по

1

Ершов В.А., Сутягин А.В., Кайль А.Н. Постатейный [комментарий](#) к Гражданскому кодексу Российской Федерации // СИС КонсультантПлюс.

пункту 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ никаких проблем не возникает, то покупку лекарств на 200 тысяч рублей по пункту 28 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ уже не оформишь в устной форме с расчетом наличными.

Существует точка зрения, основанная на первоначальной редакции Закона № 44-ФЗ, о том, что поскольку при устной форме сделки заключается договор, а не контракт, то можно при

2

Барков А.В. [Договор как средство правового регулирования](#) рынка социальных услуг. Монография. М.: Юрист. 2008. С.41-43.

3

Указание Банка России «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя» от 20 июня 2007 г. № 1843-У // Вестник Банка России. 2007. № 39.

заключении договора в устной форме не соблюдать требование части 4 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, согласно которой контракт должен содержать расчет и обоснование цены контракта, не нужно и выполнять отчет об исполнении контракта в порядке статьи 94 Закона № 44-ФЗ (ведь у заказчика договор, а в ст. 94 Закона № 44-ФЗ говорится о контракте). Разумеется, при заключении сделки в устной форме, по сути, она должна исполняться при ее совершении, специфика устной формы не позволяет отразить в договоре расчет и обоснование цены.

Однако, как представляется, законодатель не случайно Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28.12.2013 № 396-ФЗ¹ внес изменения в часть 15 статьи 34 Закона № 44-ФЗ: при устной форме сделки также упоминается контракт (слово «договор» заменили на «контракт»). Поэтому устная форма контракта не позволит нам избежать оформления отчета об исполнении.

Однако с этой точкой зрения весьма сложно согласится, поскольку из ст. 1 Закона № 44-ФЗ следует, что контракт (государственный, муниципальный, контракт бюджетного учреждения) –

1

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28.12.2013 № 396-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

это разновидность гражданско-правового договора.

Определим, какие же условия должны быть отражены в государственном, муниципальном контракте, контракте бюджетного учреждения.

Согласно п. 1 ст. 432 Гражданского кодекса Российской Федерации договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Таким образом, при анализе проекта контракта необходимо проверить, четко ли обозначен предмет, определены ли характеристики товаров, работ, услуг, для закупки (выполнения, оказания) которых и проводится заключение контракта. Условие о предмете – это всегда существенное условие договора (контракта).

Чтобы посмотреть существенные условия, предусмотренные для договоров соответствующего вида, необходимо, как правило, обратиться к Гражданскому кодексу РФ.

Так, например, при заключении договора имущественного страхования в соответствии с п. 1 ст. 942 ГК РФ между страхователем и страховщиком должно быть достигнуто соглашение: 1) об определенном имуществе либо ином имущественном интересе, являющемся объектом страхования; 2) о характере события, на случай наступления которого осуществляется страхование (страхового случая); 3) о размере страховой суммы; 4) о сроке действия договора. Согласно п. 2 ст. 942 ГК РФ существенными условиями договора личного страхования являются следующие условия: 1) о

застрахованном лице; 2) о характере события, на случай наступления которого в жизни застрахованного лица осуществляется страхование (страхового случая); 3) о размере страховой суммы; 4) о сроке действия договора.

Существенным условием договора подряда наряду с предметом договора является срок начала и окончания выполнения работ (ст. 708 ГК РФ).

Поскольку к договору возмездного оказания услуг применяются общие положения о договоре подряда (ст. 783 ГК РФ), то как предмет, так и сроки начала и окончания оказания услуг выступают как существенные условия такого договора.

При заключении договора поставки также, помимо предмета, нужно указывать срок начала и срок окончания поставок (ст. 506 ГК РФ).

Вступивший в силу с 1 января 2014 года Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 34 указанного Закона) предусматривает еще целый ряд обязательных к включению в государственный контракт, муниципальный контракт, контракт бюджетного учреждения существенных условий.

Так, цена контракта должна быть определена и должна быть твердой. Лишь в случаях, установленных Правительством Российской

Федерации¹, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта.

В контракт включается обязательное условие об ответственности как поставщика (подрядчика, исполнителя), так и заказчика за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом (части 4 - 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Для заказчика пеня устанавливается контрактом в размере 1/300 действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы.

За нарушение иных обязательств (кроме сроков оплаты) для заказчика могут предусматриваться штрафы (штрафная договорная неустойка). При этом размер штрафа устанавливается контрактом в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством РФ, а именно – Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае

1

Постановление Правительства РФ «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» от 13.01.2014 № 19 // СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 288.

ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» от 30.08.2017 № 1042 (далее – Постановление Правительства РФ № 1042; ППРФ № 1042)¹.

Также необходимо обратить внимание на то, что при нарушении поставщиком (исполнителем, подрядчиком) своих

1

Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» от 30.08.2017 № 1042 // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст.5458.

обязательств пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем)¹.

С введением в действие Закона № 44-ФЗ нельзя предусмотреть размер неустойки, превышающий размеры, установленные Правительством РФ.

Обратимся к Постановлению Правительства Российской Федерации № 1042. Заказчикам, в том числе при подготовке проектов контрактов с единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками), придется учитывать указанный порядок.

За ненадлежащее исполнение поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательств, предусмотренных контрактом, за

1

Иванова Т.М. К вопросу о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) автономных учреждений // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 7.

исключением просрочки исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в следующем порядке:

а) 10 процентов цены контракта в случае, если цена контракта не превышает 3 млн. рублей;

б) 5 процентов цены контракта в случае, если цена контракта составляет от 3 млн. рублей до 50 млн. рублей;

в) 1 процент цены контракта в случае, если цена контракта составляет от 50 млн. рублей до 100 млн. рублей;

г) 0,5 процента цены контракта в случае, если цена контракта превышает 100 млн. рублей.

При подготовке проекта контракта для закупки у единственного источника заказчик четко представляет сумму, на которую заключается контракт (в зависимости от конкретного основания закупки цена контракта может быть очень большой, например, при заключении контрактов теплоснабжения, либо не очень значительной, например при закупках до ста тысяч рублей).

Штраф устанавливается на тот случай, если контрагент не выполнил что-то по контракту, при этом просрочки нет (например, подрядчик не представил, вопреки условию контракта на выполнение работы, требующей наличия лицензии, копию лицензии на осуществление лицензируемого вида деятельности).

Штрафы в обязательном порядке устанавливаются и для заказчиков.

Так, за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств по контракту, за исключением просрочки исполнения обязательств, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в следующем порядке:

а) 3 процента цены контракта (этапа) в случае, если цена контракта (этапа) не превышает 3 млн. рублей;

б) 2 процента цены контракта (этапа) в случае, если цена контракта (этапа) составляет от 3 млн. рублей до 10 млн. рублей (включительно);

в) 1 процент цены контракта (этапа) в случае, если цена контракта (этапа) составляет от 10 млн. рублей до 20 млн. рублей (включительно)

В случае просрочки исполнения уплачивается пеня.

Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательства, предусмотренного контрактом, и устанавливается в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Из вышеизложенного следует, что если проект контракта не содержит описания штрафов, пени (неустойки) в порядке, указанном Постановлением Правительства РФ, необходимо включить соответствующее условие в проект контракта, а если проект контракта готовил поставщик (исполнитель, подрядчик) - заказчику следует оформить соответствующий протокол разногласий.

В качестве существенных условий контракта, заключаемого в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, выступают:

- условие о порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги,
- условие о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, результатов работ (услуг),
- условие о порядке и сроках оформления результатов приемки товаров (работ, услуг).

Для целей описания порядка приемки в контракте заказчики могут указать на Инструкцию о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству (утв. Постановлением Госарбитража СССР от 25.04.1966 № П-7) (в ред. от 14.11.1974, с изм. от 22.10.1997)¹, а также Инструкцию о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству (утв. Постановлением Госарбитража СССР от 15.06.1965 № П-6) (в ред. от 14.11.1974, с изм. от 22.10.1997)². Как разъяснено в

1

Постановлением Госарбитража СССР «[Инструкция](#) о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству» от 25.04.1966 № П-7 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2.

2

Постановлением Госарбитража СССР «[Инструкция](#) о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству» от 15.06.1965 № П-6 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2.

Постановлении ВАС РФ от 22.10.1997 № 18¹, указанные инструкции № П-7 и № П-6 применяются только в том случае, если это предусмотрено в договоре (контракте).

Если поставщиком (исполнителем, подрядчиком) является физическое лицо-не индивидуальный предприниматель, то, с учетом положений главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации² и части 13 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ, в контракт включается условие о том, что цена будет уменьшена на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта.

Как следует из части 4 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контракт должен содержать расчет и обоснование цены контракта.

В том случае, если какое-либо из условий, отнесенных законом к существенным, в контракте не отражено, такой контракт не будет считаться заключенным.

1

Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре поставки» от 22.10.1997 № 18 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 3.

2.2. Основания и условия закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций

Как выше было указано, Закон № 44-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень оснований для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Проанализировав действующее законодательство, можно прийти к выводу о том, что одним из наиболее сложных для применения оснований, является закупка вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций (далее по тексту – ЧС). На первый взгляд, это тот самый случай, когда все кажется понятным, однако в правоприменительной практике есть сложности в применении.

Указанное основание закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) названо в п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ:

2

Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. II) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

«закупки определенных товаров, работ, услуг (далее – ТРУ)

вследствие:

- аварии,
- иных ЧС природного или техногенного характера,
- непреодолимой силы,
- в случае возникновения необходимости в оказании

медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме, в том числе при заключении федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина России за пределами ее территории, при условии, что такие ТРУ не включены в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень ТРУ, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий ЧС природного или техногенного характера (см. распоряжение Правительства от 30.09.2013 № 1765-р)¹ и применение иных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя требующих затрат времени, нецелесообразно.

Заказчик вправе заключить контракт, соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных ЧС природного или техногенного

1

Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» от 30.09.2013 № 1765-р // СЗ РФ. 2013. № 41. Ст. 5208.

характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме».

Рассмотрим основания, когда можно воспользоваться п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. В жизни любой организации-заказчика есть место для сложных, непредвиденных и даже трагических ситуаций. Однако далеко не каждая из них может стать незыблемым основанием для закупки в рамках п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Прежде всего, обратимся к тем событиям, которые названы в п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, и постараемся выявить легальные определения.

«Авария – опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде» (пп. 2 п. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»)¹.

«Авария на опасном объекте – повреждение или разрушение

1

Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

сооружений, технических устройств, применяемых на опасном объекте, взрыв, выброс опасных веществ, отказ или повреждение технических устройств, отклонение от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций, которые возникли при эксплуатации опасного объекта и повлекли причинение вреда потерпевшим» (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»)¹.

«Радиационная авария – потеря управления источником ионизирующего излучения, вызванная неисправностью оборудования, неправильными действиями работников (персонала), стихийными бедствиями или иными причинами, которые могли привести или привели к облучению людей выше установленных норм или к радиоактивному загрязнению окружающей среды» (абз. 10 ст. 1 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»²).

Нетрудно заметить, что общего определения термина «авария»

1

Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27.06.2010 № 225-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4194.

законодательство не содержит, а частные в большинстве случаев не будут полезны заказчику. Однако в этом можно увидеть и положительные для него последствия: широкое толкование понятий дает возможность для дополнительного проведения закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Так, например, Арбитражный суд г. Москвы в своем решении от 21.08.2015 по делу № А40-102524/2015¹ отметил, что «Законом № 44-ФЗ не дано определения понятия «авария», поэтому государственные заказчики

2

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 № 3-ФЗ // СЗ РФ. № 3. 1996. Ст.141.

1

Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-102524/2015 от 21.08.2015 // СИС «Картотека Арбитражных дел».

вправе осуществить закупку для ликвидации последствий любой аварии».

Конечно, в этой связи нельзя утверждать, что любое «несчастье» (повреждение, поломка, неисправность, выход из строя чего-либо) могут стать основанием для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Об этом будет сказано ниже.

Далее рассмотрим понятие чрезвычайная ситуация. «Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹).

Интересно, что термин «ЧС» ссылается в том числе на термин «авария». К сожалению, несмотря на всю внешнюю понятность и привлекательность термина, практика его применения

1

Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст.3648.

не является однозначной. Казалось бы, такое природное явление, как половодье, не может не носить характер опасного и потому чрезвычайного. Однако здесь не все так однозначно. Например, Архангельский областной суд в Постановлении от 11.11.2013 № 4а-560¹ высказался так: «Подъем уровня воды в городе Котласе весной 2012 года не повлек возникновения чрезвычайной ситуации. Повышение температуры воздуха, прохождение ледохода и связанный с этим подъем паводковых вод носит сезонный характер, данные явления предсказуемы и не являются чрезвычайными».

К вопросу предсказуемости той или иной ситуации мы также еще вернемся. Пока же отметим, что роль в оценке действий заказчика могут играть и понятия, используемые им при проведении «чрезвычайной закупки». Например, такие близкие понятия, как «паводок», «половодье» и «наводнение» на самом деле имеют различную природу.

Отличать их стоит хотя бы для определения предсказуемости или внезапности: «Явлением несколько другого порядка следует считать паводок, происходящий нерегулярно. Это случайно резкий и кратковременный подъем уровня воды, увеличение расхода воды в реке. В отличие от половодья, паводки могут случаться в любое

1

Постановление Архангельского областного суда по делу № 4а-252 от 03.06.2013 // СИС «Консультант плюс».

время года. Они не связаны с закономерными процессами водного режима рек». Чрезвычайным, таким образом, можно считать паводок, но не половодье, на что, в частности, и указал Архангельский областной суд.

Смежным с ЧС является понятие чрезвычайного положения (далее по тексту – ЧП). В частности, ЧС является одним из оснований для введения ЧП на некоторой территории (п. б ст. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»)¹. Само по себе введение ЧП не позволяет закупать любые ТРУ без выяснения причинно-следственных связей. Так, Верховный Суд Республики Тыва в ходе рассмотрения дела № 21-31/2016 не только установил факт наличия принятого постановления Правительства республики о введении режима чрезвычайной ситуации, но и проверил необходимость действительно срочного проведения работ по восстановлению моста на автомобильной дороге.

При рассмотрении споров практически никогда не изучается вопрос, например, была ли закупка произведена после именно аварии? Иными словами, авария и ЧС в понимании приведенных терминов сами по себе квалифицирующими признаками не

1

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23.

являются. Поэтому отсутствие в Законе № 44-ФЗ каких-либо специальных терминов положения не осложняет.

Нельзя не упомянуть того факта, что введение режима ЧП стало инструментом злоупотреблений со стороны заказчиков: искусственное введение такого режима как прикрытие ненадлежащего выбора единственного поставщика, подрядчика, исполнителя обратило на себя внимание даже Минэкономразвития России. Директор Департамента развития контрактной системы М.В. Чемерисов в конце 2015 г. высказывался за ужесточение порядка проведения закупок в связи с введением режима ЧП. «Минэкономразвития предлагает сделать публичными объявления о введении на местах режима ЧП, потому как муниципалитеты в ряде случаев злоупотребляют своим правом вводить режим ЧП», – заявил тогда г-н Чемерисов¹.

В развитие этой идеи появилась также инициатива о дополнительном уведомлении прокуратуры о фактах заключенных «чрезвычайных» контрактов, которая на сегодняшний день не воплощена в жизнь.

Обратимся теперь к, пожалуй, наиболее общему понятию, указанному в п. 9 ч. 1 ст. 93, – непреодолимая сила.

1

Из выступления на Всероссийской конференции Счетной палаты «Развитие контрактной системы в сфере закупок»; см. (<http://eco.nso.ru/mi.nec/about/structure/depfks/51222>).

«Лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств» (ч. 3 ст. 401 ГК РФ).

Указанная норма имеет крайне широкое применение, и «чрезвычайные закупки» – лишь один из секторов такого применения. Возможно, поэтому заказчику в известной степени проще применить понятие непреодолимой силы. Положительно то, что суды всех уровней неоднократно высказывались относительно применения ст. 401 ГК РФ, и накоплена богатая практика в этой части.

Постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2016 № 7¹ указывает на следующий порядок трактовки понятий чрезвычайности и непреодолимости:

1

Постановление Пленума Верховного суда РФ «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» от 24.03.2016 № 7 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.

«Требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Если иное не предусмотрено законом, обстоятельство признается непреодолимым, если любой участник гражданского оборота, осуществляющий аналогичную с должником деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий.

Не могут быть признаны непреодолимой силой обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий стороны обязательства, например, отсутствие у должника необходимых денежных средств, нарушение обязательств его контрагентами, неправомерные действия его представителей...».

Именно такая логика прослеживается в абсолютном большинстве судебных актов и решений, постановлений, вынесенных должностными лицами контрольных органов. Небольшая подборка таких документов была приведена в работе Н.А. Шибанова¹:

- 1) Постановление Алтайского УФАС России от 12.02.2016 по делу № 13-АД (КЗ) 02-16²: «Были представлены фотографии подвала, где

1

Шибанов Н.А. «Экстренные» закупки в рамках закона № 44-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2016. № 5. С. 26.

2

прорвало трубы, а также пояснения, что капитальный ремонт здания не выполнялся с 1998 года. Таким образом, бездействие собственника на протяжении семнадцати лет привело к столь срочному заключению контракта. Также контракт был заключен не на ремонт прогнивших труб, а на капитальный ремонт всего здания».

2) Решение АС Забайкальского края от 21.03.2016 по делу № А78-15776/2015¹: «В ходе проверок установлено, что условия... возникли вследствие изменения порядка взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом (прекращением работы с Департаментом закупок... Таким образом... заказчики имели возможность прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию на

Постановление Алтайского УФАС России от 12.02.2016 по делу № 13-АД (КЗ) 02-16. - (<http://solutions.fas.gov.ru/to/altayskoe-kraevoe-ufas-rossii/13-ad-kz-02-16>).

1

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 21.03.2016 № А78-15776/2015. - (<https://kad.arbitr.ru/Card/6ff426c1-acea-4129-b7f8-f74d2a258bb6>)

- определенный период времени».
- 3) Постановление Омского УФАС России по делу № 03-10.2/43-2016/7.29¹: «Аукцион признан несостоявшимся в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в таком аукционе не подано ни одной заявки на участие в нем... Отсутствуют доказательства того, что работы осуществлялись в целях ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных ЧС природного или техногенного характера, непреодолимой силы».
- 4) Постановление АС Московского округа от 01.04.2016 по делу № А40-97911/15-121-785²: «Поставщик допускал систематические нарушения условий контракта: поставка продуктов питания не производилась... Во избежание остановки работы санатория в связи с отсутствием продуктов питания заказчиком было принято решение о заключении государственного контракта... Чрезвычайный характер непреодолимой силы не допускает квалификации в качестве такового любого жизненного факта, ее отличие от случая в том, что она имеет в основе объективную, а не субъективную непредотвратимость».
- 5) Определение ВАС РФ от 30.07.2013 № ВАС-9962/13³: «Суды исходили из того, что управление имело возможность прогнозировать

1

Постановление Омского УФАС России по делу № 03-10.2/43-2016/7.29. - (<http://solutions.fas.gov.ru/to/omskoe-ufas-rossii/03-10-2-101-2017-7-29>).

и контролировать сложившуюся ситуацию в течение определенного периода времени, поскольку уже в апреле 2011 года к моменту поступления продукции в его распоряжение должно было обладать информацией о ненадлежащем хранении продукции».

Правовая позиция Президиума ВАС РФ, изложенная в Постановлении от 21.06.2012 № 3352/12¹, гласит, что пожар на территории хранителя вещи не является непреодолимой силой. Аналогичные точки зрения высказывались в отношении краж, банкротства, технических сбоев программного обеспечения и пр.

2

Постановление АС Московского округа от 01.04.2016 по делу № А40-97911/15-121-785. - (<https://kad.arbitr.ru/Card/cd22184e-f251-4d2a-ac65-a494418c7fcd>)

3

Определение ВАС РФ от 30.07.2013 № ВАС-9962/13. - (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=345399#0>).

Споры, в рамках которых было высказано такое мнение, не относятся к сфере закупок. Однако использованные толкования норм ст. 401 ГК РФ применяются и при разборе интересных нам закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя.

Таким образом, если в случае с лицами, ведущими предпринимательскую деятельность, большинство негативных ситуаций относится к части предпринимательских рисков (будь то инфляция или ДТП, в которое попал грузовик с товаром), то в отношении заказчиков фактически фиксируются некие «риски закупщиков», которые не признаются в качестве непреодолимой силы и, следовательно, не могут быть основанием закупки по п. 9 ч. 1 ст. 93. Их можно классифицировать по следующим условным видам:

- хозяйственные риски – ситуации, связанные с поломками, авариями имущества заказчика, которые вызваны его действиями (бездействием);

- бюджетные риски – ситуации нарушения, изменения порядка финансирования закупок, в результате которых, в частности, оказываются сорванными сроки закупок;

- правовые риски – действия контрольных органов, судов в отношении заказчика, в результате которых подвергаются изменениям те или иные этапы закупок;

1

Постановление Президиума ВАС РФ по делу № А40-25926/2011-13-230 от 21.06.2012 № 3352/12 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 10.

- природные риски – предсказуемые (или повторяющиеся) события природного характера различного масштаба.

Какие-либо внешние факторы, действительно не управляемые заказчиком ни прямо, ни косвенно, все же признаются непреодолимой силой, что подтверждается следующей правоприменительной практикой:

- 1) Решение Крымского УФАС России от 24.03.2016 по делу № 06/174-16¹: «При реализации ограничительных мероприятий (карантина) по африканской чуме свиней... а также учитывая ограниченные сроки проведения убоя свиней, необходимость оперативной доставки трупов свиней на место сожжения и в дезинфекции почвы, навоза, дорог, личных хозяйств... у заказчика возникла необходимость в кратчайшие сроки приобрести дезинфекционные средства».
- 2) Постановление ФАС Уральского округа от 25.12.2013 по делу № А76-7855/2013²: «Учреждению запрещено организовывать и проводить торги... на выполнение работ по содержанию автомобильной дороги... Учреждение действовало в условиях крайней необходимости, поскольку невыполнение подрядных работ по содержанию автодороги федерального значения в зимнее время

1

Решение Крымского УФАС России от 24.03.2016 по делу № 06/174-16. - (<http://krym.fas.gov.ru/taxonomy/term/104/all?type=All>).

года могло привести к наступлению негативных последствий в виде дорожно-транспортных происшествий, в том числе с человеческими жертвами».

Наконец, два последних понятия, на которые мы обратим внимание, это:

- «медицинская помощь в экстренной форме – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента...» (п. 1 ч. 4 ст. 32 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»)¹;

- «медицинская помощь в неотложной форме – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний без явных признаков угрозы жизни пациента...» (п. 2 ч. 4 ст. 32).

Для идентификации случаев, когда заказчик может воспользоваться п. 9 ч. 1 ст. 93, очевидно, необходимо специализированное медицинское заключение. Именно поэтому использование указанных понятий видится относительно более простым: врачу или врачебной комиссии стоит принять решение о

2

Постановление ФАС Уральского округа от 25.12.2013 по делу № А76-7855/2013. - (<https://kad.arbitr.ru/Card/243130ee-79c6-4cf6-84e7-0ea5fb2304b4>).

том, что есть острая форма заболевания, не терпящая отлагательств, и основание для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя найдено. В силу медицинской специфики оспорить такое решение заказчика будет непросто, если заказчик не допустит каких-либо очевидных ошибок.

Также весьма немаловажной является скорость реакции заказчика на возникшие обстоятельства. Если за время, потраченное на проведение закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, заказчик мог провести конкурентную процедуру, он не был вправе пользоваться п. 9 ч. 1 ст. 93.

Поэтому можно рекомендовать заказчику начинать подготовку к закупке незамедлительно после получения сведений о возникновении ЧС или аварии. Под незамедлительностью стоит понимать начало каких-либо действий так быстро, как только возможно физически. Например, можно активировать результаты аварии, заниматься расчетами цены контракта, готовить отчет и прочее.

К сожалению, спешность действий заказчика может сводиться на нет растянутостью бюджетных процедур, процессов получения разрешений, согласований и пр. Практика указывает на то, что в таких ситуациях использование п. 9 ч. 1 ст. 93 становится крайне

1

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

спорным. Если заказчик принимает риски привлечения к ответственности и все же использует девятый пункт, ему стоит на всех этапах работы демонстрировать максимальную добросовестность и расторопность.

Отметим и еще один важный момент: заказчику стоит указывать на то, что устранение последствий аварий, ЧС собственными силами невозможно. Таким образом, будет достигаться обоснованность закупки в понимании ст. 18 Закона № 44-ФЗ. К счастью для заказчика, в большинстве случаев это сделать нетрудно: в распоряжении редкой организации оказываются силы и средства для устранения последствий всяческих ЧС.

К сожалению, не исключены случаи попадания транспортных средств заказчиков в дорожно-транспортные происшествия (далее по тексту – ДТП). Могут ли работы по ремонту пострадавших автомобилей закупаться по п. 9 ч. 1 ст. 93? В силу п. 1.2 Правил дорожного движения под ДТП принято понимать «событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен

иной материальный ущерб»¹.

Если применять выше описанные подходы, то рядовое ДТП с участием транспорта заказчика, в результате которого, например, был помят кузов автомобиля, не станет основанием для закупки по п. 9 ч. 1 ст. 93. Иной видится ситуация, если в ДТП попадет, например, автомобиль какой-либо службы быстрого реагирования и в результате ДТП он потеряет возможности исполнять свои функции (например, поврежден двигатель пожарного автомобиля). Очевидно, имеются все необходимые условия отнесения такой ситуации к основаниям для закупки по п. 9 ч. 1 ст. 93: ситуация чрезвычайная, непредвиденная, непредотвратимая, а закупка носит срочный, безотлагательный характер.

На основании изложенного, можем сделать вывод, что для использования п. 9 ч. 1 ст. 93 ситуация должна отвечать следующим

необходимым и достаточным критериям:

- ситуация чрезвычайная – развитие событий и (или) исход ситуации явно не укладываются в рамки нормальной, обычной деятельности организации-заказчика; от заказчика может требоваться выполнение не свойственных ему функций, а объект закупки

1

Машихина, Л.Г. Актуальные вопросы при осуществлении закупки у единственного поставщика // Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий. 2014. № 2. С. 251.

может быть нестандартным;

- ситуация непредвиденная – при всей разумной осмотрительности заказчик, его должностные лица не могли предвидеть возникновение ситуации и (или) ее развитие; ситуация стала неожиданностью для заказчика;

- ситуация развивалась независимо от воли заказчика – заказчик, его должностные лица не могли воздействовать на развитие ситуации; сама ситуация не явилась результатом действий, бездействия заказчика;

- ситуация требует срочного вмешательства – время, требующееся на проведение закупки иными способами, более времени, которое отводится на устранение негативных последствий развития ситуации; промедление может приводить к увеличению негативных последствий.

Возможными, но не обязательными факторами могут быть: наличие жертв или угрозы жизни людей, разрушений, материального ущерба. Эти факторы добавляют ситуации чрезвычайности, опасности - словом, всего того, что в глазах контролера или судьи делает позицию заказчика, закупающего у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, более обоснованной.

Далее рассмотрим вопрос, что необходимо учитывать при закупках в рамках п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Допустим, что заказчик верно идентифицировал ситуацию как чрезвычайную, смог соблюсти требования к набору закупаемых ТРУ. Как построить свою работу, чтобы исполнить все требования к организации такой непростой закупки? Выделим следующие условные этапы работы заказчика и кратко опишем их:

- 1) выявление и подтверждение ситуации. На этом этапе должностными лицами могут быть направлены руководству служебные записки, рапорты и пр. Если необходимо, могут быть получены справки МЧС России, иных органов об имевших место природных катаклизмах. Если вводился режим ЧП, собираются соответствующие правовые

- акты;
- 2) определение масштабов ситуации. Обследование пострадавшего объекта, активирование результатов аварии - неременная часть этого этапа работы. В различных сферах народного хозяйства существуют различные подходы к составлению актов аварий. На этом же этапе будет определено необходимое количество ТРУ, как об этом говорилось выше. Также должна быть определена цена контракта. При этом каких-либо специальных методов определения цены в силу закона для таких ситуаций не предусмотрено;
- 3) планирование закупки. При всей странности планирования чего-либо непредсказуемого и внезапного, исключений для «чрезвычайных» закупок не предусмотрено. Приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства № 182/7н от 31.03.2015¹ указывает лишь на более короткий мораторий после внесения изменений в план-график размещения заказов: минимум 1 день, а не 10, как в большинстве случаев (см. п. 7 Приказа);
- 4) подготовка отчета. Исходя из смысла ч. 3 ст. 93 и практики

1

Приказ Министерства экономического развития РФ и Федерального казначейства «Об особенностях размещения в единой информационной системе или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы» от 31.03.2015. № 182/7н // СИС «ГАРАНТ».

применения норм Закона № 44-ФЗ, возможность и обоснованность использования закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя должен доказывать непосредственно заказчик. Отчет о невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя – документ, который должен содержать такое обоснование. Очевидно, заказчику стоит указывать в отчете в том числе те квалифицирующие признаки, о которых сказано выше;

- 5) направление уведомления контрольному органу. Техническая, но нужная часть работы. В силу ч. 2 ст. 93 заказчик обязан уведомить контрольный орган в сфере закупок в срок не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта. Обратим внимание, что какой-либо формы уведомлений не предусмотрено. Фактически это копия заключенного контракта с сопроводительным письмом, в которое могут быть включены те же тезисы, что и в отчет¹.

Ни один заказчик не застрахован от возникновения внештатных ситуаций с негативными последствиями. Однако нельзя утверждать, что заказчик абсолютно беззащитен перед лицом таких ситуаций.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что Закон № 44-ФЗ в части «экстренных» закупок нуждается в доработках.

1

Проанализировав процедуру заключения контракта о государственных и муниципальных закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) можно прийти к выводу, что главным отличительным признаком данной процедуры является отсутствие конкурентной борьбы при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

ГЛАВА III. ВЗЫСКАНИЕ НЕУСТОЙКИ В РАМКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

В соответствии с ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Постановлением Правительства РФ № 1042 предусмотрены следующие виды ответственности для поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному (муниципальному) контракту:

Штрафы:

- 1) за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в порядке, предусмотренном п. 3 ППРФ № 1042;
- 2) за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заключенным по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ (Участие субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках), за исключением просрочки исполнения обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в порядке, предусмотренном п. 4 ППРФ 1042;

- 3) за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заключенным с победителем закупки (или с иным участником закупки в случаях, установленных Законом № 44-ФЗ), предложившим наиболее высокую цену за право заключения контракта, размер штрафа рассчитывается в порядке, установленном Правилами, за исключением просрочки исполнения обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, и устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в порядке, предусмотренном п. 5 ППРФ 1042;
- 4) за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, которое не имеет стоимостного выражения, размер штрафа устанавливается (при наличии в контракте таких обязательств) в виде фиксированной суммы, определяемой в порядке, предусмотренном п. 6 ППРФ 1042;
- 5) за ненадлежащее исполнение подрядчиком обязательств по выполнению видов и объемов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по контракту, размер штрафа устанавливается в размере 5 процентов стоимости указанных работ;
- 6) в случае если в соответствии с частью 6 статьи 30 Закона № 44-ФЗ контрактом предусмотрено условие о гражданско-правовой ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за неисполнение условия о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих

организаций в виде штрафа, штраф устанавливается в размере 5 процентов объема такого привлечения, установленного контрактом.

Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

Постановлением Правительства РФ № 1042 предусмотрен следующий вид ответственности для заказчика по государственному (муниципальному) контракту:

За каждый факт неисполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в порядке, предусмотренном п. 9 ППРФ 1042.

Таким образом, в совокупности положений Закона № 44-ФЗ и Постановления Правительства РФ № 1042, институт гражданско-правовой ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственным (муниципальным) контрактом насчитывает восемь видов ответственности: для поставщика – шесть видов штрафов и один пени, для заказчика – один вид штрафа.

Как в своих научных трудах отмечает В.В. Кванина, целью проведения закупок для государственных и муниципальных нужд является заключение соответствующего контракта, проект которого должен быть приложен к документации об электронном

аукционе (ч. 4 ст. 64 Закона № 44-ФЗ). Его правовая природа определена в п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ; в соответствии с данной нормой он отнесен к гражданско-правовым договорам. В силу этого к нему подлежат применению не только нормы Закона № 44-ФЗ, но и ГК РФ¹.

Согласно ч. 1 ст. 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в надлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Законом № 44-ФЗ установлено, что контракт заключается на условиях, указанных в извещении о закупке или приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документации о закупке, заявке, окончательном предложении участника закупки (ч. 1 ст. 34). Данный закон не

1

Кванина В.В. О правовой неопределенности неустойки по контракту для государственных нужд (под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой) // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Юридический факультет им. М.М. Сперанского. – «Юстицинформ». 2016. С. 119-121.

использует категорию «существенные условия», – в ст. 34 речь идет об «условиях», «обязательных условиях» и «дополнительных условиях» контракта. Так, к обязательным условиям контракта отнесено условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом (п. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Редакция положений ст. 34 Закона № 44-ФЗ вызывает ряд вопросов, среди которых: следует ли рассматривать «обязательные условия» контракта об ответственности в качестве существенных условий контракта; являются ли неустойки, предусмотренные данной статьей, законными или договорными.

Ситуация с указанной терминологией усугубляется установленными в ст. 34 Закона № 44-ФЗ правилами, определяющими содержание «обязательных» условий о неустойке.

В случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Такая пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка РФ от не уплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в виде

фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством РФ (ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Таким образом, из данных норм следует, что пеня за просрочку исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, является законной неустойкой, т.к. в ней определено (императивно) основание ответственности (просрочка исполнения обязательства) и размер пени (одна трехсотая действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка РФ от не уплаченной в срок суммы). Штрафы же, на наш взгляд, не могут рассматриваться в качестве законной неустойки, так как в ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ не указаны конкретные основания, за которые в контракте могут быть предусмотрены штрафы. Кроме того, размер штрафа определяется не законом, а подзаконным актом Правительства РФ. Данный вывод непосредственно следует из ч. 1 ст. 332 ГК РФ, где однозначно определено, что неустойка определяется законом (что исключает введение конкретной законной неустойки и порядка ее определения подзаконным нормативным актом).

За просрочку исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, подлежит начислению пеня за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства, которая устанавливается контрактом в размере, определенном в порядке, установленном Правительством РФ, но не менее чем одна трехсотая действующая на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка РФ от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ч. 7 ст. 34 Закона № 44-

ФЗ). Штрафы начисляются за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством РФ (ч. 8 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Редакция ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ не позволяет однозначно ответить на вопрос: является ли пеня за просрочку исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, законной или договорной неустойкой. С одной стороны, в законе определено основание начисления пени, но, с другой стороны, ее размер подлежит определению в соответствии с подзаконным актом. Относительно штрафа за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, следует аналогичный вывод, приведенный выше в отношении штрафа заказчика за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Следует отметить, что в юридической литературе по вопросу о природе неустоек по ст. 34 Закона № 44-ФЗ сделаны противоположные выводы. Так, например, А.Е. Кирпичев полагает, что в

ст. 34 Закона № 44-ФЗ речь идет о договорной неустойке¹; Д.А. Чваненко же считает, что данная неустойка по своей природе является законной².

Вопрос о характере неустойки по государственному контракту из разряда теоретических перешел в разряд практический. Ведь в зависимости от того, являются ли неустойки по ст. 34 Закона № 44-ФЗ законными или договорными, должен последовать вывод о

1

Кичик К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 1. СИС «КонсультантПлюс».

2

Чваненко Д.А. Неустойка по государственному контракту: анализ спорных вопросов // Юрист. 2015. № 14. С. 20-25.

том, надо ли в обязательном порядке указывать в контракте конкретный размер пени и штрафа. Если речь идет о договорной неустойке, то ее размер, определяемый по соглашению сторон, является существенным условием соглашения о неустойке, и поэтому должен быть закреплён в этом соглашении; при законной неустойке закон не требует воспроизводить соответствующую норму в договоре (ст. ст. 330, 331, 332 ГК РФ).

По мнению автора, стороны правоотношений, при заключении государственного (муниципального) контракта, принимают на себя весь комплекс прав и обязанностей, предусмотренный контрактом, и после подписания такового не в состоянии оспорить принятые на себя положения контракта, включая положения об ответственности сторон.

Дискуссионным видится лишь вопрос о правовой природе, наличии или отсутствии отличной от положений Закона № 44-ФЗ, а равно и Постановления Правительства РФ № 1042, ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта. Заказчик действительно обязан составлять документацию о проведении конкурса согласно положениям как Закона № 44-ФЗ, так и ППРФ № 1042, а значит, и включать предусмотренную данными нормативно-правовыми актами ответственность сторон. Если, по мнению потенциального поставщика (подрядчика, исполнителя), в документации и проекте контракта положения об ответственности сторон противоречат действующему законодательству, то он вправе обращаться за защитой своих прав и законных интересов в соответствующее субъекту Российской Федерации управление Федеральной антимонопольной службы, ввиду того, что данный орган государственной власти имеет контролирующие полномочия по отношению к государственному (муниципальному) заказчику.

Указанная ниже правоприменительная практика в равной степени применима как к правоотношениям, регулируемым на момент действия Постановления Правительства РФ № 1063, так и к правоотношениям, регулируемым Постановлением Правительства РФ № 1042, ввиду того, что данными правовыми актами в полной мере так и не устранена проблема определения правовой природы неустойки за нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Так, Девятый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 13 августа 2015 г. № 09АП-29889/2015 по делу № А40-18170/15¹ указал, что положения ст. 34 Закона № 44-ФЗ не требуют установления фиксированной ставки, либо установления точного размера пени, так как в проекте контракта есть ссылка на Постановление Правительства РФ № 1063. Этот же суд в постановлении от 29 июля 2015 г. № 09АП-27312/2015 по делу № А40-18855/2015² подчеркнул, что отсутствие в проекте государственного контракта указания на конкретный размер пени свидетельствует о недостатке юридической техники при изложении документа, а не о нарушении требований Закона № 44-ФЗ. О

1

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 августа 2015 г. № 09АП-29889/2015 по делу № А40-18170/15 // «Картотека арбитражных дел». (<https://kad.arbitr.ru/Card/f5455e83-c6d9-4f50-9337-4fe3b325d8e5>).

достаточности ссылки в проекте контракта на Постановление Правительства РФ № 1063 говорится и в постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 июля 2015 г.

№ 18АП-6420/2015 по делу № А07-3747/2015¹.

Таким образом, в силу данной позиции судов неустойка по ст. 34 Закона № 44-ФЗ является законной.

В силу ч. 4 ст. Закона № 44-ФЗ в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика

2

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2015 г. № 09АП-27312/2015 по делу № А40-18855/2015 // «Картотека арбитражных дел». (<https://kad.arbitr.ru/Card/c2d605df-2b27-445f-9d6e-fa06111b57e8>).

1

Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.07.2015 № 18АП-6420/2015 по делу № А07-3747/2015 // «Картотека арбитражных дел». (<https://kad.arbitr.ru/Card/1a0ccf8c-10d1-44b7-980b-cbca740adc73>).

за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. При этом указанной статьей предусмотрено исключение из правила включения обязательных условий контракта при заключении государственных (муниципальных) контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Исходя из этого, может быть два способа определения условия об ответственности в контракте с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): либо отсылка к действующим Правилам определения размера неустойки, либо дублирование заказчиком всех возможных случаев определения размера неустойки в проекте контракта.

Согласно позиции ФАС России заказчикам целесообразно устанавливать в контракте под отлагательным условием все возможные значения размеров штрафа, а включение в контракт ссылки на Правила определения размера неустойки, вместо установления вышеуказанных размеров штрафа, пени, не является надлежащим исполнением обязанности заказчика по установлению

размеров неустойки¹. Некоторые арбитражные суды придерживаются аналогичной позиции².

Размеры штрафов в Правилах определения размера неустойки недвусмысленно привязаны к цене, по которой заключается контракт (без диапазонных значений, которые действительно могли бы создавать неопределенность по вопросу определения размера

1

См.: разъяснения ФАС России «О включении в контракт условий об уплате неустойки (штрафа, пени), а также об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу в случае заключения с ним контракта, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта» // URL: <http://fas.gov.ru/documents/details.html?id=1101> (дата обращения: 08.01.2017).

2

См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.08.2015 по делу № А40-185474/14 // СИС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.06.2015 по делу № А40-190364/14 // СИС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.09.2015 по делу № А40-194703/14 // СИС «КонсультантПлюс».

неустойки). Логика антимонопольного ведомства заключается в том, что на момент размещения заказчиком в Единой информационной системе в сфере закупок проекта контракта и документации о закупке цена контракта неизвестна и участник закупки должен иметь ясность по вопросу размера штрафных санкций исходя из анализа документации о закупке без отсылки к Правилам определения размера неустойки.

По исследуемому вопросу существует и противоположная судебная практика.

Так, антимонопольный орган счел, что условия проекта контракта о том, что в случае несоблюдения сроков оказания услуг кредитор уплачивает заемщику пени, размер которых исчисляется в соответствии с п. 6 - 8 Правил определения размера неустойки, противоречат ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ. Заказчик с приведенным обоснованием контрольного органа не согласился и обратился в арбитражный суд.

Арбитражный суд кассационной инстанции поддержал позицию заказчика и счел, что все потенциальные участники конкурсных процедур, а затем и лицо, с которым заключен контракт, понимают, каким образом будет исчисляться размер пени в случае допущения

поставщиком просрочки исполнения обязательств¹.

Отсутствие в контракте даты и номера акта Правительства РФ, которым установлены размеры штрафных санкций, но указание на наличие такого акта Правительства РФ путем дублирования заказчиком ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в контракте также признается арбитражными судами надлежащим исполнением заказчиком обязанности по определению условия об ответственности².

Оценивая правомерность приведенных диаметрально противоположных позиций ФАС России и арбитражных судов,

1

См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 марта 2016 г. по делу № А79-3535/2015 // СИС «КонсультантПлюс».

2

См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.10.2016 № Ф01-4596/2016 по делу № А43-25389/2015 // СИС «КонсультантПлюс»

следует подчеркнуть, что неустойка, предусмотренная Законом № 44-ФЗ, является законной. Тот факт, что правила определения размера штрафных санкций закреплены в подзаконном акте, а не в Законе № 44-ФЗ, на юридическую природу законной неустойки не влияет.

В этом случае в силу п. 1 ст. 332 ГК РФ кредитор вправе требовать уплаты законной неустойки независимо от того, предусмотрена ли обязанность ее уплаты соглашением сторон. А если учесть, что в ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ не сказано, что заказчик обязан устанавливать все правила определения размера штрафных санкций в проекте контракта, то, разумеется, заказчик не связан обязанностью по дублированию Правил определения размера неустойки в проекте контракта.

При определении размера пени, устанавливаемой за просрочку поставщиком исполнения обязательств, в контракты заказчиками, как правило, заимствуется из Закона № 44-ФЗ (ч. 7 ст. 34) общее правило о том, что размер пени должен быть не менее чем 1/300 ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Практический интерес представляет и другая позиция Верховного Суда РФ о возможности одновременного взыскания заказчиком штрафа и пени в отношении поставщика для случаев неисполнения поставщиком обязательства.

Так, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ указала, что в случае неисполнения обязательств поставщиком по контракту, когда заказчик в принципе не получил исполнения от поставщика, одновременное начисление заказчиком штрафа и пени за просрочку исполнения обязательства соответствует Закону № 44-ФЗ¹.

1

Коллегия судей в рассмотренном деле не согласилась с позицией арбитражных судов трех инстанций о том, что Закон № 44-ФЗ и Правила определения размера неустойки разграничивают ответственность поставщика: за просрочку - в виде пени, а за неисполнение или ненадлежащее исполнение, за исключением просрочки, - в виде штрафа¹.

В отношении позиции Верховного Суда РФ по рассмотренному делу необходимо иметь в виду, что одновременное взыскание заказчиком штрафа и пени возможно только в случаях ненадлежащего исполнения поставщиком своих обязательств, включая их просрочку.

Например, поставщик осуществил поставку товара с просрочкой,

См.: Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2017 по делу № 302-ЭС16-14360 // СИС «КонсультантПлюс».

1

См.: решение Арбитражного суда Красноярского края от 22.03.2016 по делу № А33-28174/2015 // СИС «КонсультантПлюс»

а по итогам приемки продукции заказчик выяснил, что товар не соответствует требованиям национального стандарта, указанным в документации о закупке. В этом случае заказчик обязан требовать взыскания штрафа за поставку некачественной продукции и пени за просрочку поставщиком определенного этапа поставки.

Напротив, если имело место неисполнение поставщиком обязательства, заказчик вправе взыскать только штраф, поскольку в силу ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ пеня начисляется заказчиком за просрочку исполнения поставщиком обязательства, а не за его неисполнение. В пользу такого вывода говорит и то, что в данной норме законодатель предусмотрел, что размер пени исчисляется от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком.

Таким образом, можно утверждать, что Верховный Суд РФ при рассмотрении комментируемого дела вышел за пределы положений законодательства о контрактной системе в части допустимости взыскания заказчиком штрафа и пени для случаев неисполнения поставщиком обязательств по контракту.

В то же самое время Верховный Суд РФ в рамках другого дела поддержал позицию арбитражных судов трех инстанций, суть которой сводится к тому, что при нарушении поставщиком срока поставки товара заказчик может взыскать только пени за просрочку, а одновременное взыскание заказчиком штрафа и пени «нельзя признать правомерным, поскольку исходя из смысла Гражданского кодекса РФ за одно и то же правонарушение не могут применяться две меры ответственности»¹.

1

В этом контексте интересна аргументация арбитражного суда первой инстанции, воспринятая вышестоящими судами, о недопустимости применения заказчиком к поставщику двух мер ответственности - штрафа и пени.

Не вызывает сомнений, что разграничение в Законе № 44-ФЗ оснований для начисления штрафа и пени, которые дифференцируются в контракте, означает, что эти основания являются разными по своей юридической природе. Следовательно, просрочка исполнения обязательства и его неисполнение не являются «одним и тем же правонарушением».

Так, в отличие от приведенной судебной практики, по одному из дел арбитражный суд кассационной инстанции справедливо указал, что «контрактом предусмотрено два вида ответственности за совершенно разные нарушения: пеня начисляется за просрочку исполнения обязательств, штраф применяется за иные нарушения, связанные с ненадлежащим исполнением обязательств, за исключением просрочки исполнения обязательств по контракту»¹. Таким образом, коллегия судей обоснованно посчитала правомерными выводы судов первой и апелляционной инстанции о том, что единовременное применение данных мер ответственности не является двойным взысканием.

См.: решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15.07.2015 по делу № А73-4913/2015 // СИС «КонсультантПлюс». (Оставлено в силе [Постановлением](#) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24.11.2015 № Ф03-4928/2015 // СИС «КонсультантПлюс». Подтверждено [Определением](#) Верховного Суда РФ от 02.03.2016 по делу № 303-ЭС16-329 // СИС «КонсультантПлюс»).

Вместе с тем с точки зрения экономических интересов сторон контракта абсолютно неясно, почему просрочка в исполнении обязательства поставщиком должна влечь больший размер ответственности, чем просрочка заказчика в своевременном исполнении обязанности по оплате лицу принятых и выполненных работ, поставленных товаров, оказанных услуг.

Второй фактор проявляется в том, что разработчики Правил определения размера неустойки, установив экономически необоснованные размеры штрафов в отношении поставщиков, не предусмотрели, за что именно заказчики могут взыскивать штрафные санкции.

Формулировка о том, что штрафы взыскиваются за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком обязательств, за исключением их просрочки (п. 4 Правил), предоставляет заказчикам возможность произвольно определять в проекте контракта основания для начисления штрафов в отношении поставщиков за любое, даже незначительное нарушение условий контракта, за исключением просрочки.

Необходимо учитывать, что сочетание завышенных штрафных санкций и свободы заказчика в определении оснований для их

1

применения ставит поставщика в зависимость от заказчика, который, с одной стороны, обязан начислять неустойку, с другой - не несет никакой ответственности за отказ от начисления штрафных санкций.

Единственным объяснением подхода разработчиков к Правилам определения размера неустойки может служить стремление государства ограничить возможность поставщиков по взысканию средств бюджета в форме штрафных санкций.

Однако подобный подход полностью игнорирует экономические интересы поставщиков и ставит их в зависимость от усмотрения заказчика. Между тем известно, к чему приводит неограниченная свобода усмотрения в сочетании со значительными полномочиями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате анализа законодательства о контрактной системе мы пришли к выводу о том, что закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с одной стороны, очень привлекательны для учреждений: продолжительность таких закупок не растянута, процедура проще по сравнению с другими способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). С другой стороны, при осуществлении закупки данного вида есть один существенный минус – высокий риск возникновения претензий со стороны проверяющих в связи с тем, что названный способ закупки связан с широкими возможностями для злоупотреблений при расходовании бюджетных средств (риск сговора с поставщиком).

Проанализировав процедуру заключения контракта для государственных и муниципальных закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) мы пришли к выводу, что главным отличительным признаком данной процедуры является отсутствие конкурентной борьбы при определении поставщика

(подрядчика, исполнителя).

Федеральный Закон № 44-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень оснований для закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя. Одним из наиболее сложных для применения оснований, является закупка вследствие аварий, иных чрезвычайных ситуаций.

Под закупкой у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимо понимать способ закупок, не основанный на конкуренции, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (подрядчику, исполнителю).

Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) имеет определенные преимущества: выбор известного, зарекомендовавшего себя контрагента, что ведет к значительному снижению риска неисполнения и ненадлежащего исполнения обязательств; ускорение процедуры заключения контракта по сравнению с конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя); упрощение самой процедуры закупки для заказчика.

Однако, осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) наряду с отмеченными выше достоинствами имеет и некоторые недостатки: ограничение возможности снизить цену контракта или обеспечить наилучшие условия его выполнения в связи с отсутствием конкуренции среди соискателей выполнения государственного заказа; высокий риск возникновения злоупотребления при расходовании бюджетных средств.

Таким образом, необходимы четкие законодательные механизмы, которые позволили бы устранить указанное противоречие и смогли бы обеспечить нормальную процедуру проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, логичную систему построения понятийного аппарата, устранение коллизий между

регулирующими контрактные отношения нормативно-правовыми
актами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 // Российская газета. 1993. № 197.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. II) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. II) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
5. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23.
6. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.
7. Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.
8. Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ // СЗ РФ. № 31. 2010. Ст. 4194.
9. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
10. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

11. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» от 25 ноября 2013 г. № 1063 (утратило силу) // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6266.

12. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» от 30.08.2017 № 1042 // СЗ РФ. № 36. 2017. Ст. 5458.

13. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» от 30 сентября 2013 г. № 1765-р // СЗ РФ. 2013.

№ 41. Ст. 5208.

14. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» от 31 марта 2015 г. № 189 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 38.
15. Указание Банка России «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя» от 20 июня 2007 г. № 1843-У // Вестник Банка России. 2007. № 39.
16. Письмо Минэкономразвития России от 19 сентября 2014 г. № Д28и-1893 // СИС «Консультант Плюс».
17. [Письмо](#) Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 г. № Д28и-416 // СИС «КонсультантПлюс».
18. [Письмо](#) Минэкономразвития России от 19 августа 2016 г. № Д28и-2160 // СИС «КонсультантПлюс».

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре поставки» от 22 октября 1997 г. № 18 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 3.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств». П. 78 // СИС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Президиума ВАС РФ по делу № А40-25926/2011-13-

- 230 от 21 июня 2012 г. № 3352/12 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 10.
4. [Постановление](#) Президиума ВАС РФ от 19 июня 2012 г. № 1394/12 по делу № А53-26030/2010 // СИС «КонсультантПлюс».
 5. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 29 декабря 2001 г. № 65 «Обзор практики разрешения споров, связанных с прекращением обязательств зачетом встречных однородных требований». // СИС «КонсультантПлюс».
 6. Определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2016 г. по делу № 306-ЭС15-15659 // СИС «КонсультантПлюс».
 7. Определение Верховного Суда РФ от 9 марта 2017 г. по делу № 302-ЭС16-14360 // СИС «КонсультантПлюс».
 8. [Определение](#) Верховного Суда РФ от 16 марта 2015 г. № 307-ЭС14-7753 // СИС «КонсультантПлюс».
 9. Постановлением Госарбитража СССР «[Инструкция](#) о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству» от 25 апреля 1966 г. № П-7 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2.
 10. Постановлением Госарбитража СССР «[Инструкция](#) о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству» от 15 июня 1965 г. № П-6 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2.
 11. Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-102524/2015 от 21 августа 2015 г. [Электронный ресурс]. СИС «Картотека Арбитражных дел».
 12. Постановление Архангельского областного суда по делу № 4а-252 от 03 июня 2013 г. // СИС «Консультант плюс».
 13. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 августа 2015 г. по делу № А40-185474/14 // СИС

- «КонсультантПлюс»;
14. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29 июня 2015 г. по делу № А40-190364/14 // СИС «КонсультантПлюс»;
15. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 8 сентября 2015 г. по делу № А40-194703/14 // СИС «КонсультантПлюс».
16. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 марта 2016 г. по делу № А79-3535/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
17. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 октября 2016 г. № Ф01-4596/2016 по делу № А43-25389/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
18. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 22 марта 2016 г. по делу № А33-28174/2015 // СИС «КонсультантПлюс»
19. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15 июля 2015 г. по делу № А73-4913/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
(Оставлено в силе [Постановлением](#) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24 ноября 2015 г. № Ф03-4928/2015 // СИС «КонсультантПлюс». Подтверждено [Определением](#) Верховного Суда РФ от 2 марта 2016 г. по делу № 303-ЭС16-329 // СИС «КонсультантПлюс»).
20. [Постановление](#) Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 марта 2016 г. № Ф04-204/2016 по делу № А27-7970/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
21. [Постановление](#) Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 мая 2016 г. № Ф01-1474/2016 по делу № А43-25253/2015 // СИС «КонсультантПлюс»;
22. [Постановление](#) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 февраля 2017 г. № Ф03-6564/2016 по делу № А59-680/2016 // СИС «КонсультантПлюс»;
23. [Постановление](#) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20

- сентября 2016 г. № Ф03-4395/2016 по делу № А51-25248/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
24. [Постановление](#) Арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 октября 2014 г. по делу № А56-57603/2013 // СИС «КонсультантПлюс».
25. [Постановление](#) Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 мая 2016 г. № Ф01-1474/2016 по делу № А43-25253/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
26. [Постановление](#) Арбитражного суда Поволжского округа от 28 апреля 2016 г. № Ф06-5329/2015 по делу № А65-6437/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
27. [Постановление](#) Арбитражного суда Уральского округа от 29 июля 2016 г. № Ф09-7764/16 по делу № А71-7904/2015 // СИС «КонсультантПлюс». (Оставлено в силе [Определением](#) Верховного Суда РФ от 7 декабря 2016 г. № 309-ЭС16-16123 // СИС «КонсультантПлюс»).
28. [Постановление](#) Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 июня 2016 г. по делу № А53-26813/2015 // СИС «КонсультантПлюс».
29. [Постановление](#) Арбитражного суда Московского округа от 3 июня 2016 г. по делу № А40-97676/15 // СИС «КонсультантПлюс».
30. [Постановление](#) Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2010 по делу № А46-17889/2009 // «Картотека арбитражных дел».
31. [Постановление](#) Федерального арбитражного суда Северо-западного округа от 17.05.2011 по делу № А66-6425/2010 // «Картотека арбитражных дел».
32. Разъяснения ФАС России «О включении в контракт условий об уплате неустойки (штрафа, пени), а также об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу в случае заключения с ним

контракта, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта» - URL: (<http://fas.gov.ru/documents/documentsdetails.html?id=1101>) (дата обращения: 08.01.2017).

33. Решение УФАС по Омской области от 24.09.2014 № 03-10.1/509-2014 - (<http://omsk.fas.gov.ru/solution/13159>).

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Барков, А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг. Монография. М.: Юрист, 2008. 291 с.
2. Барсуков, Ю. Госконтрактам придали систему // Коммерсантъ. №42 (5073). 2013. С. 6.
3. Беляева, О.А. Закупка у единственного поставщика: вопросы адекватного толкования законодательства / О.А. Беляева // Юрист. 2013. № 14. С. 9-14.
4. Беляева, О.А. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках контрактной системы / О.А. Беляева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 11. С. 31-38.
5. Борисов, А. Н., Краев Н. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». М.: Деловой двор, 2008. С. 132.
6. Белов, В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011. 302 с.
7. Галанов, В. А. Государственные закупки и конкуренция / В.А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 229-231
8. Гонгалов, Б.М., Крашенинников, П.В. Залог, банковская гарантия и другие способы обеспечения исполнения обязательств: Постатейный

- комментарий главы 23 Гражданского кодекса Российской Федерации // Под ред. Б.М. Гонгало, П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. 230 с.
9. Демироглу, Н.Б., Перелович, Г.Я. Особенности механизма реализации контрактной системы закупок у единственного поставщика казенными учреждениями / Н.Б. Демироглу, Г.Я. Перелович // Таврический научный обозреватель. 2016. № 6(11). С. 75-81.
10. Ершов, В.А., Сутягин, А.В., Кайль, А.Н. Постатейный [комментарий](#) к Гражданскому кодексу Российской Федерации / В.А. Ершов, А.В. Сутягин, А.Н. Кайль // СИС КонсультантПлюс.
11. Иванова, Т.М. К вопросу о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) автономных учреждений / Т.М. Иванова // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 5-8.
12. Кванина, В.В. О правовой неопределенности неустойки по контракту для государственных нужд (под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой) // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Юридический факультет им. М.М. Сперанского. – «Юстицинформ». 2016. С. 119-121.
13. Кичик, К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 1. / СИС «КонсультантПлюс».
14. Контрактная система закупок в Российской экономике: Перспективы и ограничения развития. – Научный доклад. // Институт экономики РАН. М.: 2014. 63 с.
15. Материкин, М.А. Особенности эффективного проведения закупки государственным учреждением у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) / М.А. Материкин // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 4. С. 213.

- 16.Машихина, Л.Г. Актуальные вопросы при осуществлении закупки у единственного поставщика / Л.Г. Машихина // Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий. 2014. № 2. С. 250-253.
- 17.Нестерович, Н. В. ,Смирнов, В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М.: Инфра-М, 2000. С. 395.
- 18.Система госзакупок: на пути к новому качеству // докл. Гос. ун-та Высшей школы экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. М.: Гос. ун-т Высшая школа экономики, 2010.
- 19.Смирнов, В. И. Первоочередная необходимость нового закона о размещении заказов для нужд заказчиков в своде законов о ФКС // Государственные и муниципальные закупки - 2011: сб. докладов. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 428-438.
- 20.Смотрицкая, И.И. Трансформация системы государственных закупок в Российской экономике: Автореф. дисс. док. экон. наук. М.; 2009. 56 с.
- 21.Степанова, Е.Е. Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) / Е.Е. Степанова // СИС КонсультантПлюс.
- 22.Тасалов, Ф.А. Сравнительно-правовое исследование / Контрактная система в сфере государственных закупок России и США.// Издательство «Проспект» М.: 2014. 215 с.
- 23.Чваненко, Д.А. Неустойка по государственному контракту: анализ спорных вопросов // Юрист. 2015. № 14. С. 20-25.
- 24.Чуткин, Е.Г. К вопросу о закупке у единственного поставщика / Е.Г. Чуткин // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2007. № 1. С. 68-72.
- 25.Шадрина, Т.К. Закупки у единственного поставщика с учетом планируемых изменений / Т.К. Шадрина // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 20-27.

26. Шибанов, Н.А. «Экстренные» закупки в рамках закона № 44-ФЗ / Н.А. Шибанов // Прогосзаказ.рф. 2016. № 5. С. 26-31.

27. Япуллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России» // История государства и права. 2010. С. 26-29.