

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Гражданское право и гражданское судопроизводство»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Руководитель магистерской  
программы, д. ю. н., доцент,  
профессор кафедры  
\_\_\_\_\_ С.Э. Либанова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**  
**ПОСТАВКА ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ**  
**ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.246.Ю

Научный руководитель  
магистерской диссертации  
к. ю. н, старший преподаватель  
кафедры Осипов Александр  
Арменакович  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Автор магистерской диссертации  
магистрант группы Ю-246  
Вихорев Никита Александрович  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Нормоконтролер  
Тимошенко А.В.,  
к. ю. н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

## АННОТАЦИЯ

Вихорев Н.А. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – Челябинск: ЮУрГУ, Ю-246, 2017. – 116 с., библиографический список – 91 наим.

Выпускная квалификационная работа содержит исследование вопросов, связанных с институтом поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В представленной работе исследованы: история развития и правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок; основные понятия, принципы и субъекты контрактной системы; способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключение и исполнение государственного (муниципального) контракта.

В работе показана актуальность выбранной темы, которая заключается в том, что институт поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд в последнее время подвергался изменениям, утрачивали силу и издавались новые нормативно-правовые акты. В настоящее время данная тенденция так же присутствует, что свидетельствует о недостатках действующего законодательства и необходимости его совершенствования.

В выпускной квалификационной работе поставлены цели, для достижения которых определены соответствующие задачи такие как: исследование исторических и теоретических аспектов, выявление правовых проблемы и предложение возможных путей их решения.

Результатом представленного исследования является формулирование предложений по улучшению законодательства и рассмотрение основных проблем осуществления государственных (муниципальных) закупок.

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ, ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
1.1 История развития и структура нормативного правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	13
1.2 Понятие закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд и контрактной системы в сфере закупок.....	26
1.3 Принципы контрактной системы в сфере закупок.....	36
2 СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ) ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
2.1 Конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя).....	49
2.2 Определение поставщика (подрядчика, исполнителя), проводимое без конкурентных процедур.....	63
3 ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРАКТА	
3.1 Требования к государственному (муниципальному) контракту.....	72
3.2 Исполнение государственного (муниципального) контракта.....	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	102
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	105

## **ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темы диссертации. Государственный и муниципальный заказ обладает институциональной важностью как рычаг влияния государства в экономических отношениях. Выполняя роль такого рычага, государственный и муниципальный заказ способствует решению социальных и экономических проблем, стоящих перед государством. Это выражается в том, что посредством государственного и муниципального заказа производится вливание финансовой массы в частный сектор экономики, что приводит к увеличению предпринимателями объемов производства, в связи с участием на рынке заказчика, обладающего гарантированной платежеспособностью и постоянной потребностью в товарах, работах, услугах. Кроме того, государственные и муниципальные закупки направлены не только на обеспечение собственных нужд государства и муниципальной власти, но и на выполнение государством и муниципальной властью своих обязанностей по созданию благоприятных условий для проживания граждан.

Актуальность данной темы обуславливается следующим:

Во-первых, правовое регулирование государственных и муниципальных закупок важно как в теоретическом, так и в практическом плане, поскольку государственный и муниципальный заказ обеспечивает выполнение государством и муниципальной властью своих обязанностей, реализацию целевых программ, является механизмом влияния государства на рынок товаров, работ, услуг, а также обеспечивает экономическое, социальное, правовое развитие всей страны.

Во-вторых, важность изучения данной темы обусловлена большим уровнем криминогенности сферы общественных отношений, связанных с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Подробный анализ данной сферы общественных отношений позволит выявить пробелы, коллизии и недоработки законодательства

в сфере государственных и муниципальных закупок, что способствует сокращению возможностей для существования коррупционных механизмов.

В-третьих, в условиях сложной экономической ситуации, сложившейся в Российской Федерации, весьма остро встает вопрос об экономии бюджетных средств. В данной ситуации, максимально эффективное проведение государственных и муниципальных закупок с использованием конкурентных способов определения поставщика, подрядчика исполнителя призвано обеспечить максимально эффективное расходование средств государственных и муниципальных заказчиков.

В-четвертых, в течение всего периода существования российского государства институт государственных, а в последствие и муниципальных закупок подвергался изменениям и дополнениям, утрачивали силу и издавались нормативно-правовые акты, регулирующие данную сферу общественных отношений. В настоящее время данная тенденция так же присутствует, что свидетельствует о недостатках действующего законодательства и необходимости его совершенствования. Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок подвергается постоянной проверке в условиях реальной жизни и нуждается в реформировании, развитии в целях соответствия с действующими социальными отношениями.

Степень разработанности темы. Работы, касающиеся рассмотрения института государственных и муниципальных закупок:

1. Андреева Л.В. «Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения. Данная статья посвящена вступлению в силу нового Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд». Автор статьи проводит анализ правовых норм, введенных в действие новым законом, проводит сравнение с предыдущим законодательством.

2. Иванова В.О. «Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики». Данная статья посвящена

вопросу закупок товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

3. Куличев Р.Б. «Контрактная система – новации законодательства». Данная статья посвящена создаваемой в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд» контрактной системе, ее участникам, принципам и схемам взаимодействия.

4. Матевосян С.С. «Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В данной статье раскрывается порядок реализации принципа эффективности при осуществлении закупок, рассматривает оценку обоснованности осуществления закупок, общественный контроль, а также нормирование в сфере закупок.

5. Храмкин А.А. «Контрактная система: что изменится в практике расходования бюджетных средств». В данной статье рассматривается влияние Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд» на экономику и бюджет Российской Федерации.

Объект исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе поставки товаров, выполнения работ оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования составляют нормы права, закрепляющие институт государственных (муниципальных) закупок, доктрина, правоприменительная практика.

Цель и задачи исследования. Целью настоящей диссертационной работы является исследование вопросов правового регулирования отношений в области

поставки товаров, выполнения работ оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– анализ института государственных и муниципальных закупок в историческом контексте;

– исследование таких понятий как поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактная система;

– изучение правового режима поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– рассмотрение актуальных проблем системы источников правового регулирования отношений в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок;

– исследование субъектов правоотношений в сфере государственных и муниципальных закупок;

– определение порядка и процедуры осуществления выбора поставщика, подрядчика, исполнителя государственного и муниципального заказа;

– анализ формы государственного и муниципального контракта, его особенностей и отличий от обычных гражданско-правовых договоров;

– исследование процесса исполнения государственного и муниципального контракта.

Методология и методика исследования. Основой диссертационного исследования являются общенаучные методы познания. С учетом сложности объекта исследования, используется сравнительно-правовой метод и системно-структурный метод научного исследования. Вместе с тем, в работе применяются и специальные методы познания: логический, исторический, формально-юридический и другие.

Теоретическую основу данного исследования составляют научные статьи, монографические издания, диссертационные исследования, учебники российских ученых-специалистов по нескольким отраслям права:

- труды по истории государства и права: Г.М. Веденеева, С.М. Яруллина.
- труды по гражданскому праву: А.Г. Ананьева, Д.С. Захаренко, К.П. Победоносцева, А.А. Селиванова,
- труды по финансовому и бюджетному праву: Н.В. Ворониной, Д.А. Изосимова, С.С. Матевосян, М.С. Соловьева.

Научная новизна и значимость полученных результатов. Научная новизна исследования заключается в том, что в комплексе рассматриваются такие элементы института поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и особенности заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта.

Положения, выносимые на защиту. По результатам исследования на защиту выносятся следующие основные положения, содержащие элементы научной новизны:

1. Понятие государственных (муниципальных) закупок, содержащееся в действующем законодательстве, необходимо дополнить указанием на возмездный характер отношений между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также указать, что закупка товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляется за счет соответствующего бюджета (государственного, муниципального) и (в случае их наличия) внебюджетных средств.

2. Перечень принципов контрактной системы в сфере закупок необходимо дополнить принципом поддержки субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также внести изменения в нормы, касающиеся осуществления закупок у субъектов малого



предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

3. Необходимо лишить заказчика права использовать экономию, так как она не предусматривается заказчиком на этапе планирования, и, по сути, используется на обеспечение неких «дополнительных», не предусмотренных ранее нужд заказчиков.

4. Должны быть закреплены механизмы компенсации не победившим участникам торгов за затраченные ими средства на погашение процентов или сумм комиссионного вознаграждения по договорам «тендерного» кредитования и займа. Предлагается законодательно урегулировать вопрос выдачи «тендерных» кредитов и займов, запретить их выдачу за комиссионное вознаграждение и предусмотреть возможность перерасчета суммы процентов в сторону уменьшения, в случае, если участник торгов не признан победителем.

5. Положения, касающиеся привлечения экспертов для осуществления приемки результатов поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) должны быть изменены в сторону уточнения субъектов, привлекаемых в качестве экспертов (экспертных организаций), путем установления требования об обязательном лицензировании данной деятельности.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что выводы и рекомендации, содержащиеся в данной работе, могут быть использованы в научных исследованиях.

Практическая значимость работы состоит в том, положения и выводы, полученные в ходе исследования, могут быть использованы в практической юридической деятельности государственных и муниципальных образований при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, а также в учебном процессе.

Степень достоверности и апробация результатов. Магистерская диссертация подготовлена на кафедре «Гражданского права и гражданского судопроизводства» Южно-Уральского государственного университета. Основные

положения работы были изложены в виде докладов на международных научно – практических конференциях молодых ученых: Международная научно – практическая конференция «Развитие науки в современном мире» (14 апреля 2017 года, г. Санкт-Петербург).

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

# **1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ, ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

## **1.1 История развития и структура нормативного правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

В первом параграфе настоящей главы, мы считаем правильным и логичным рассмотреть развитие законодательства о государственных закупках в историческом контексте. Анализируя нормы права различных исторических этапов, можно прийти к выводу, что имеется взаимосвязь между действующим законодательством и законодательством, действующим на заре становления института государственных закупок.

Единого мнения о моменте появления сделок для обеспечения нужд государства нет. Основное большинство историков относит момент зарождения закупочных отношений к восемнадцатому веку ко времени правления царя Алексея Михайловича Романова. Но данному мнению противоречит существование Наказа от 1595 года «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости». Как считает С.М. Яруллин, его можно отнести к тем законодательным актам, которые регулируют вопросы поставок для нужд государства<sup>1</sup>.

Аналогичного мнения придерживается А.В. Атамась. Он считает, что «потребности государства Российского появились на более ранних этапах его развития. Автор указывает, что институт государственных закупок появился еще задолго до 18 века. С середины 8 века до принятия Соборного уложения

---

<sup>1</sup> Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 27.

в 1649 году данный институт являлся составной частью личного найма, положения о котором содержала еще «Русская правда»<sup>1</sup>.

Как отмечает В.И. Кузнецов, «следует обратить внимание на упоминание в исторических документах о так называемых заказниках, дружинниках, распоряжавшихся в соответствии с данными им князем полномочиями княжеским имуществом, в том числе и заключавшие соглашения от имени казны. Первое свидетельство об их существовании встречается в списке с Переяславской летописи, сделанном в 1346 г., в записи под 6504 (996 г.) годом<sup>2</sup>».

Впервые системное правовое регулирование государственных закупок появляется при Петре Первом, поскольку в период его правления Россия проявляла большую военную активность, и возникла необходимость искать способы снабжения армии.

Для выбора подрядчиков и поставщиков применялся публичный конкурс. Объявления о нем вывешивались на всех воротах города для ознакомления. Так же подрядчики и поставщики оповещались о предоставляемых льготах и лицах, которые уже работают по государственному заказу<sup>3</sup>.

С возрастанием объемов государственных закупок, стали в большей степени проявляться коррупционные моменты: сговоры участников между собой, сговоры с членами конкурсной комиссии, в массовом количестве не выполнялись принятые обязательства. В связи с этим, в 1721 году издается указ, который предназначался для борьбы с коррупцией. Этим указом были установлены меры ответственности для поставщиков и должностных лиц. Такими мерами являлся штраф и возврат «передаточных денег». Одновременно издается «Регламент Адмиралтейства и верфи», который устанавливал процедуру проведения торгов при размещении государственных закупок. Со времени его принятия

---

<sup>1</sup> Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Атамась. – М., 2009. – С. 17.

<sup>2</sup> Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Кузнецов. – М., 2005. – С. 24.

<sup>3</sup> Гончаров Е. Государевы нужды в допетровскую эпоху // Конкурсные торги. – 2000. – № 5. – С. 29.

при объявлении торгов в обязательном порядке должны были быть указаны условия сделки, время начала подачи заявок и время окончания, место проведения торгов. Данные условия довольно схожи с современными, поскольку без объявления таковых невозможно как таковое извещение о размещении государственного заказа<sup>1</sup>.

В 1730-х годах существовал запрет на допуск к участию в торгах тех лиц, которые имели долги перед государством, долги по векселям и пр. Данное правило применяется и в настоящее время как обязательное условие участия в торгах.

Следует обратить внимание на такой нормативный акт, как Регламент Камер-коллегии, принятый в период правления Анны Иоанновны. Данный документ предусматривал выплату неустойки при наличии вины заказчика в задержке работ, которая налагалась на казну.

В 1758 году во время правления Екатерины Петровны был утвержден «Регул провиантского правления». В нем прослеживается становление принципа эффективности. Государственные закупки рекомендовалось производить по твердым ценам. В настоящее время данное условие является одним из наиболее важных в государственных (муниципальных) контрактах.

Обязательным требованием так же являлось предоставление участниками торгов сведений об имеющемся у них капитале. Так же запрещалось брать государственный заказ на сумму, которая превышает стоимость имущества подрядчика или поставщика. В настоящее время данное условие в законодательстве не применяется, поскольку оно ограничивает конкуренцию при проведении процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя)<sup>2</sup>. Но, по нашему мнению, наличие такого условия могло бы предотвратить невыполнение государственного или муниципального заказа, поскольку в таком

---

<sup>1</sup> Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 41.

<sup>2</sup> Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. – М.: МЭН, 2005. – С. 29.

случае поставщик, подрядчик, исполнитель несет ответственность всем имеющимся имуществом.

Екатериной II в 1775 году был подписан акт «Учреждение о губерниях». После этого, Казенной палате было поручено проводить торги и заключать договора на сумму не более десяти тысяч рублей. Закупки с более высокой стоимостью рассматривала и подписывала сама императрица. Между тем, указанным актом, на членов палаты была возложена ответственность за заключение убыточных для казны контрактов: все убытки, полученные казной, взыскивались с членов палаты.

Данную норму имеет смысл применить и к современным отношениям в сфере государственных и муниципальных закупок. Это позволит свести к минимуму возможность сговора при проведении закупочных процедур и более ответственному отношению заказчиков к предлагаемым условиям поставщиков и правильной оценке их экономической целесообразности и эффективности.

Далее хотелось бы отметить Положение «Об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам», подписанное в 1830 году Николаем I. Данное положение действовало вплоть до 1917 года и претерпевало незначительные изменения<sup>1</sup>.

С принятием Николаем I в 1845 году «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» в данный нормативный акт были включены нормы об ответственности за нарушения в сфере проведения торгов и исполнения обязательств подрядчиками или поставщиками по уже заключенным контрактам. Данный нормативный акт так же предусматривал привлечение к ответственности и должностных лиц в сфере государственных закупок.

К концу 19 века стали появляться торги, в которых могли участвовать только специально приглашенные лица, известные своим опытом

---

<sup>1</sup> Победоносцев К.П. Курс гражданского права / К.П. Победоносцев. – М.: СТАТУТ, 2002. – С. 57.

и надежностью<sup>1</sup>. Такое правило ограничивало конкуренцию, но позволило обратить внимание на качество товаров, работ, услуг, а не на их низкую цену. Данный опыт был бы полезен и в настоящее время в определенных отраслях, например при формировании оборонного заказа, заказа на выполнение строительных работ и прочих случаев, когда качество поставляемых товаров и услуг должно быть приоритетней их ценовых свойств.

Исходя из данного исторического анализа, ранее действующее законодательство было направлено как на привлечение потенциальных участников закупочных процедур, так и на обеспечение интересов заказчиков. Для привлечения к участию в торгах применялись льготы, для более мелких предпринимателей, что помогало им создавать конкуренцию крупным промышленникам. Данная тенденция прослеживается и в действующем законодательстве.

После Великой Октябрьской социалистической революции договорные отношения регулировались, как правило, административным правом. Экономика регулировалась административно-командным способом, готовая продукция распределялась централизованно.

В 1921 году СНК РСФСР утвердил Положение «О государственных подрядах и поставках», которое обязывало проводить торги, если сумма контракта превышала установленные размеры. Этот принцип был унаследован из дореволюционного законодательства<sup>2</sup>.

7 августа 1923 г. Была издана Инструкция «О производстве публичных торгов на государственные подряды и поставки». Большинство ее норм содержало положения дореволюционного законодательства и устанавливала уже известные способы проведения торгов: устного объявления условий,

---

<sup>1</sup> Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Торосян. – Краснодар, 2009. – С. 19.

<sup>2</sup> Смирнов В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Б.Ю. Гончаров. – Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. – С. 320.

объявление условий в запечатанных конвертах и смешанный способ проведения торгов.

Начиная с 1987 г., до союзных и автономных республик, краев и областей вместо плана закупок доводились планы поставок в общесоюзный и республиканский фонды продукции, которые регулировались по нормативам, утвержденным Госпланом СССР и Госагропромом СССР, учетом особенностей каждого региона, баланса производства и потребления продуктов питания и тенденций изменения их в плановом периоде.

Та продукция, которая была произведена сверх плана, могла использоваться предприятием по собственному усмотрению или быть реализованной по реальным рыночным ценам. Предприятия имели право реализовывать до 30 % установленного планом объема. При этом проданная продукция засчитывалась в план.

В соответствии с Указом Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»<sup>1</sup> централизованное распределение материальных ресурсов, обязательный государственный заказ были ликвидированы, и принудительное формирование хозяйственных связей были упразднены.

В процессе перехода к рыночной экономике, принципы, концепция и механизм осуществления государственных закупок существенно изменился. В переходный период, отношения в сфере государственных и муниципальных закупок регулировались двумя Федеральными законами: ФЗ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»<sup>2</sup> и Федеральным Законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции

---

<sup>1</sup> Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 24.10.1991. – № 43. – Ст. 1392.

<sup>2</sup> Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 30.06.1992. – № 148.



для федеральных государственных нужд»<sup>1</sup>. Эти законодательные акты устанавливали правила взаимоотношений сторон при заключении и реализации договора поставки или подряда для государственных нужд.

В данных нормативных правовых актах закреплялись такие понятия, как «государственные нужды» и «государственный контракт», а так же введена система конкурсного размещения государственных заказов. Между тем, данные законодательные акты не обеспечивали выполнения таких принципов, как конкурсность и конкурентность.

В период середине девяностых было принято несколько специальных законов, которые регулировали отношения в сфере государственных закупок. Эти законы можно назвать основой российского государственного заказа. Они действуют и по сей день, в части, которая не противоречит новому законодательству России.

Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»<sup>2</sup> устанавливал конкурсную систему осуществления государственных закупок для нужд государства и механизмы осуществления государственных закупок. Для этого были приняты соответствующие нормативные акты. Указанные нормативные акты достаточно сильно ограничили сферу применения государственных закупок, практически сделали их необязательными.

Законодательство о государственных закупках этого периода не было систематичным. Оно состояло из множества отдельных нормативных актов уровня законов, так и подзаконных, федеральных законов и законов субъектов РФ, которые зачастую противоречили друг другу. Результатом этого стало

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 19.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. – 14.04.1997. – № 15. – Ст. 1756.

формирование криминогенных проявлений в сфере государственных закупок, которые негативно воздействовали на развитие данного института и экономики государства в целом.

Для борьбы с появившейся коррупцией в 1999 году был принят ФЗ от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>1</sup>. Данный нормативный акт был достаточно низкого качества, за время своего существования достаточно часто изменялся, а в итоге был совсем отменен.

В целом, в законодательстве конца 90-х годов содержались нормы о государственных закупках, которые дублировали друг друга, находясь в разных нормативных актах, но и одновременно они противоречили друг другу, чем ставили под сомнение систему организации государственных закупок<sup>2</sup>.

С принятием ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup> была фактически сформирована новая система государственных закупок в России, которая учитывала опыт зарубежных стран и исторический опыт регулирования государственных закупок в России.

Принятие данного закона являлось важной вехой в государственном регулировании осуществления процесса закупок. Законодательство впервые закрепляло единый для всех порядок размещения заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Изначально данный нормативный акт был необходим для раскрытия и регулирования процедуры размещения государственных закупок, но вышел

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 10.05.1999. – № 19. – Ст. 2302.

<sup>2</sup> Кикавец В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации // Право и жизнь. – 2010. – № 1. – С. 26.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

за пределы своей компетенции и довольно далеко. В результате правотворчества в данный акт вошли так же и положения об условиях государственного контракта, содержании контрактов, порядке их изменения и прочее.

Таким образом, исторический опыт нормотворчества в сфере государственных и муниципальных закупок неоднозначно повлиял на современное законодательство. Ряд положений были приспособлены под новые экономические условия. Однако некоторые полезные наработки не были использованы современным законодателем, что в некой степени является упущением, поскольку накопившийся богатейший опыт в данной области должен был рационально использован на благо развития современной экономической модели Российской Федерации.

Поднимая вопрос о нормативно-правовом регулировании поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, следует начать с Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, в части 1 статьи 8 которой провозглашается, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В данной ситуации, осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, проводимых с использованием конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является одним из способов государственной и муниципальной поддержки конкуренции.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) также регулирует некоторые вопросы в сфере поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Так, параграф 4 главы 30<sup>2</sup> ГК РФ посвящен поставке товаров для государственных и муниципальных нужд, а именно основанию поставки, особенностям

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.10.1993. – № 237.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 // Российская газета. – 6, 7, 8 февраля 1996 г. – № 23, 24, 25.

заключения, исполнения, изменения и прекращения контракта. Аналогично этому, параграф 5 главы 37 ГК РФ регулирует выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд.

Однако, несмотря на наличие соответствующих положений в ГК РФ, основным источником норм о закупках для государственных и муниципальных нужд, является профильный федеральный закон. На сегодняшний день это Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> (далее – Закон о контрактной системе). Данный Федеральный закон вступил в силу 1 января 2014 г., и с этой же даты утратил силу Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов).

По сравнению с Законом о размещении заказов, закон о контрактной системе регулирует больше аспектов закупочной деятельности. Так, в сферу регулирования Закона о контрактной системе, помимо отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров (выполнением работ, оказанием услуг) для государственных и муниципальных нужд, регулируемых и Законом о размещении заказов, теперь входят отношения по:

- планированию закупок товаров (работ, услуг);
- нормированию закупок товаров (работ, услуг);
- определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключению гражданско-правового договора (контракта), предметом которого являются поставка товара (выполнение работы, оказание услуги) (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, либо иным юридическим лицом;

- исполнению контрактов;
- мониторингу закупок товаров (работ, услуг);
- аудиту в сфере закупок товаров (работ, услуг);
- контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации

и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Кроме Закона о контрактной системе, отношения в сфере закупок регулирует Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ). В соответствии с частью 2 статьи 1 данного закона, он охватывает закупочную деятельность, осуществляемую:

1) государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов;

2) дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 настоящей части юридическим лицам;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. – 22.07.2011. – № 159.

3) дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 настоящей части дочерним хозяйственным обществам;

4) бюджетным учреждением при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 настоящего Федерального закона и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 настоящего Федерального закона, при осуществлении им закупок:

а) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

в) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

В связи с данным субъектным составом, Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ нельзя в полной мере назвать источником нормативного регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Также нормативное регулирование государственных и муниципальных закупок осуществляется посредством множества подзаконных нормативных правовых актов, приказов министерств и ведомств, призванных конкретизировать нормы Закона о контрактной системе. Примерами таких подзаконных нормативных правовых актов и приказов министерств служат Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования»<sup>1</sup>, которое раскрывает содержание статьи 18 Закона о контрактной системе, а также Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»<sup>2</sup>, раскрывающий содержание статьи 22 Закона о контрактной системе.

В соответствие со статьей 71 Конституции Российской Федерации, гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. В связи с этим, законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления регулируют исключительно отношения связанные с планированием и нормированием закупок товаров, работ, услуг.

Таким образом, принятие 5 апреля 2013 г. Закона о контрактной системе стало значительным шагом для системы государственных и муниципальных закупок. Он не только значительно дополнил нормы ГК РФ, касающиеся вопросов

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // Собрание законодательства РФ. – 15.06.2015. – № 24. – Ст. 3476.

<sup>2</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – Январь 2014 г. – № 1 (часть I). – Февраль 2014 г. – № 2 (часть II).

заключения, исполнения и прекращения контрактов, но и установил весь процесс осуществления государственных и муниципальных закупок, начиная от момента планирования до момента составления заказчиком отчета об исполнении обязательств по контракту. Тем не менее, принятие данного закона и иных нормативных правовых актов, утвержденных в целях его исполнения, не может рассматриваться как окончание процесса реформирования сферы закупок для государственных и муниципальных нужд.

## **1.2 Понятие закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд и контрактной системы в сфере закупок**

Определение закупки дано в статье 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг»<sup>1</sup>. Закупкой в данном законе назван процесс приобретения товаров, работ или услуг любыми способами.

По мнению А.В. Михайлова «под государственными и муниципальными закупками понимаются закупки за бюджетные средства, обеспечивающие жизнедеятельность и функционирование различных структур государственной власти, за исключением перепродажи товаров и услуг»<sup>2</sup>.

Мы полагаем, что данное определение является неполным, так как в качестве цели осуществления закупок указаны лишь обеспечение функционирования и жизнедеятельности структур государственной власти, игнорируя то, что основной объем закупок совершается в целях выполнения государственных и муниципальных программ.

---

<sup>1</sup> Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 – 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Дополнение № 17 (A/49/17). – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций. – 1994. – Ст. 42.

<sup>2</sup> Михайлов А.В. Специфика и особенности государственных закупок // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2014. – № 1. – С. 38.



Кроме того, государственные и муниципальные закупки могут осуществляться не только за счет средств бюджета. Так, согласно Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ, за счет внебюджетных средств государственные и муниципальные закупки могут осуществлять, в том числе, бюджетные учреждения при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

В данной ситуации у бюджетных учреждений возникает вопрос о том, каким нормативным правовым актом регулировать закупочный процесс за счет внебюджетных средств. При решении этого вопроса следует руководствоваться следующим.

Расход средств от иной, приносящей доход деятельности, заказчик вправе осуществлять в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ при условии, что до 01.04.2014 заказчиком будет разработано и размещено на официальном сайте Положение о закупках.

Если заказчик принял решение о том, что средства от предпринимательской деятельности будут расходоваться в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ, следовательно, расход внебюджетных средств будет осуществляться только по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Иными словами, при наличии Положения о закупках в целях расходования средств согласно Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ, заказчик будет не вправе расходовать внебюджетные средства в соответствии с нормами Закона о контрактной системе.

Это обусловлено тем, что заказчиком принято и размещено на официальном сайте решение о расходовании средств от предпринимательской деятельности согласно Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ и в случае

их расходования по Закону о контрактной системе возникает противоречие принятому самим заказчиком решению.

В свою очередь, В.О. Иванова считает, что «государственные закупки – это система заказа государственными органами или их уполномоченными представителями товаров (работ, услуг), необходимых для полноценной реализации программ развития и экономического роста государства, по заранее объявленным условиям конкурса, которые предусматривают выполнение определенных условий на принципах добросовестной конкуренции среди участников торгов с целью обеспечения эффективности и максимальной экономии денежных средств для их заказчика»<sup>1</sup>.

В данном определении аналогичным образом игнорируются уже закупки для выполнения функций и полномочий заказчика, то есть для собственных нужд, а также используется формулировка «заранее объявленные условия конкурса». В используемой формулировке неясно, какой смысл вкладывает автор в понятие «конкурс». Полагаем, что этим понятием В.О. Иванова обобщает все процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе. Однако, согласно параграфу 2 главы 3 Закона о контрактной системе конкурс является самостоятельной процедурой определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Подробнее об этих процедурах будет сказано в главе 2 настоящей диссертационной работы.

Легальная дефиниция государственных и муниципальных закупок содержится в Законе о контрактной системе. Так, согласно части 3 статьи 3 Закона о контрактной системе закупка товара (работы, услуги) для обеспечения государственных или муниципальных нужд – совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. При этом закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

---

<sup>1</sup> Иванова В.О. Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики // Российское предпринимательство. – 2013. – № 15 (237). – С. 80.

Под совокупностью действий в данном определении понимаются действия заказчика по формированию извещения об осуществлении закупки, проведению конкурентной закупочной процедуры, заключению с победившим участником конкурентной закупочной процедуры государственного (муниципального) контракта и исполнению, заключенного на основании конкурентной процедуры, контракта, а в случаях осуществления закупки у единственного поставщика это действия по заключению и исполнению контракта.

Заказчиками в сфере государственных и муниципальных закупок, согласно частям 5, 6, 7 статьи 3 Закона о контрактной системе является государственные органы (в том числе органы государственной власти), государственные корпорации, органы управления государственными внебюджетными фондами либо государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, муниципальные органы или муниципальные казенные учреждения, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования, а также бюджетные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия.

Сложнее обстоит вопрос с понятием государственных и муниципальных нужд. Закон о контрактной системе не содержит данного определения.

Наиболее полным определением государственных и муниципальных нужд следует считать дефиницию, закрепленную в Законе о размещении заказов. В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 3 этого закона под государственными и муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности Российской

Федерации, государственных заказчиков, в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также – федеральные нужды), потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также – нужды субъектов Российской Федерации), муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В данном определении законодатель предусмотрел не только обе цели проведения государственных и муниципальных закупок, а именно осуществление функций и полномочий заказчика и реализация целевых программ, но дополнил их третьей целью – исполнение международных обязательств Российской Федерации. Закономерно указаны источники финансирования – федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты и внебюджетные средства.

Е.Л. Барыбина полагает, что «государственные и муниципальные нужды – это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, закрепленные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц

(населения), реализуемые в установленном законом порядке специально уполномоченным на это государственным и муниципальным заказчиком»<sup>1</sup>.

В дефиниции, представленной Е.Л. Барыбиной, есть интересное указание на то, что государственные и муниципальные нужды должны быть объективно существующими. Данное указание на практике подтверждается тем, что в соответствии со статьей 18 Закона о контрактной службе заказчик на этапе планирования обязан обосновать закупку, посредством установления соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, которые заключаются в:

- достижении целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъектов Российской Федерации, муниципальными программами;
- исполнении международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;
- выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Таким образом, понятие закупки товаров (работ, услуг) приведенное в Законе о контрактной системе, является достаточным, однако, мы считаем, что его следует дополнить несколькими уточнениями. Так, в данном понятии момент начала закупки конкретно не определен, но, исходя из анализа статьи 3 Закона о контрактной системе, практически закупка начинается с момента размещения извещения об осуществлении закупки, в случае если выбор

---

<sup>1</sup> Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средства самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 23.

поставщика (подрядчика, исполнителя) проводится конкурентным путем или моментом заключения контракта, если для проведения закупки в соответствии с Законом о контрактной системе не требуется размещение такого извещения. Также необходимо указать, что закупка осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, и предполагает возмездный характер, так как заключение контракта на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) хоть и направленного на обеспечение государственных и муниципальных нужд, но предполагающего отсутствие оплаты заказчиком товаров (работ, услуг) не является государственной или муниципальной закупкой.

Одним из нововведений Закона о контрактной системе является собственно создание контрактной системы. Как считает К.В. Симоновский, «контрактная система, создаваемая в качестве альтернативы устаревшему Закону о размещении заказов, предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок»<sup>1</sup>.

Согласно части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы,

---

<sup>1</sup> Симоновский К.В. Нововведения контрактной системы в сфере государственных (муниципальных) закупок // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 8. – С. 82.

уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

А.Ш. Гасаналиева считает, что «наиболее вероятно, данное понятие было заимствовано из законодательства США. Однако следует отметить, что федеральная контрактная система, предусмотренная Федеральными закупочными правилами (The Federal Acquisition Regulation, FAR)<sup>1</sup>, включенными в раздел 48 «Общественные контракты и управление собственностью» Кодекса федеральных правил, рассматривается как закупочная деятельность в целом»<sup>2</sup>.

Из понятия контрактной системы, находящегося в Законе о контрактной системе, можно выделить два основных элемента. Первый элемент – это участники контрактной системы. Второй – осуществляемые ими действия.

Относительно участников контрактной системы можно сказать, что в данной статье приведен их исчерпывающий перечень. Однако указанный перечень нельзя считать списком субъектов закупочного процесса вообще, так как в него не включены эксперты и экспертные организации, которых заказчик привлекает для осуществления приемки поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) а также органы контроля в сфере государственных и муниципальных закупок.

Что касается действий участников контрактной системы, то под такими действиями следует понимать реализацию прав и исполнение обязанностей

---

<sup>1</sup> Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR) // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>.

<sup>2</sup> Гасаналиева А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2016. – № 2. – С. 672.

участниками контрактной системы, закрепленных в нормативных правовых актах различных уровней, контрактах и предписаниях контролирующих органов в сфере государственных и муниципальных закупок.

Новшеством, контрактной системы стало то, что большой объем действий участников контрактной системы осуществляется задолго до заключения государственного (муниципального) контракта. Такими действиями являются трехлетнее и однолетнее планирование заказчиком закупок и их обоснование.

Введение контрактной системы также неразрывно связано с созданием единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), которая представляет собой интернет ресурс, на котором производится сбор, хранение, получение и анализ данных по всем этапам осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Законом о контрактной системе предусмотрена обязанность заказчиков размещать в ЕИС основополагающие документы заказчика – план закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, план-график закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также извещения о проведении закупочных процедур, информацию о заключенных контрактах и большинство отчетов, в том числе отчет об исполнении контракта. Создание ЕИС является верным и целесообразным шагом на пути к совершенствованию всей сферы осуществления государственных и муниципальных закупок. Обязательное размещение в ЕИС указанных выше документов заказчиками, позволяет проводить оперативный мониторинг общей ситуации в закупочной сфере и осуществлять контроль за действиями заказчиков.

Однако, несмотря на то, что ЕИС функционирует уже более трех лет, на практике возникают частые проблемы технического характера, как в прочем и с любыми другими официальными государственными порталами, которые порой могут повлечь за собой неприятные сложности для заказчиков.



Кроме того, статья 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>, устанавливает ответственность за неразмещение или нарушение сроков размещения в ЕИС информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации.

На наш взгляд, ответственность за правонарушения, предусмотренные указанной статьей, абсолютно не отвечает принципам справедливости и соразмерности. Обладая минимальной общественной опасностью, такие деяния, как нарушения сроков размещения в ЕИС необходимой информации или документов не более чем на два дня, уже могут повлечь наказание для должностных лиц в виде штрафа в размере пяти тысяч рублей, что является четвертью, а иногда и третью заработной платы контрактного управляющего. Для юридических лиц за это же деяние предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере пятнадцати тысяч.

Следующей особенностью контрактной системы, как указывает А.А. Храбкин, следует считать ее «направленность на глобальную централизацию закупок. Законодатель, с одной стороны, обозначил массу новых обязанностей для заказчиков, а с другой стороны, указал, что если рядовым заказчикам будет слишком тяжело справляться с требованиями закона, то закупки таких заказчиков следует централизовать в едином закупающем органе – тендерном комитете, агентстве или департаменте»<sup>2</sup>.

Что касается поставщиков (подрядчиков, исполнителей) то в связи с введением контрактной системы увеличились их траты на участие в государственных и муниципальных закупках. Теперь во всех случаях проведения закупочных процедур, кроме некоторых оснований закупки у единственного поставщика, участники закупки обязаны предоставлять

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 31.12.2001. – № 256.

<sup>2</sup> Храбкин А.А. Контрактная система: что изменится в практике расходования бюджетных средств // Ваш партнер-консультант. – 2013. – № 14. – С. 13.

обеспечение заявок на участие в таких закупочных процедурах. При этом следует учитывать, что расходы на приобретение банковских гарантий регулярно повышаются, так как банки не могут неконтролируемо выдавать банковские гарантии без их правильного бухгалтерского учета.

Также новым для участников закупки станет то, что при заключении дорогостоящих контрактов поставщик (подрядчик, исполнитель) будет обязан раскрыть информацию о бенефициарах, единоличном исполнительном органе, членах коллегиального исполнительного органа, своих субподрядчиках.

Так или иначе, понятие контрактной системы, введенное законодателем, не раскрывает всей сущности реформирования законодательства о закупках, нашедшего отражение в Законе о контрактной системе.

### **1.3 Принципы контрактной системы в сфере закупок**

В статье 6 Закона о контрактной системе указано, что контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Далее мы постараемся раскрыть каждый из этих принципов.

Принцип открытости и прозрачности. Данный принцип неразрывно связан с использованием ЕИС. Как отмечает Д. Казанцев, «открытость всех закупочных процессов должна обеспечить единая информационная система в сфере закупок, регулированию которой в Законе о контрактной системе уделено особое внимание. Открытыми должны стать все стадии закупочных отношений – от планирования закупочной деятельности и определения максимальной цены

каждой закупки до исполнения заключенного по результатам размещения заказа госконтракта»<sup>1</sup>.

В целях реализации принципа открытости и прозрачности на сайте ЕИС в открытой форме размещены:

– реестр контрактов, заключенных заказчиками, содержащий информацию о предмете контракта, цене контракта, этапах его исполнения, объеме обеспечения и поставщике, подрядчике, исполнителе.

– реестр недобросовестных поставщиков;

– библиотека типовых контрактов;

– реестр банковских гарантий, который ведется в соответствие с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>.

– результаты мониторинга закупок, аудита и контроля в сфере закупок;

– реестры жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;

– отчеты заказчиков;

– каталог товаров, работ, услуг. Относительно каталога товаров, работ услуг следует сказать, что он создается на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности<sup>3</sup>. Обязанность по его ведению лежит на Министерстве экономического развития Российской Федерации. И хотя обязательность его появления закреплена в статье 23 Закона о контрактной

---

<sup>1</sup> Казанцев Д. Не революция, а эволюция // Эж-ЮРИСТ. – 2013. – № 12. – С. 2.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2013. – № 46. – Ст. 5947.

<sup>3</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» // Экономика и жизнь. – 30.05.2014. – № 21.

системе, в реальности, по состоянию на второй квартал 2017 года, он так и не создан.

Также следует сказать, что на основе ЕИС у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований появилось право создавать свои информационные системы в сфере закупок, при условии их интеграции в ЕИС. Примером такой информационной системы служит действующая в рамках Челябинского городского округа муниципальная информационная система в сфере закупок города Челябинска.

Как отмечает В.В. Бехер, нормы Закона о контрактной системе в целом обеспечивают доступность информации всем заинтересованным в ней, тем самым позволяют работать на перспективу, анализировать и аккумулировать всероссийский опыт в сфере закупок и, самое главное, бороться с коррупционными проявлениями<sup>1</sup>.

Принцип обеспечения конкуренции. Целью данного принципа является установление одинаковых условий для участников закупок. Любой потенциальный поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет возможность участвовать в закупочных процедурах. Согласно части 4 статьи 3 Закона о контрактной системе участник закупки – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее –

---

<sup>1</sup> Бехер В.В. Отдельные вопросы реализации принципа открытости и прозрачности в рамках контрактной системы в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 5 (100). – С. 36.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (часть вторая) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В рамках указанного выше принципа на заказчика возлагается запрет на совершение действий, которые могут привести к ограничению конкуренции. Примером такого действия является искусственное укрупнение лота в заявке или техническом задании на осуществление закупочной процедуры. Такая ситуация возникает в случае, если в состав лота включаются товары, работы, услуги технологически и функционально не связанные друг с другом.

Как отмечает М. Канунцева, наиболее часто жалобы от участников закупок поступают в случаях, когда:

- лот укрупнен по одному виду товара, работы, услуги;
- лот объединяет различные товары, работы, услуги;
- в лоте объединены поставка товаров и выполнение работ или оказание услуг<sup>1</sup>.

Относительно укрупнения лота по одному виду товара (работы услуги) можно привести следующую практику антимонопольных органов. Федеральная антимонопольная служба признала незаконными действия заказчика, объединившего в один лот 71 земельный участок для продажи, поскольку установлено нарушение законодательства о защите конкуренции, выразившееся в объединении в один лот земельных участков, обладающих индивидуальными характеристиками, различными потребительскими свойствами, что привело к отказу от участия в торгах лиц, заинтересованных в земельном участке с определенным месторасположением и характеристиками<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Канунцева М. Правила объединения: какие товары, работы и услуги можно включать в один лот // Конкуренция и право. – 2014. – № 5. – С. 34.

<sup>2</sup> Постановление Федеральной антимонопольной службы Поволжского округа от 16 мая 2013 г. по делу № А65-21879/2012 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=APV;n=113969#0> (Дата обращения 27.04.2017).

В ситуации, когда в один лот объединены различные товары, работы, услуги, присутствие технологической и функциональной связи определяется одной сферой их применения, целевым назначением<sup>1</sup>.

Объединение в одном лоте поставки товаров и выполнения работ или оказания услуг проще всего показать на примере объединения в один лот проектно-сметных и строительных работ. М.Я. Евраев указывает, что при таком объединении происходит автоматическое сокращение количества участников закупки: во-первых, проектировщики, как правило, не занимаются непосредственно строительными работами и, наоборот, строительные организации часто не имеют проектных подразделений, а во-вторых, если отсутствует проектно-сметная документация, сложно выставить к конечному результату соответствующие требования по параметрам и характеристикам<sup>2</sup>.

Согласно части 1 статьи 9 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Данный принцип отражается в требованиях Закона о контрактной системе к заказчикам по поводу создания ими контрактной службы или введения должности контрактного управляющего, в чьи обязанности будет входить организация и реализация закупочной деятельности заказчика. Статья 38 Закона о контрактной службе устанавливает требования к сотрудникам контрактных служб и контрактным управляющим. Так, они должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

---

<sup>1</sup> Постановление 9 арбитражного апелляционного суда от 22 апреля 2013 г. по делу № А40-151759/12-21-1465 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MARB;n=515173#0> (Дата обращения 27.04.2017).

<sup>2</sup> Евраев М.Я. Спорные вопросы размещения госзаказа в сфере строительства // Руководитель строительной организации. – 2011. – № 5. – С. 65.

Принцип стимулирования инноваций. Сущность данного принципа заключается в том, что заказчики, осуществляя планирование закупок, непосредственное осуществление закупок обязаны отдавать приоритет поставщикам (подрядчикам, исполнителям) которые отвечают критериям инновационности и высокотехнологичности. Закон о контрактной системе не раскрывает, какие товары (работы, услуги) являются инновационными и высокотехнологичными. В данном случае, как мы полагаем, следует руководствоваться приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Согласно этому приказу товар считается инновационным, если:

- при его производстве используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;
- потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами или, в отсутствие прямых аналогов, имеются качественно новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или новый способ применения товара, позволяющий расширить область его использования. Высокотехнологичная продукция должна создаваться предприятиями наукоемких отраслей с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Российская газета. – 20.03.2013. – № 59.

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок. Данный принцип означает, что контрактная система в Российской Федерации базируется на единых принципах и подходах, механизмах регулирования.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно статье 12 Закона о контрактной системе, смысл этого принципа заключается в том, что лица, ответственные за проведение закупок, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно Стандарту финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», результативность – это степень достижения запланированных результатов<sup>1</sup>.

При этом, О.В. Архалович выражает мнение, что если опираться на буквальное толкование принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, то в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в рамках Закона о контрактной системе можно будет предусмотреть лишь ответственность за недостижение запланированных результатов и за неэффективное использование бюджетных средств<sup>2</sup>.

Относительно принципа эффективности осуществления закупок следует сказать, что согласно Закону о контрактной системе, он заключается в достижении заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами,

---

<sup>1</sup> Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668) // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12178578/> (Дата обращения 02.04.2017).

<sup>2</sup> Архалович О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок. // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 125.



казенными учреждениями, иными юридическими лицами при планировании и осуществлении закупок.

Оценка исполнения данного принципа производится путем аудита в сфере закупок, который осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований. Аудит в сфере закупок заключается в осуществлении анализа и оценки результатов закупок, а также достижения целей осуществления закупок.

Как считает С.С. Матевосян, одной из форм реализации принципа эффективности можно назвать обоснование закупок. Обоснование закупок определяется как соответствие планируемой закупки целям осуществления закупок. Цели закупок устанавливаются статьей 13 Закона о контрактной системе. Обоснование закупок осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика<sup>1</sup>.

Часть 2 статьи 19 Закона о контрактной системе раскрывает требования к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и относит к ним требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров (работ, услуг) позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. – 2013. – № 8. – С. 9.

В настоящее время законодательно не закрепляется понятие «роскошь» и нет нормативно закреплённого перечня предметов роскоши. В приложении Указа Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665 «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1718 от 14 октября 2006 г.»<sup>1</sup> приведен список предметов роскоши. К таковым данный Указ относит:

- ювелирные изделия из золота, платины, бриллиантов и драгоценных камней общей стоимостью свыше 50 тысяч рублей;
- наручные часы стоимостью свыше 50 тысяч рублей за штуку;
- парфюмерные товары общей стоимостью свыше 5 тысяч рублей;
- меховые изделия общей стоимостью свыше 250 тысяч рублей;
- марочные коньяки, вина и другие спиртные напитки общей стоимостью свыше 5 тысяч рублей;
- легковые автомобили стоимостью свыше 3 миллионов рублей.

Статья 6 Закона о контрактной системе содержит исчерпывающий перечень принципов контрактной системы. Однако, исходя из системного анализа положений Закона о контрактной системе, мы делаем вывод о наличии еще одного принципа, а именно принципа поддержки субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Данный вывод основывается на следующем.

Согласно статье 30 Закона о контрактной системе, заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СМП и СОНО) в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665 «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1718 от 14 октября 2006 г.» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/682998/> (Дата обращения 16.04.2017).

предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей.

Вполне логично, что из перечня закупочных процедур, которые заказчик может использовать для осуществления закупок у СМП и СОНО, исключены закупки у единственного поставщика (подробно о которых пойдет речь во второй главе настоящей диссертации). Это обусловлено в первую очередь тем, что объект закупки может предоставить только монополист или иной субъект, не имеющий, в силу ряда обстоятельств, конкурентов на рынке определенного, специфического товара (работы, услуги). Однако среди закупок у единственного поставщика можно выделить закупки, при осуществлении которых объект закупки не играет никакой роли, а имеет значение цена отдельного контракта (договора) и общий объем таких закупок (закупки осуществляемые по пункту 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе). Мы полагаем, что на данные закупки необходимо распространить требование статьи 30 Закона о контрактной системе, относительно минимального объема закупок, осуществляемых у СМП и СОНО. Это, во-первых, станет дополнительной мерой поддержки СМП и СОНО, а во-вторых, позволит государственным (муниципальным) заказчикам, которые осуществляют закупки только лишь по пункту 4 или 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, добросовестно исполнять требование статьи 30 Закона о контрактной системе, не навлекая на себя гнев контрольно-надзорных органов.

Также хотелось бы отметить, что поставщикам (подрядчикам, исполнителям) участвующим в системе государственных и муниципальных закупок, приходится в некоторых случаях мириться с непривычными условиями контрактов. Таким условием может быть установленная в контракте обязанность поставщика, подрядчика, исполнителя привлечь при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями. Право заказчика

на внесение в контракт такого условия зафиксировано в части 6 статьи 30 Закона о контрактной системе.

При этом, социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в формах, предусмотренных Федеральным Законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ №7 «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup> (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие в соответствии с учредительными документами деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, перечисленные в пункте 31.1. Федерального Закона «О некоммерческих организациях».

Таким образом, явственно следует, что законодатель отдает привилегированное положение субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям по сравнению с другими участниками закупок. Это обусловлено тем, что осуществление поставок товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственным и муниципальным контрактам, в рамках государственной программы поддержки малого бизнеса, является существенным механизмом такой поддержки. Хотелось бы отметить, что данный вопрос находится непосредственно на контроле у Президента Российской Федерации.

Подводя итог, можно сказать, что утверждение законодателем принципов контрактной системы, являющихся фундаментом всей сферы государственных и муниципальных закупок, является несомненно положительной тенденцией, свидетельствующей о процессе создания самостоятельного правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 145.

Таким образом, проанализировав историю развития, основы правового регулирования института государственных (муниципальных) закупок, изучив понятия государственных (муниципальных) закупок и контрактной системы в сфере закупок, подробно рассмотрев принципы контрактной системы, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, исторический опыт правового регулирования в значительной степени повлиял на законодательство действующее сегодня в сфере закупок. Оказались воспроизведены многие механизмы и подходы, подинституты и принципы.

Во-вторых, основой современного правового регулирования сферы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд являются Гражданский кодекс Российской Федерации, профильный федеральный закон – Закон о контрактной системе, который не просто регламентирует закупочную деятельность, а реформирует весь институт, посредством введения контрактной системы в сфере закупок.

В-третьих, понятие закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, приведенное в Законе о контрактной системе, по своей сути является правильным, однако оно нуждается во внесении в него дополнений, или создании поясняющих правовых норм. Так, мы считаем, что данное понятие необходимо дополнить указанием на возмездный характер отношений между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также указать, что закупка товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляется за счет соответствующего бюджета (государственного, муниципального) и (в случае их наличия) внебюджетных средств. Кроме того, мы считаем, что в Закон о контрактной системе необходимо вернуть понятие государственных и муниципальных нужд, установленное, в ныне утратившем силу, Законе о размещении заказов, с указанием на объективную обоснованность государственных (муниципальных) нужд.

В-четвертых, введение контрактной системы, является, несомненно, большим и верным шагом вперед в плане регулирования и регламентации всего закупочного процесса, однако законодателю и всем субъектам закупочного процесса еще предстоит осуществление работы по ее внедрению и налаживанию необходимых правовых связей.

В-пятых, перечень принципов контрактной системы в сфере закупок необходимо дополнить еще одним принципом, отражениями которого пронизан весь Закон о контрактной системе, а именно принципом поддержки СМП и СОНО. Кроме того, перечень закупочных процедур, которые заказчик может использовать для проведения закупок у СМП и СОНО, необходимо дополнить закупками у единственного поставщика, осуществляемыми по пунктам 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

## **2 СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ) ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

### **2.1 Конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя)**

Главной особенностью поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, помимо собственно участия в таких правоотношениях публичных образований в качестве заказчиков, является то, что поставщик (подрядчик, исполнитель) выбирается, не исходя из принципа свободы договора, а в соответствие с результатом осуществления конкурентных процедур.

Что интересно, физические лица, юридические лица, будто унитарные или корпоративные, перед тем как заключить гражданско-правовой договор, также проводят своеобразные «конкурентные процедуры», которые заключаются в предварительном анализе рынка, сравнении цен, условий, репутации потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Наиболее ярко это выражается в проведении параллельных переговоров с несколькими возможными контрагентами.

Однако, в случае осуществления государственных или муниципальных закупок, проведение конкурентных процедур характеризуется, помимо законодательной регламентации и четко прописанных механизмов, еще и особыми причинами их проведения. К таким причинам можно отнести:

– социально-экономическую. Проведение конкурентных процедур кроме всего прочего способствует развитию конкуренции между хозяйствующими субъектами, понуждая их соответствовать общим рыночным условиям в целях получения права на заключение контракта с крупным заказчиком, обладающим гарантированной платежеспособностью;

– общественно-политическую. Проводя закупки на основании конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственные и муниципальные заказчики презюмируют непредвзятость, равенство субъектов предпринимательских отношений перед лицом государства и муниципальных образований;

– криминально-предупредительную. В условиях реальной конкуренции между участниками конкурентных процедур, значительно снижается возможность сговора предпринимателей с лицами, принимающими решения о расходовании бюджетных средств.

Также, с одной стороны, вполне логично напрашивается и еще одна причина, а именно экономическая (рациональная), заключающаяся в том, что в ходе проведения торгов значительно снижается начальная (максимальная) цена контракта, позволяя заказчику эффективно экономить бюджетные средства, при этом, не уменьшая количества или ухудшения качества товаров, работ, услуг. Однако, изучив практику осуществления государственных и муниципальных закупок, мы приходим к выводу, что фактически, проведение конкурентных процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя не обеспечивает экономию бюджетных средств.

Так, согласно статистике, приведенной на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок<sup>1</sup>, средний объем такого снижения цены составляет около 7 % от начальной (максимальной) цены контракта.

Но, возникает вопрос, что происходит с бюджетными средствами, которые оказываются сэкономленными? Согласно пункту 5 части 6 статьи 17 Закона о контрактной систем, планы закупок подлежат изменению при необходимости использования в соответствие с законодательством Российской Федерации экономии, полученной при осуществлении закупок. Таким образом, при появлении экономии, государственный (муниципальный) заказчик, вносит

---

<sup>1</sup> Единая информационная система сфере закупок // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.



изменения в план закупок, добавляя сумму экономии, и, что чаще всего происходит, расходует ее на закупки у единственного поставщика, которые не были предусмотрены заказчиком на этапе планирования. То есть, по сути, использование экономии направлено на обеспечение неких «дополнительных», не предусмотренных ранее нужд заказчиков.

Кроме того, право на использование экономии, дает повод недобросовестным заказчикам при расчете начальной (максимальной) цены контракта брать за основу завышенные показатели цен на товары (работы, услуги), что повышает начальную (максимальную) цену контракта, и как следствие, искусственно увеличивает размер экономии.

Таким образом, проведение конкурентных процедур обусловлено, в основном, поддержанием конкуренции в условиях рыночной экономики и предотвращением появления возможных схем расхищения бюджета.

Закон о контрактной системе предусматривает несколько способов осуществления конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) которые, можно разделить на несколько разновидностей. В первую очередь, они подразделяются на конкурентные процедуры в форме торгов и конкурентные процедуры, проводимые без торгов.

В ГК РФ, а именно в статье 447<sup>1</sup> указано, что договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Однако ни в этой статье, ни в других статьях или нормативных правовых актах не раскрывается понятие «торги». Лишь «ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения»<sup>2</sup> обозначает торги (тендер), как форму торговли, характеризующуюся заключением на торгах договора купли-продажи с победителем, предложившим условия, наиболее полно отвечающие требованиям организаторов конкурса (тендера).

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 // Российская газета. – 08.12.1994. – № 238 – 239.

<sup>2</sup> Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 августа 2013 г. № 582-ст) // Стандартиформ. – 2014.

О.М. Фоминых определяет торги, как «специальный способ заключения договора, позволяющий организатору торгов выбрать наиболее выгодные условия благодаря конкуренции между, как минимум, двумя контрагентами»<sup>1</sup>.

Оба предложенных определения указывают на возможность выбора организатором торгов наилучших для себя условий, но, как нам представляется, сущность торгов выражается, в том числе, и в том, что во время проведения торгов изменяется цена предложения в благоприятную для организатора сторону.

В свою очередь, О.А. Беляева характеризует торги как «специальную процедуру, посредством которой заключается договор» и указывает, что «отличие данного торга от торга между единичным покупателем (заказчиком) и продавцом (подрядчиком), выражается в возможности изменять цену предлагаемых товаров (работ, услуг), используя механизм конкуренции между многочисленными претендентами. Кроме того, торги – это специальная процедура, опосредующая процесс предоставления какого либо права, включая право на заключение договора»<sup>2</sup>.

Также, прежде чем приступать собственно к изучению конкурентных процедур, проводимых в форме торгов, следует выделить принципы их проведения.

Публичность. В целях привлечения к участию в торгах как можно большего количества потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что максимально обеспечивает конкуренцию при проведении торгов и минимизацию возможности сговора между участниками, информация о предстоящей конкурентной процедуре должна быть официально опубликована в открытом доступе. Каждый потенциальный поставщик (подрядчик, исполнитель) должен иметь возможность вовремя ознакомиться с условиями торгов и предоставить свое оптимальное предложение. Источником такой

---

<sup>1</sup> Фоминых О.М. Признания недействительными торгов и заключенных на них договоров: автореф. дисс. ....канд. юр. наук / О.М. Фоминых. – М., 2014. – С. 10.

<sup>2</sup> Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дисс. ....канд. юр. наук / О.А. Беляева. – М., 2012. – С. 12.

информации может быть официальный сайт заказчика, сайт электронной торговой площадки, печатное издание. В случае несоблюдения данного принципа, круг возможных участников торгов сужается, что не позволяет заказчику в полной мере рассчитывать на здоровую конкуренцию и реализацию принципа эффективности.

**Состязательность.** Данный принцип характеризует сам смысл торгов, в рамках которых участники торгуются между собой, предлагая заказчику наилучшие цены и предложения, соглашаясь на сотрудничество, не смотря на уменьшение маржи, а заказчик имеет возможность отобрать по заранее определенным критериям наиболее подходящее предложение.

**Формализованность.** Любая конкурентная процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в том числе проводимая в форме торгов, проводится по определенным законом правилам, устанавливающим критерии определения победителя, сроки опубликования извещения, сроки подачи заявок на участие и так далее. Каждый этап конкурентной процедуры строго регламентирован, в целях предотвращения совершения заказчиком и участниками ошибок, и, тем более, злоупотреблений.

Согласно положениям Закона о контрактной системе, конкурентные процедуры в форме торгов проводятся в виде аукциона и конкурса, что не противоречит статье 447 ГК РФ, которая предусматривает аналогичные виды торгов.

ГК РФ не содержит понятия «аукцион», лишь в пункте 4 статьи 447 указывает, что выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. Закон о контрактной системе предусматривает проведение аукциона в электронной форме (электронного аукциона) и закрытого аукциона.

Под аукционом в электронной форме, согласно части 1 статьи 59 Закона о контрактной системе, понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения

в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. Электронной торговой площадкой является сайт в информационно-коммуникационной сети «интернет», на котором проводятся аукционы. Взимание платы за проведение электронного аукциона не допускается.

На государственном или муниципальном заказчике лежит обязанность по проведению электронного аукциона, в случае, если осуществляются закупки товаров (работ, услуг) включенных в перечень, установленный Распоряжением Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»<sup>1</sup>. Однако, заказчик имеет право осуществлять посредством проведения электронного аукциона закупки товаров (работ, услуг) и не включенных в вышеуказанный перечень.

Обмен информацией при проведении электронного аукциона осуществляется при помощи электронного документооборота. Особенностью является то, что информация, направляемая в форме электронных документов, подписывается усиленной электронной подписью.

Извещение о проведении электронного аукциона размещается в ЕИС. На подачу заявок участникам дается 7 дней, а в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает три миллиона рублей срок для подачи заявок составляет не менее 15 дней.

Заявка на участие в электронном аукционе состоит из двух частей. Первая часть содержит:

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // Собрание законодательства РФ. – 28.03.2016. – № 13. – Ст. 1880.

- согласие участника электронного аукциона на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) указанных в извещении;
- конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе (указание на товарный знак, знак обслуживания, фирменное наименование, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование страны происхождения товара).

Вторая часть заявки содержит информацию о поставщике, подрядчике, исполнителе.

Срок для рассмотрения первых частей заявок составляет не более 7 дней с даты окончания срока на подачу заявок.

Для того, чтобы электронный аукцион был признан состоявшимся, необходимо как минимум две заявки от разных участников аукциона.

Далее, в следующий рабочий день по истечению двух дней с момента окончания срока на рассмотрение первых частей заявок, проводится непосредственно электронный аукцион.

В момент проведения электронного аукциона, участники снижают начальную (максимальную) цену контракта. Величина такого снижения составляет от 0,5 % до 5 % от начальной (максимальной) цены контракта (шаг аукциона). При этом проведение электронного аукциона должно соответствовать следующим требованиям:

- участник аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, равное ранее поданному этим участником предложению о цене контракта или большее чем оно, а также предложение о цене контракта, равное нулю;
- участник аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, которое ниже, чем текущее минимальное предложение о цене контракта, сниженное в пределах шага аукциона;
- участник аукциона не вправе подать предложение о цене контракта, которое ниже, чем текущее минимальное предложение о цене контракта в случае, если оно подано таким участником электронного аукциона.

По итогу проведения электронного аукциона составляется протокол проведения электронного аукциона.

Затем, в течение трех рабочих дней с даты размещения на электронной площадке протокола проведения электронного аукциона, рассматриваются вторые части заявок участников, в целях принятия решения о соответствии или несоответствии участников аукциона требованиям, установленным статьей 31 Закона о контрактной системе. Результаты рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе фиксируются в протоколе подведения итогов аукциона.

Как отмечает Н.Ю. Андреев, «при проведении электронного аукциона действует общее правило о том, что победителем аукциона признается участник, предложивший наименьшую цену контракта. Однако исключением из этого правила является ситуация, когда в процессе аукциона цена контракта снижена до половины процента начальной (максимальной) цены лота и ниже. Такой аукцион проводится на право заключить контракт, то есть победитель должен будет и исполнить контракт, и заплатить заказчику за право его заключения»<sup>1</sup>.

По окончании всех вышеуказанных процедур, с победителем электронного аукциона заключается контракт, с условием о цене, предложенной победителем аукциона.

Следующей разновидностью торгов является конкурс. Также как и в случае с аукционом, ГК РФ содержит лишь указание на то, что выигравшим торги по конкурсу – считается лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

Закон о контрактной системе предусматривает несколько видов конкурса:

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс.

---

<sup>1</sup> Андреев Н.Ю. Использование электронных торгов в современной контрактной системе // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 7 (166). – С. 9.

Согласно части 1 статьи 48 Закона о контрактной системе открытый конкурс – это 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 перед проведением открытого конкурса разрабатывает и утверждает конкурсную документацию. Извещение о проведении открытого конкурса, так же как и в случае проведения электронного аукциона, размещается в ЕИС.

Подача заявок на участие в открытом конкурсе осуществляется в письменной форме, а в случае, если конкурсной документацией допускается, то в электронной форме в течение 20 дней с момента опубликования извещения. При этом, заявки в письменной форме подаются запечатанными в конвертах, а заявки в электронной форме с закрытым доступом.

После окончания срока для подачи заявок, конкурсная комиссия вскрывает конверты или открывает доступ к поданным в электронным формам заявкам, что оформляется протоколом.

Поданные заявки после вскрытия конвертов или открытия допуска к электронной заявке рассматриваются в течение 20 дней. Далее конкурсная комиссия оценивает поданные заявки на соответствие конкурсной документации и оформляет протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе.

Для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет их по цене, а также по иным критериям, указанным в конкурсной документации. Это могут быть:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;

- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

Правила оценки заявок установлены Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»<sup>1</sup>. В соответствии с их нормами значимость критериев определяется в процентах. При этом, для расчетов рейтингов применяется коэффициент значимости, равный значению соответствующего критерия в процентах, деленному на 100. Оценка заявок производится с использованием не менее двух критериев. Как уже отмечалось выше, один из них – цена контракта (его значимость не может быть менее 35 %). Сумма значимостей критериев оценки заявок, установленных в конкурсной документации, составляет 100 %. Для оценки заявки рассчитывается итоговый рейтинг путем сложения рейтингов по каждому критерию оценки заявки, установленному в конкурсной документации, умноженных на их значимость.

Таким образом, конкурсной комиссией на основании результатов оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе каждой заявке относительно других по мере уменьшения степени выгоды содержащихся в них условий исполнения контракта присваивается порядковый номер. Заявке на участие в конкурсе, в которой содержатся лучшие условия исполнения контракта (набравшей наибольший итоговый рейтинг), присваивается первый номер.

Согласно части 8 статьи 53 Закона о контрактной системе, победителем конкурса признается участник конкурса, который предложил лучшие условия исполнения контракта на основе критериев, указанных в конкурсной

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» // Собрание законодательства РФ. – 21.09.2009. – № 38. – Ст. 4477.



документации, и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер. Далее, с участником, победившем в конкурсе, заключается контракт, на условиях, указанных в заявке на участие в конкурсе, поданной победившим участником.

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

Конкурс с ограниченным участием проводится в случаях закупки:

- если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации;
- работ по сохранению объектов культурного наследия.

Также одним из видов конкурса, по Закону о контрактной системе, является двухэтапный конкурс. Так, согласно статье 57 Закона о контрактной системе, под двухэтапным конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого 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.

Двухэтапный конкурс проводится заказчиком в случае одновременного соблюдения 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;

– контракта на создание произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

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

Также, для электронного аукциона и всех видов конкурса предусмотрены закрытые формы проведения. Особенностью закрытых форм торгов являются:

– для обмена информацией не используется электронный документооборот;

– документация о закрытых торгах не подлежит опубликованию в средствах массовой информации и размещению в единой информационной системе;

– участники закрытых торгов определяются самим заказчиком;

– случаи применения, которые связаны со сведениями, составляющими государственную тайну.

Как отмечает Э.В. Немченко, «Сравнивая конкурс и аукцион как способы размещения заказа, следует отметить, что аукцион априори является более прозрачным видом торгов в силу того, что выбор победителя зависит от единственного критерия, которым является цена государственного (муниципального) контракта. Организатор аукциона, проводимого в целях размещения государственного и муниципального заказа, не предлагает свою продукцию к продаже, а заинтересован купить продукцию контрагентов, его выгода заключается в приобретении искомой продукции по максимально

низкой цене. Исходя из этого, такой аукцион устроен так, что в ходе торгов потенциальные исполнители государственного и муниципального заказа, для привлечения государственного заказчика, соревнуются друг с другом в наибольшем снижении цены на требующуюся продукцию»<sup>1</sup>.

Однако хотелось бы отметить, что в отличие от Закона о размещении заказов, устанавливающего приоритет аукциона как способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя, часть 2 статьи 48 Закона о контрактной системе, в качестве основного способа осуществления закупок определяет открытый конкурс. По мнению Р.Б. Куличева, «закрепление конкурса как основного способа осуществления закупок соответствует рекомендациям ЮНСИТРАЛ и мировой практике в целом и должно положительно сказаться на качестве товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд. Исключительно ценовая конкуренция зачастую приводила к определению исполнителя контракта, не имеющего возможностей для его надлежащего исполнения»<sup>2</sup>.

Согласно части 1 статьи 44 Закона о контрактной системе, при проведении конкурсов и аукционов заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок. Закон о контрактной системе предоставляет на выбор два способа – банковская гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором учитываются операции со средствами, поступающими заказчику. Участники закупки самостоятельно определяют способ обеспечения, но обеспечение заявки на участие в электронных аукционах может предоставляться участником закупки только путем внесения денежных средств. При этом, участник закупки не вправе одновременно выбрать два способа обеспечения исполнения одного контракта. По мнению И.А. Овчинникова, это ущемляет права участников закупок. «Для повышения эффективности

---

<sup>1</sup> Немченко Э.В. Электронный аукцион – способ размещения государственных и муниципальных заказов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 3. – С. 31.

<sup>2</sup> Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика. – 2013. – № 6. – С. 7.

обеспечения обязательств в системе государственных и муниципальных закупок, необходимо дополнить Закон о контрактной системе нормой, позволяющей поставщику, подрядчику, исполнителю предоставлять заказчику «смешанное» обеспечение своих обязательств – банковскую гарантию и денежные средства одновременно»<sup>1</sup>.

Хотелось бы отметить, что в целях предоставления такого обеспечения, как внесение денежных средств на указанный заказчиком счет, поставщики (подрядчики, исполнители), чей бюджет не позволяет предоставить такое обеспечение, вынуждены брать, так называемые, «тендерные» кредиты или займы, выдаваемые либо на период проведения конкурентных процедур, либо на иной период, согласованный между заемщиком и займодавцем, под определенный процент, либо комиссионное вознаграждение. В данной ситуации, учитывая, что в Законе о контрактной системе предусматривается бесплатный порядок участия в торгах, мы полагаем, что законодатель должен создать механизмы компенсации не победившим участникам.

К конкурентным процедурам, проводим без торгов, Закон о контрактной системе относит запрос котировок и запрос предложений. Сущность данных процедур заключается в том, что после подачи заявки, участники не влияют на изменение цены контракта, а победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену при запросе котировок, или, в случае проведения запроса предложений, участник закупки, чья заявка наиболее соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Согласно статье 111 Закона о контрактной системе, Правительство Российской Федерации вправе определить особенности осуществления конкретной закупки, в том числе установить способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), не предусмотренный Законом о контрактной системе,

---

<sup>1</sup> Овчинников И.А. Государственный контракт: способы обеспечения исполнения // Молодой ученый. – 2016. – № 5. – С. 514.

а также в целях создания для Российской Федерации дополнительных технологических и экономических преимуществ (в том числе встречных обязательств) вправе определить дополнительные условия исполнения контракта, не связанные с его предметом.

Довольно примечательной является информация о статистике закупок на примере муниципального образования город Челябинск, размещенная на официальном сайте Управления муниципального заказа города Челябинска<sup>1</sup>. Согласно вышеуказанной статистической информации, по состоянию на 02.06.2017, с начала года, структура осуществления конкурентных закупок представляет следующее:

- 1) Электронный аукцион – 93,48 %;
- 2) Конкурс с ограниченным участием – 5,02 %;
- 3) Открытый конкурс – 1,38 %;
- 4) Запрос котировок – 0,10 %;
- 5) Запрос предложений – 0,02 %;
- 6) Двухэтапный конкурс – 0,00 %.

## **2.2 Определение поставщика (подрядчика, исполнителя), проводимое без конкурентных процедур**

Как уже говорилось ранее, способы определения поставщика, подрядчика, исполнителя делятся на способы, проводимые путем конкурентных процедур, и проводимые без конкурентных процедур. К последним относятся закупки у единственного поставщика.

По мнению М.С. Соловьева, «заключение контракта с единственным поставщиком является, пожалуй, самой непрозрачной из всех форм размещения

---

<sup>1</sup> Муниципальная информационная система в сфере закупок города Челябинска // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakaz.cheladm.ru/Tender/Default.aspx>.

заказа, поскольку предполагает максимальную дискрецию со стороны заказчика, который, в свою очередь, являясь представителем публичной администрации, по собственному усмотрению выбирает контрагента. Как обоснованно указано в Руководстве по принятию Типового закона ЮНИСИТРАЛ о закупках товаров (работ), подобная процедура по существу представляет собой переговоры о заключении договора»<sup>1</sup>.

Основания проведения закупки у единственного поставщика перечислены в статье 93 Закона о контрактной системе. Эти основания можно разделить на несколько групп.

В первую группу, на наш взгляд, можно объединить основания, которые характеризуются тем, что обеспечение государственных или муниципальных нужд требует проведения закупочной процедуры в максимально короткий срок (приобретение товаров (работ, услуг) потребность в которых возникла вследствие чрезвычайных ситуаций). Как отмечает К. Чагин, «осуществляя такую закупку, заказчику необходимо отдавать себе отчет в следующем:

Во-первых, круг тех товаров (работ, услуг), которые можно закупить у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) изначально сильно ограничен. Кроме того, в законе установлено, что осуществить такую закупку заказчик вправе только в том количестве (объеме), которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форм.

Во-вторых, следует четко понимать критерии отнесения ситуации, в которой осуществляется закупка, к случаям, в которых такая закупка допускается.

В-третьих, следует понимать иные признаки той ситуации, когда применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя),

---

<sup>1</sup> Соловьев М.С. Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика: от размещения заказа к контрактной системе // Налоги и финансовой право. – 2014. – № 4. – С. 109.

требующих затрат времени, нецелесообразно. Собственно, с этим моментом и возникает на практике большинство спорных ситуаций.

К сожалению, какое-либо нормативно закрепленное описание таких признаков отсутствует как в самом Законе о контрактной системе, так и в его подзаконных нормативных правовых актах. Поэтому здесь стоит обратить внимание на определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2013 № ВАС-9962/13<sup>1</sup>, в котором указано, что обстоятельства, которые могут служить обоснованием причин заключения контракта с единственным исполнителем, в случае если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно, должны обладать свойствами внезапности, чрезвычайности и непредотвратимости, при этом суд исходил из того, что наличие возможности у заказчика прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию в течение определенного периода времени является основанием признать контракт, заключенный с единственным исполнителем в указанном случае, недействительным. На содержание данного судебного определения неоднократно обращает внимание и Минэкономразвития РФ.

В-четвертых, важно знать, какие специальные сопроводительные процедуры необходимо выполнить заказчику при осуществлении такой закупки»<sup>2</sup>.

Вторую группу, как мы считаем, составляют основания, суть которых заключается в эксклюзивности поставщика (подрядчика, исполнителя) выражающейся в невозможности предоставления товаров (работ, услуг) другими хозяйствующими субъектами. К таким основаниям можно отнести закупки

---

<sup>1</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2013 № ВАС-9962/13 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=345399#0> (Дата обращения 13.04.2017).

<sup>2</sup> Чагин К. Экстренные закупки у единственного поставщика по 44-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL: [https://otc.ru/academy/articles/ekstrennye\\_zakupki\\_u\\_EP\\_44fz](https://otc.ru/academy/articles/ekstrennye_zakupki_u_EP_44fz) (Дата обращения 21.04.2017).

у субъектов естественных монополий, закупки объектов интеллектуальной собственности у обладателей исключительных прав на такие объекты.

К третьей группе относятся основания обусловленные целями обеспечения безопасности государства. Примером такого основания можно назвать закупку работ по мобилизационной подготовке в Российской Федерации.

Четвертую группу составляют основания закупок у единственного поставщика, которые возникают в случае признания несостоявшимися конкурентных форм проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие отсутствия или наличия только одной поданной заявки.

В пятой группе, на наш взгляд, относятся закупки, связанные с приобретением в собственность или во владение и пользование объектов недвижимости. Это обусловлено спецификой недвижимости как индивидуально-определенного объекта.

В шестую группу следует отнести закупки товаров (работ, услуг) у предприятий и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Согласно части 2 статьи 93 Закона о контрактной системе, на заказчике лежит обязанность по размещению в ЕИС извещения о проведении закупок у единственного поставщика, в большинстве случаев, обозначенных выше. Также заказчик обязан составить отчет о невозможности или нецелесообразности использования конкурентных способов определения поставщика (подрядчика исполнителя).

Также, среди закупок у единственного поставщика можно выделить седьмую группу – особые закупки, называемые в отчетной документации заказчиков закупками малого объема.

Закупки малого объема – обобщающее понятие, используемое для обозначения закупок у единственного поставщика, предусмотренных пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. Объединяет такие закупки, во-первых, то, что законодатель ограничил общий возможный объем таких закупок. Так, согласно пункту 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе,



заказчик вправе осуществить такие закупки в объеме, не превышающем два миллиона рублей в год, или не превышающем пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не более чем пятьдесят миллионов рублей. По пункту 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе ограничения устанавливаются соответственно в пределах пятидесяти процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не более чем двадцати миллионов рублей двадцати миллионов рублей в год. Во-вторых, ограничена цена контракта отдельной закупки, ста тысячами рублей в случае ее осуществления по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, и четырьмястами тысячами, в случае ее осуществления по пункту 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. Отличным же является то, что по пункту 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчиками являются исключительно государственные или муниципальные учреждения культуры, а также зоопарки, планетарии, парки культуры и отдыха, заповедники, ботанические сады, национальные парки, природные парки, ландшафтные парки, театры, учреждения, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательные учреждения, цирки, музеи, дома культуры, дворцы культуры, клубы, библиотеки, архивы, государственные или муниципальные образовательные организации, физкультурно-спортивные организации.

Кроме того, анализируя положения Закона о контрактной системе, можно прийти к выводу о том, что закупки малого объема характеризуются максимально упрощенной процедурой их проведения. Так, согласно части 2 статьи 93 Закона о контрактной системе, для осуществления такой закупки не требуется размещение извещения, составления отчета о нецелесообразности применения конкурентного способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя. В соответствии с частью 1 статьи 103 Закона о контрактной системе, информация о таких закупках не вносится в реестр контрактов, а часть 9 статьи 94 Закона о контрактной системе позволяет не размещать отчет об исполнении контракта, заключенного на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93

Закона о контрактной системе. Также по таким закупкам не требуется привлечение экспертов или экспертных организаций для приемки товаров, работ, услуг, (часть 4 статьи 94 Закона о контрактной системе) и не обязательно требование об обеспечении исполнения контракта (часть 2 статьи 96 Закона о контрактной системе). Что касается самого контракта, то, согласно части 15 статьи 34 Закона о контрактной системе, при заключении контракта в случаях, предусмотренных пунктами 4, 5, части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации для совершения сделок. Это говорит о том, что в данной ситуации контракт может иметь любое наименование, стороны вольны в определении наименования предмета контракта, установлении прав, обязанностей и меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта. На контракты, заключенные в соответствие с пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе распространяется лишь требование о включении в текст контракта информации о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения.

Среди оснований осуществления закупок у единственного поставщика, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, закупки малого объема выгодно отличает абсолютный характер, то есть на основании пунктов 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе возможно осуществить закупку, предметом которой будет любой товар, работа или услуга. Данный вывод основывается на том, что в соответствие с частью 1 статьи 2 Закона о контрактной системе, законодательство Российской Федерации о контрактной системе основывается, в том числе, на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, основным принципом которого является принцип диспозитивности, согласно которому разрешено делать все, что не запрещено законом. Нормы законодательства Российской Федерации о контрактной системе не ограничивают право заказчика на выбор основания для заключения контракта.

В связи с этим, заказчик по своему усмотрению вправе выбрать одно из нескольких оснований для заключения контракта. Ограничением служит лишь цена контракта закупки и предел общего объема закупок по пунктам 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Таким образом, осуществление закупок малого объема позволяет заказчикам проводить закупку в более короткий срок за счет отсутствия обязанности проводить конкурентные процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя, а также дает заказчику возможность самостоятельно выбрать контрагента, не ограничивая себя результатами конкурентных процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя и заключить обычный гражданско-правовой договор на условиях, определяемых сторонами данного договора.

Минусами закупок малого объема являются ограниченность в возможности их использования, обусловленная предельными суммами для конкретной закупки для общего объема таких закупок, и отсутствие возможности для заказчика сэкономить бюджетные средства, вследствие отсутствия конкуренции между поставщиками (подрядчиками, исполнителями) за право заключить государственный или муниципальный контракт.

Подводя итоги анализа способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя для обеспечения государственных и муниципальных нужд, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, основными причинами проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) являются предупреждение коррупции и развитие конкуренции между хозяйствующими субъектами, желающими получить государственный (муниципальный) заказ в условиях рыночной экономики.

Во-вторых, в случае проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) возможно образование экономии, в размере разницы между начальной (максимальной) ценой контракта и конечной

ценой контракта. Однако образовавшаяся экономия идет не в бюджет определенного уровня, например для осуществления социальных программ, инвестирования, а поступает в распоряжение заказчика, проводившего закупку, и расходуется, в основном, на собственные, незапланированные нужды.

В-третьих, среди конкурентных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя можно выделить торги, в процессе проведения которых участники изменяют условия своих заявок в пользу заказчика, и конкурентные процедуры, по итогам которых контракт заключается с участником, чья первоначальная заявка выгоднее для заказчика.

В-четвертых, несмотря на указание в Законе о контрактной системе, что основной формой проведения конкурентных процедур является открытый конкурс, практика осуществления закупок показывает, что более девяноста процентов процедур – это электронный аукцион, что обусловлено, сложностью проведения процедуры конкурса и превалированием в структуре закупок приобретения товаров.

В-пятых, Закон о контрактной системе стимулирует использование электронного документооборота, неприменяемого лишь в случаях проведения закрытых процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя.

В-шестых, мы полагаем, что в Закон о контрактной системе должны быть внесены изменения, касающиеся использования образовавшейся в результате проведения конкурентных процедур экономии. Так, необходимо лишить заказчика права использовать экономию, так как она не предусматривается заказчиком на этапе планирования, и, по сути, используется на обеспечение неких «дополнительных», не предусмотренных ранее нужд заказчиков.

В-седьмых, по нашему мнению, законодателем должны быть закреплены механизмы компенсации не победившим участникам торгов за затраченные ими средства на погашение процентов или сумм комиссионного вознаграждения по договорам «тендерного» кредитования и займа. Мы предлагаем законодательно урегулировать вопрос выдачи «тендерных» кредитов и займов,

запретить их выдачу за комиссионное вознаграждение и предусмотреть возможность перерасчета суммы процентов в сторону уменьшения, в случае, если участник торгов не признан победителем.

В-восьмых, закупки у единственного поставщика не являются выборной альтернативой конкурентным процедурам, а осуществляются только в случае проведения закупки либо у специфического поставщика (подрядчика, исполнителя) либо специфического объекта, либо в специфической ситуации. Это не относится к так называемым закупкам малого объема, ограниченным суммой отдельной закупки и общим объемом таких закупок, которые носят абсолютный характер.

### **3 ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРАКТА**

#### **3.1 Требования к государственному (муниципальному) контракту**

Прежде чем говорить о требованиях к государственному и муниципальному контракту, его особенностях, хотелось бы разрешить вопрос относительно его правовой природы.

Как отмечает А.А. Абрегова, «сложность определения отраслевой принадлежности государственного (муниципального) контракта вызвана тем, что регулирование соответствующих закупок, начиная с процесса формирования нужд заказчика, размещения заказов, финансирования закупок, заключения и исполнения контрактов, осуществляется нормами различных отраслей права»<sup>1</sup>.

Обобщая, можно сказать, что мнения ученых-юристов, касательно данного вопроса, делятся на три направления.

Так, представители первого направления считают, что государственный и муниципальный контракт относится к области административного права.

Представители второго направления считают, что государственный и муниципальный контракт является институтом гражданского права.

Представители третьего направления полагают, что институт государственного и муниципального контракта занимает межотраслевое положение.

По нашему мнению, несмотря на участие в институте государственного (муниципального) контракта такого субъекта как публично-правовое образование, которое осуществляет закупки за счет средств соответствующего бюджета, что обуславливает особый порядок выбора поставщика (подрядчика,

---

<sup>1</sup> Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3 (27). – С. 50.

исполнителя), государственный (муниципальный) контракт является самостоятельным видом гражданско-правового договора.

Анализируя нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с государственными и муниципальными закупками, можно прийти к выводу, что государственный (муниципальный) контракт обладает следующими признаками:

– участие специальных субъектов. С одной стороны это участник закупки, выигравший конкурентные процедуры или единственный поставщик (подрядчик, исполнитель) выбранный заказчиком, и собственно государственный или муниципальный заказчик;

– цель заключения государственного (муниципального) контракта – обеспечение государственных (муниципальных) нужд;

– специальное разрешающее основание для заключения государственного (муниципального) контракта;

– особые условия исполнения государственного (муниципального) контракта и ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Исходя из вышеизложенного, учеными-юристами приводятся следующие понятие государственного (муниципального) контракта.

А.А. Селиванова считает, что «государственный или муниципальный контракт – это самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключаемого по результатам проведения юридической процедуры заказчиком с лицом, выигравшим такую процедуру»<sup>1</sup>.

Как полагает А.Г. Ананьев, «государственный (муниципальный) контракт – это заключаемый от имени соответствующего публично-правового образования в соответствии с планом-графиком обеспечения государственных или муниципальных нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством порядке гражданско-правовой договор, по которому

---

<sup>1</sup> Селиванова А.А. Особенности государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд как разновидности гражданско-правового договора // Закон и право. – 2014. – № 8. – С. 20.

поставщик, подрядчик, исполнитель обязуется передать товары, работы, услуги государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу для реализации или обеспечения ими их публично-правовых функций и общественного интереса, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров в порядке и на условиях, определяемых заключенным договором и в пределах лимитов бюджетных обязательств соответствующего публично-правового образования»<sup>1</sup>.

Легальное определение государственного (муниципального) контракта дано в пункте 8 статьи 3 Закона о контрактной системе. Так, согласно указанной статье, государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Весьма интересно мнение Р.В. Хрущева, который полагает, что «государственный или муниципальный контракт в определенной мере воспроизводит механизм опционных договоров. Опционы, по его мнению, полезны для более широкой сферы гражданско-правового оборота. Они целесообразны и необходимы для конкурентных общественных закупок. Включая экстраординарные и текущие закупки для федеральных государственных нужд, закупки в реальном секторе экономики и сельском хозяйстве, закупки продукции и результатов деятельности»<sup>2</sup>.

Далее, в целях детального изучения такого института как государственный (муниципальный) контракт, мы попытаемся классифицировать их по различным основаниям, а именно:

– предмет государственного (муниципального) контракта;

---

<sup>1</sup> Ананьев А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству // Гражданское право. – 2016. – № 5. – С. 17.

<sup>2</sup> Хрущев Р.В. Госзакупки: модель опционного договора // Конкуренция и право. – 2012. – № 6. – С. 59.



– форма государственного (муниципального) контракта;

Относительно предмета государственных (муниципальных) контрактов можно сказать следующее. При определении предмета, следует исходить из того, в чем заключаются государственные или муниципальные нужды и посредством чего они могут быть обеспечены. Таким образом, ГК РФ выделяет государственный (муниципальный) контракт на поставку товаров для государственных нужд и государственный (муниципальный) контракт на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд.

Однако, помимо отношений по поставке товаров или выполнению подрядных работ, государственные или муниципальные нужды обеспечиваются и посредством оказания услуг. Кроме того абсолютно все государственные или муниципальные контракты, не являющимися контрактами на поставку товаров или выполнение подрядных работ, считаются контрактами на оказание услуг. Причем законодательство о государственных (муниципальных) закупках к услугам относит отношения по аренде имущества, перевозке, хранению, страхованию и приобретению интеллектуальной собственности, в частности неисключительных прав.

Особенно интересно обстояли дела с отношениями по аренде имущества, до вступления в силу Закона о контрактной системе. Закон о размещении заказов никоим образом не выделял арендные отношения, в связи с чем, у заказчиков возникали вопросы по поводу того, каким образом проводить закупку, связанную с арендой имущества. С одной стороны, в случае если данные отношения не урегулированы профильным законом, то следует использовать общие нормы, закрепленные в ГК РФ.

Данная позиция обозначена в письме Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д04 «О разъяснении норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ

применительно к отношениям, связанным с арендой имущества»<sup>1</sup>. Согласно этому письму, аренда как вид обязательств, связанных с предоставлением арендатору (нанимателю) имущества за плату во временное владение и пользование или во временное пользование, в Законе (Закон о размещении заказов) не выделен в отдельную категорию потребностей для государственных или муниципальных нужд, в связи с чем, возможность применения норм Закона (Закон о размещении заказов) к арендным отношениям рассматривается с позиции выявления общности указанных обязательств с обязательствами, возникающими при возмездном оказании услуг. Однако, анализ положений ГК РФ показывает, что нормы, регулирующие арендные отношения не могут быть применены к договорам об оказании услуг в силу различной природы этих договоров.

Таким образом, договор аренды не может быть отнесен к договору возмездного оказания услуг, а арендные отношения – к обязательствам, опосредующим возмездное оказание услуг, в связи с чем договоры аренды заказчики должны заключать на основании ГК РФ, минуя требования Закона о размещении заказов.

С другой стороны, через пять лет, в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 января 2012 г. № ОГ-Д28-80 «О разъяснении положений норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ»<sup>2</sup>, дается разъяснение, согласно которому, учитывая, что сдача в аренду недвижимого имущества в Общероссийском классификаторе видов

---

<sup>1</sup> Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д04 «О разъяснении норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ применительно к отношениям, связанным с арендой имущества» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12056356/> (Дата обращения 29.04.2017).

<sup>2</sup> Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 января 2012 г. № ОГ-Д28-80 «О разъяснении положений норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71502728/> (Дата обращения 29.04.2017).

экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП ОК 004-93)<sup>1</sup> относится к коду 7010000 «Услуги, связанные с недвижимым имуществом, включая собственное или арендуемое» в классе 7000000 «Услуги, связанные с недвижимым имуществом». При этом класс 7000000 включен в Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р<sup>2</sup>, размещение заказа на оказание услуг по аренде недвижимого имущества должно осуществляться путем проведения открытого аукциона в электронной форме.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что законодатель, разграничивая государственные (муниципальные) контракты по предмету, основывается на классификаторах по видам продукции и экономической деятельности, который в свою очередь делит экономическую деятельность исключительно на выполнение работ либо оказание услуг, игнорируя положения ГК РФ.

Закон о контрактной системе еще более запутал ситуацию. Так, согласно части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, заказчик вправе заключить контракт с единственным поставщиком, в том числе, если предметом контракта является аренда нежилого здания, строения, сооружения, помещения. Получается, что законодатель выделил аренду из перечня услуг. Однако, на практике, такой контракт будет именоваться не «договором аренды», а например «контрактом на оказание услуг по предоставлению имущества в аренду (субаренду)».

Д.С. Захаренко полагает, что «в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд возможны

---

<sup>1</sup> Постановление Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17 «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП) (ОК 004-93) (утратил силу) // Экономика и Жизнь. – Июнь 2000 г. – № 24.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2008. – № 9. – Ст. 884.

и смешанные контракты»<sup>1</sup>. Однако, это может быть расценено контролирующими органами как укрупнение лота и, как следствие, попытка заказчика ограничить круг участников закупки.

Также, в классификацию по предмету государственного (муниципального) контракта можно включить так называемые «контракты жизненного цикла». Согласно части 16 статьи 34 Закона о контрактной системе, под «контрактом жизненного цикла» понимается контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла). Первоначально, такой контракт появлялся в системе государственных стандартов.

Как отмечает С.В. Колтунов, «наибольшие сложности «контракт жизненного цикла» доставляет заказчикам на этапе расчета его предполагаемой стоимости, начальной (максимальной) цены контракта»<sup>2</sup>.

Е.А. Свининых относит «контракт жизненного цикла» к смешанным контрактам, обосновывая это тем, что «такой контракт по смыслу входящих в него составляющих может объединять в себе несколько видов договоров, предусмотренных ГК РФ, например таких, как договор поставки, подряда, договор на выполнение научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ, возмездного оказания услуг и других»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Захаренко Д.С. Виды контрактов по законодательству о закупках для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 8-2. – С. 78.

<sup>2</sup> Колтунов С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11. – С. 50.

<sup>3</sup> Свининых Е.А. Государственный контракт как средство регулирования долгосрочных отношений в сфере государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных силах. – 2013. – № 9. – С. 116.

Другую позицию занимает Д.А. Изосимов. Он полагает, что «в сфере дорожного строительства «контракт жизненного цикла – это одна из форм концессионных соглашений, отличительной чертой которого является то, что он объединяет функции проектирования, строительства и эксплуатации в один увязанный договорными отношениями результат – транспортную доступность, при этом плательщиком за услугу выступает не конечный потребитель – пользователь инфраструктурного транспортного объекта, а государство»<sup>1</sup>.

Следующим основанием для классификации является форма государственного (муниципального) контракта. По этому основанию контракты можно разделить на контракты, заключаемые собственно в форме государственных (муниципальных) контрактов, и контракты, заключаемые в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок.

Относительно первого случая, следует сказать, что помимо существенных условий контракта, прописанных в ГК РФ и присущих гражданско-правовым договорам в не зависимости от того, является ли данный договор государственным (муниципальным) контрактом, Закон о контрактной системе устанавливает ряд обязательных условий, которые должны быть включены в государственный (муниципальный) контракт. Таким образом, исходя из анализа положений Закона о контрактной системе, обязательными являются следующие условия.

Наименование контракта. Как уже говорилось ранее, законодатель создал жесткую привязку наименования контракта с видами продукции или экономической деятельности. Таким образом, наименование контракта состоит из указания на предмет (поставка, выполнение работы, оказание (предоставление) услуги) и объект контракта, указанный в каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд или, пока

---

<sup>1</sup> Изосимов Д.А. Долгосрочные контракты в дорожном строительстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 59.

данный каталог не разработан, в общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности. То же условие относится и к предмету контракта, указанному в самом контракте.

Номер контракта. Номер государственного (муниципального) контракта присваивается торговой площадкой, на которой собственно и проводится конкурентная процедура определения поставщика. В том случае, если государственный (муниципальный) контракт заключается без проведения конкурентных процедур, то номер контракта присваивается либо заказчиком, либо поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Идентификационный код закупки. Согласно части 1 статьи 23 Закона о контрактной системе государственный и муниципальный контракт должен содержать идентификационный код закупки, который представляет собой тридцати шестизначный цифровой, машиночитаемый код, формируемый заказчиком в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 29 июня 2015 № 422 «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки»<sup>1</sup>.

Срок действия контракта. Государственный (муниципальный) контракт заключается, к несчастью бухгалтеров организаций-заказчиков, на любой срок, независимо от периода планирования. При этом хотелось бы отметить, что применение положений пункта 2 статьи 425 ГК РФ о праве сторон установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям возникшим до заключения договора, не предоставляется возможным к отношениям в сфере закупок, потому что обязательственные правоотношения между заказчиком и поставщиком, подрядчиком, исполнителем начинаются исключительно с момента заключения контракта. Данная позиция приведена в письме Министерства экономического развития Российской

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 422 «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71044794/> (Дата обращения 03.05.2017).

Федерации от 30 мая 2016 г. № Д28и-1399 «О применении условий контракта к отношениям, возникшим до его заключения, и о закупке коммунальных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)»<sup>1</sup>.

Условие о цене контракта. В каждом государственном или муниципальном контракте, независимо от его формы, должно содержаться условие о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. В случае, если цена контракта не определена на стадии заключения, то контракт должен содержать ориентировочное значение цены контракта либо формулу цены и максимальное значение цены контракта. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта»<sup>2</sup>, при заключении контракта указываются формула цены и максимальное значение цены контракта в следующих случаях:

- заключение контракта на предоставление услуг обязательного страхования, предусмотренного федеральным законом о соответствующем виде обязательного страхования;
- заключение контракта на предоставление агентских услуг при условии установления в контракте зависимости размера вознаграждения агента от результата исполнения поручения принципала;
- заключение контракта на предоставление услуг по оценке недвижимого имущества при условии установления в контракте пропорционального отношения

---

<sup>1</sup> Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № Д28и-1399 «О применении условий контракта к отношениям, возникшим до его заключения, и о закупке коммунальных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71346716/> (Дата обращения 30.04.2017).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // Собрание законодательства РФ. – 20.01.2014. – № 3. – Ст. 288.

размера вознаграждения оценщика к оценочной стоимости подлежащего оценке имущества;

– заключение контракта на оказание услуг по предоставлению кредита субъектам Российской Федерации и (или) муниципальным образованиям при условии установления в контракте процентной ставки, рассчитываемой как сумма ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации и надбавки, определяемой указанным контрактом.

Ответственность сторон. Условие об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий государственного или муниципального контракта является обязательным.

Ответственность заказчика. Согласно статье 34 Закона о контрактной системе 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 Российской Федерации 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 Постановлением Правительства Российской Федерации



от 25 ноября 2013 г. № 1063<sup>1</sup>. Согласно данному постановлению, за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств по контракту, за исключением просрочки исполнения обязательств, размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определяемой в следующем порядке:

а) 2,5 процента цены контракта в случае, если цена контракта не превышает 3 млн. рублей;

б) 2 процента цены контракта в случае, если цена контракта составляет от 3 млн. рублей до 50 млн. рублей;

в) 1,5 процента 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.

Ответственность поставщика, подрядчика, исполнителя. Согласно указанной той же статье 34 Закона о контрактной системе, в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней).

Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства, и устанавливается контрактом в размере,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063 «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» // Собрание законодательства РФ. – 02.12.2013. – № 48. – Ст. 6266.

определенном в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063, но не менее чем одна трехсотая 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). При этом, согласно указанному выше Постановлению Правительства, размер пеней определяется по формуле:

$$П = (Ц - В) \times С, \text{ где:}$$

Ц – цена контракта;

В – стоимость фактически исполненного в установленный срок поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства по контракту, определяемая на основании документа о приемке товаров, результатов выполнения работ, оказания услуг, в том числе отдельных этапов исполнения контрактов

С – размер ставки.

Размер ставки определяется по формуле:

$$С = Сцб \times ДП, \text{ где:}$$

Сцб – размер ставки рефинансирования, установленный Центральным банком РФ на дату уплаты пеней, определяемый с учетом коэффициента К;

ДП – количество дней просрочки.

Коэффициент К определяется по формуле:

$$К = ДП/ДК \times 100\%, \text{ где:}$$

ДП – количество дней просрочки;

ДК – срок исполнения обязательства по контракту (количество дней).

При К, равном 0–50 процентам, размер ставки определяется за каждый день просрочки и принимается равным 0,01 ставки рефинансирования, установленной Центральным банком РФ на дату уплаты пеней.

При  $K$ , равном 50–100 процентам, размер ставки определяется за каждый день просрочки и принимается равным 0,02 ставки рефинансирования, установленной Центральным банком РФ на дату уплаты пеней.

При  $K$ , равном 100 процентам и более, размер ставки определяется за каждый день просрочки и принимается равным 0,03 ставки рефинансирования, установленной Центральным банком РФ на дату уплаты пеней.

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 Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063. Таким образом, за ненадлежащее исполнение поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательств, предусмотренных контрактом, за 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.

Д.Е. Богданов высказывает мнение, что «нормы устанавливающие ответственность в Законе о контрактной системе носят ретрибутивный характер.

Обосновывается это тем, что несмотря на достаточно высокий размер штрафных санкций в отношении поставщика (подрядчика, исполнителя) они уравновешены дублирующей ответственностью государственного и муниципального заказчика в части уплаты штрафов за неисполнение обязательств, не связанных с нарушением сроков»<sup>1</sup>.

Анализируя практику Федеральной антимонопольной службы<sup>2</sup>, можно прийти к выводу, что поставка некачественного товара, выполнение работ, оказание услуг, качество которых не соответствует условиям контракта и иной сопроводительной документации, расценивается как неисполнение контракта. Аналогичной позиции придерживается С.В. Манохова, отмечая, что «при неисполнении поставщиком, подрядчиком, исполнителем обязательств по государственному и муниципальному контракту вследствие поставки некачественного товара, некачественного выполнения работы или оказания услуги, заказчик может расторгнуть контракт по соглашению сторон или в судебном порядке и потребовать от поставщика, подрядчика, исполнителя возмещения убытков. Однако заказчик вправе расценить действия поставщика, подрядчика, исполнителя как ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, которое не приведет к невозможности дальнейшего исполнения контракта»<sup>3</sup>. По нашему мнению, это обусловлено тем, что в отношениях, связанных с поставкой товаров (выполнением работ, оказанием услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд требуется максимальная защита прав заказчика.

Дискуссионным является вопрос о соотношении неустойки и процентов за пользование чужими денежными средствами, предусмотренных статьей 395

---

<sup>1</sup> Богданов Д.Е. Императивная ответственность в договорных отношениях с позиции справедливости // Законодательство и экономика. – 2013. – № 3. – С. 31.

<sup>2</sup> Постановление Федеральной антимонопольной службы Дальневосточного округа от 18.04.2011 № ФОЗ-1191/2011 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/37002524/> (Дата обращения 02.05.2017).

<sup>3</sup> Манохова С.В. Поставка товаров по государственному контракту: ответственность поставщика // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2012. – № 5. – С. 37.

ГК РФ в отношении ответственности по обязательствам, установленным государственными (муниципальными) контрактами. По мнению И.Я. Рыбаковой, «несмотря на сложившуюся в практике арбитражных судов правовую позицию утверждающую, что эти санкции (неустойка и проценты) не могут применяться одновременно, с такой позицией нельзя согласиться, поскольку нормы статьи 34 Закона о контрактной системе не содержат прямого запрета на применение иных форм ответственности компенсационного характера, в том числе в случаях заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Напротив, пункт 15 статьи 34 Закона о контрактной системе позволяет в таких случаях не применять нормы об установлении фиксированного размера неустоек в форме штрафа или пени. Таким образом, можно сделать вывод о возможности применения имущественной санкции в виде взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами по статье 395 ГК РФ, в частности при заключении контрактов с единственным поставщиком, но не в порядке конкурентной закупки»<sup>1</sup>.

График исполнения контракта. Согласно части 12 статьи 34 Закона о контрактной системе, в случае, если контракт заключается на срок более чем три года и цена контракта составляет более чем сто миллионов рублей, контракт должен включать в себя график исполнения контракта.

Порядок и сроки оплаты. Государственный (муниципальный) контракт в обязательном порядке должен содержать условие о порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги, о порядке и сроках осуществления приемки поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги).

Информация о соисполнителях, субподрядчиках. В случае, если цена контракта превышает 1 миллиард рублей при осуществлении закупки для обеспечения федеральных нужд, или 100 миллионов рублей в случае заключения контракта для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Рыбакова И.Я. Проблемы применения мер ответственности сторон за ненадлежащее исполнение государственных и муниципальных контрактов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 3. – С. 129.

или муниципальных нужд, в контракте должна быть установлена обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять информацию о всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договоры с поставщиком, подрядчиком, исполнителем, цена которого или цена которых составляет более чем десять процентов цены контракта.

В случае, если при заключении контракта применяется обеспечение, то контракт должен содержать условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения.

Условие о банковской гарантии. Согласно Закону о контрактной системе, в некоторых случаях в контракт включается условие о банковском сопровождении, то есть о предоставлении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) банковской гарантии.

Банковская гарантия предоставляемая участником закупок – это обязательство банка осуществить выплату суммы обеспечения заказчику по гарантии при предъявлении им требования платежа. Как отмечает В.В. Мельников, «для оформления и получения банковской гарантии необходим пакет документов, перечень которого утверждается банком-гарантом. Поскольку по сложности проводимой экспертизы заемщика этот продукт приравнивается к кредитованию, то пакет документов требуется такой же, как и при оформлении кредита»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в после внесения изменений в ГК РФ банковская гарантия заменена независимой гарантией. Как указал В. Петров, «независимые гарантии имплементированы в российское законодательство из западной практики, где их регулирование существует уже достаточно долгое время. При этом в структуре ГК РФ независимые гарантии заняли то же место, что и банковские гарантии до них, в главе «Обеспечение исполнения

---

<sup>1</sup> Мельников В.В. Применение банковской гарантии как инструмента обеспечения участия в процедурах государственных закупок // Вопросы регулирования экономики. – 2014. – № 3. – С. 120.

обязательств». Однако на этом сходство этих правовых средств обеспечения заканчивается»<sup>1</sup>. Таким образом, в скором времени ожидаются закономерные изменения и в Законе о контрактной системе.

Что касается контрактов заключаемых в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок, следует сказать, что перечень случаев, в которых заключается такой контракт, закреплен частью 15 статьи 34 Закона о контрактной системе.

Е. Анисимов считает, что «в случае, если заказчик имеет право заключить контракт в любой форме, предусмотренной ГК РФ, то контракт может быть заключен и в устной форме. Он считает, что устная форма контракта значительно облегчит работу контрактному управляющему или контрактной службе, в случае осуществления закупок на суммы менее 10 тысяч рублей»<sup>2</sup>.

Однако данное предположение противоречит статье 161 ГК РФ, устанавливающей, что сделки юридических лиц между собой и с гражданами заключаются исключительно в простой письменной форме.

### **3.2 Исполнение государственного (муниципального) контракта**

В предыдущем параграфе диссертации мы подробно разобрали обязательные условия, включаемые в государственный (муниципальный) контракт. Теперь необходимо разобраться в том, на какой стороне контракта лежит обязанность по составлению контракта, и в каком порядке осуществляется собственно заключение государственного (муниципального) контракта.

Согласно пункту 1 статьи 528 ГК РФ, проект государственного (муниципального) контракта разрабатывается государственным или муниципальным заказчиком, если иное не предусмотрено соглашением

---

<sup>1</sup> Петров В. Гражданское право: актуальные новеллы // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 35. – С. 8.

<sup>2</sup> Анисимов Е. Заключение госконтракта в устной форме // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 31. – С. 14.

сторон. Положение данной статьи распространяется на контракты, по которым осуществляется поставка товаров, а также выполняются подрядные работы и оказываются услуги.

Таким образом, по общему правилу, после проведения процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) государственный или муниципальный заказчик направляет, как отмечает Н.В. Лутовинова, «подписанный проект государственного или муниципального контракта поставщику (подрядчику, исполнителю). После этого, у поставщика (подрядчика, исполнителя) есть тридцать дней на подписание данного контракта и возврат одного экземпляра обратно государственному или муниципальному заказчику»<sup>1</sup>.

В случае возникновения разногласий по условиям государственного (муниципального) контракта, поставщик (подрядчик, исполнитель) в рамках того же тридцатидневного срока, направляет заказчику вместе с подписанным со своей стороны экземпляром государственного (муниципального) контракта протокол разногласий. В данной ситуации, государственный (муниципальный) заказчик в течение тридцати дней должен рассмотреть протокол разногласий и либо принять государственный (муниципальный) контракт в редакции поставщика (подрядчика, исполнителя) либо отклонить протокол разногласий. В случае отклонения протокола разногласий, поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право предать неурегулированные разногласия на рассмотрение суда.

Кроме того, после получения от государственного (муниципального) заказчика проекта государственного (муниципального) контракта, поставщик (подрядчик, исполнитель) может уведомить государственного или муниципального заказчика об отказе в заключении государственного (муниципального) контракта. В данной ситуации у заказчика появляется право на обращение в суд с требованием о понуждении поставщика (подрядчика, исполнителя) к заключению государственного (муниципального) контракта.

---

<sup>1</sup> Лутовинова Н.В. Порядок заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – № 6 (18). – С. 32.



После того, как все условия государственного (муниципального) контракта согласованы, и он подписан сторонами, наступает этап исполнения контракта.

Непосредственно процесс исполнения государственного (муниципального) контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем) регулируется нормами ГК РФ, касающихся соответственно поставки товаров, подряда и возмездного оказания услуг.

Закон о контрактной системе регулирует лишь особенности исполнения контракта, присущие государственным (муниципальным) закупкам.

Согласно Закону о контрактной системе, исполнение контракта представляет собой комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Пункт 1 статьи 94 Закона о контрактной системе к таким мерам относит:

- приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги (далее – отдельный этап исполнения контракта), предусмотренных контрактом, включая проведение в соответствии с настоящим Федеральным законом экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Относительно приемки поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги). Закон о размещении заказов никак не регулировал данный

этап исполнения контракта. Это давало возможность недобросовестным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) не всегда качественно исполнять возложенные на них в силу контракта обязательства. Теперь же, Закон о контрактной системе достаточно подробно регулирует отношения, связанные с приемкой поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги).

Так, в силу норм Закона о контрактной системе, поставщик (подрядчик, исполнитель) обязан, в установленный контрактом срок, предоставить заказчику результаты поставки товара (выполнения работы или оказания услуги), а на заказчике лежит обязанность по обеспечению приемки товара (работы, услуги).

Н.В. Воронина указывает, что «поставщик (подрядчик, исполнитель) в соответствие с условиями контракта также обязан своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, в том числе о сложностях, возникающих при исполнении контракта»<sup>1</sup>.

При проведении приемки, заказчик, в некоторых случаях, обязан провести экспертизу поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги).

Экспертиза результатов исполнения государственного (муниципального) контракта может проводиться заказчиком своими силами или с привлечением экспертов, экспертных организаций, услуги которых осуществляются в таком же порядке, что и остальные закупки.

В соответствие с частью 15 статьи 3 Закона о контрактной системе, эксперт, экспертная организация – обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла),

---

<sup>1</sup> Воронина Н.В. Своевременное исполнение контрактов в рамках государственного оборонного заказа в учреждениях УИС // Вестник финансового университета. – 2016. – № 3 (96). – С. 160.

которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Таким образом, кроме требования к физическому лицу и индивидуальному предпринимателю или работникам юридического лица обладать специальными познаниями, опытом и квалификацией, никаких иных требований не предъявляется к экспертам и экспертным организациям. Каким образом физическое лицо, индивидуальный предприниматель или работники юридического лица должны подтверждать свое соответствие указанным выше требованиям, Закон о контрактной системе не поясняет. И если квалификацию можно подтвердить документом об образовании, то, вопрос о том, как подтвердить опыт и специальные познания, остается открытым.

Обязанность заказчика по привлечению экспертов и экспертных организаций при приемке не предусмотрена в случаях осуществления закупки у единственного поставщика, при закупке собственно услуг эксперта или экспертной организации и в случае, если уже была проведена обязательная экспертиза при закупке работ по разработке проектной документации или работ по проведению инженерных изысканий.

Как отмечает И.Ю. Лепетикова, «отмена обязанности заказчика в привлечении внешних экспертов, для перечисленных выше случаев, позволила реально осуществлять закупки без искусственных ограничений и дополнительных затрат на такие экспертизы»<sup>1</sup>.

Согласно части 5 статьи 94 Закона о контрактной системе, эксперты, экспертные организации имеют право запрашивать у заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) дополнительные материалы, относящиеся к условиям исполнения контракта и отдельным этапам исполнения контракта.

---

<sup>1</sup> Лепетикова И.Ю. Совершенствование практики исполнения контрактов в сфере закупок // Ростовский научный журнал. – 2017. – №. 1. – С. 212.

Однако законодатель не указывает, что можно считать дополнительными материалами в данной ситуации. Применительно к заказчику, можно предположить, что дополнительными материалами будет являться закупочная документация, включая заявку, техническое задание, сметы, обоснования, протоколы проведения конкурентных процедур и переписку с контрагентом. По отношению к поставщику (подрядчику, исполнителю), дополнительными материалами возможно будут товарно – сопроводительные документы, документация, относящаяся к товару, включая информацию изготовителя.

Неясным также является момент связанный с тем, что в Законе о контрактной системе предусмотрено право эксперта или экспертной организации запрашивать дополнительную документацию у поставщика (подрядчика исполнителя), но ничего не говорится о праве заказчика запрашивать дополнительную документацию, в случае если заказчик осуществляет приемку своими силами.

Также законодатель наделил заказчика правом создавать приемочные комиссии, состоящие не менее чем из пяти человек для осуществления приемки товаров (работ, услуг). Согласно письму Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.05.2015 № Д28и-1464<sup>1</sup>, заказчик самостоятельно принимает решение о необходимости создания приемочной комиссии.

Если приемка осуществляется с привлечением эксперта или экспертной организации, то итоги приемки оформляются документом о приемке, который подписывается заказчиком или всеми членами приемочной комиссии и утверждается заказчиком.

В случае, если при приемке товаров (работ, услуг) обнаруживаются несоответствия результатов исполнения контракта условиям контракта, то заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) мотивированный отказ в приемке результатов поставленного товара, выполненной работы,

---

<sup>1</sup> Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.05.2015 № Д28и-1464 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71533742/> (Дата обращения 26.05.2017).

оказанной услуги. Однако если данное несоответствие не препятствует приемке, и может быть устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем), то заказчик вправе не отказывать в приемке.

Все сказанное выше можно отнести и к приемке отдельного этапа исполнения контракта. Ни ГК РФ, ни Закон о контрактной системе не содержит определения отдельного этапа исполнения контракта. В связи с этим, на практике часто возникают проблемы с пониманием, является ли контракт разделенным на отдельные этапы или нет. Таким образом, наличие отдельных этапов исполнения контракта зависит от условий конкретного контракта. Как мы полагаем, наличие отдельных этапов исполнения контракта может подтверждаться и фиксироваться графиком исполнения контракта, определяющим сроки исполнения отдельных этапов поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Однако, как уже говорилось в предыдущем параграфе, данный график включается в контракт в случае, если он заключается на срок более чем три года и его цена составляет более чем сто миллионов рублей.

Многих заказчиков и контролирующих органов вводит в замешательство наличие нескольких промежуточных актов приемки, что, как они полагают, является свидетельством наличия этапности в исполнении контракта. Однако, как мы полагаем, такие акты служат только для проведения расчетов.

Следующей мерой, направленной на достижение целей закупки, является оплата заказчиком поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги), а также отдельных этапов исполнения контракта. Относительно оплаты следует сказать, что государственный (муниципальный) контракт регулирует лишь сроки оплаты контракта или оплаты отдельных этапов исполнения контракта. Сам механизм осуществления оплаты за счет средств бюджета определенного уровня является предметом бюджетного законодательства,

которое в том числе устанавливает запрет на оплату товаров, работ, услуг авансовым способом, разрешая лишь тридцатипроцентную предоплату<sup>1</sup>.

Далее, мы рассмотрим такую меру, как взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

По общему правилу, изменение условий государственного или муниципального контракта при его исполнении не допускается. Однако Закон о контрактной системе предусматривает случаи, когда данное общее правило не действует.

Как отмечает А. Антошин, «вопрос касающийся внесения изменений в государственный или муниципальный контракт является серьезной, так как Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка изменений условий контракта»<sup>2</sup>.

Вышеуказанные случаи можно классифицировать на пять групп. В первую группу входят случаи, когда возможность внесения изменений была предусмотрена документацией о закупке и контрактом или только контрактом, в случае осуществления закупки у единственного поставщика:

1) при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества, поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги или иных условий контракта.

Это возможно, например, в случае осуществления закупки услуг по предоставлению доступа к телефонной сети. При планировании начальной

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>2</sup> Антошин А. Актуальные проблемы ФЗ-44: в каких случаях возможно изменение существенных условий контракта // [Электронный ресурс]. URL: [http://regforum.ru/posts/2007\\_aktualnye\\_problemy\\_fz\\_44\\_v\\_kakih\\_sluchayah\\_vozmozhno\\_izmenenie\\_suschestvennyh\\_usloviy\\_kontrakta/](http://regforum.ru/posts/2007_aktualnye_problemy_fz_44_v_kakih_sluchayah_vozmozhno_izmenenie_suschestvennyh_usloviy_kontrakta/) (Дата обращения 30.05.2017).

(максимальной) цены контракта, цены контракта на год, заказчик определяет максимальную возможную денежную сумму, которая потребуется для ежемесячной оплаты услуг связи. По окончании срока действия контракта, может возникнуть ситуация, что реально начисленная сумма за услуги связи меньше, чем цена контракта. И тогда появляется возможность заключения дополнительного соглашения на уменьшение цены контракта, без изменения количества оказываемых услуг.

2) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на десять процентов или уменьшаются предусмотренные контрактом количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на десять процентов. При этом по соглашению сторон допускается изменение с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации цены контракта пропорционально дополнительному количеству товара, дополнительному объему работы или услуги исходя из установленной в контракте цены единицы товара, работы или услуги, но не более чем на десять процентов цены контракта. При уменьшении предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги стороны контракта обязаны уменьшить цену контракта исходя из цены единицы товара, работы или услуги. Цена единицы дополнительно поставляемого товара или цена единицы товара при уменьшении предусмотренного контрактом количества поставляемого товара должна определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара.

Таким образом, по данному основанию внесение изменений допускается в случае изменения в сторону увеличения или уменьшения количества поставляемого товара, объемов выполненных работ или оказанных услуг не более чем на 10 процентов. При этом происходит изменение цены контракта, пропорционально изменению количества товаров, или объемов работ и услуг, но также не более чем на 10 процентов от первоначальной цены контракта.

Во вторую группу входят случаи, когда государственный контракт заключен на срок не менее трех лет или муниципальный контракт на срок не менее одного года и цена контракта превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации»<sup>1</sup>, такими ценами контрактов являются:

– 10 миллиардов рублей для контракта, заключенного для обеспечения федеральных нужд, за исключением контракта, включающего выполнение работ по проведению клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения;

– 1 миллиард рублей для контракта, заключенного для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;

– 500 миллион рублей для контракта, заключенного для обеспечения муниципальных нужд.

Третью группу составляет одно основание изменения условий контракта – это изменение в соответствии законодательством Российской Федерации регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги.

Данная ситуация возможна при исполнении контракта, заключенного с ФГУП «Почта России», так как стоимость почтовых услуг регулируется законодательно, с использованием утверждаемых тарифов.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации» // Собрание законодательства РФ. – 23.12.2013. – № 51. – Ст. 6887.



Пункт 6 части 1 статьи 95 Закона о контрактной системе устанавливает четвертую группу оснований для внесения изменений в государственный или муниципальный контракт. Основанием в данной ситуации служит уменьшение ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика лимитов бюджетных обязательств. То есть, невозможность исполнения контракта по указанной в контракте цене вследствие недостаточности средств бюджета определенного уровня.

И последняя, пятая группа – в случае заключения контракта с иностранной организацией на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации цена контракта может быть изменена при увеличении или уменьшении по медицинским показаниям перечня услуг, связанных с лечением гражданина Российской Федерации, если данная возможность была предусмотрена контрактом с иностранной организацией.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что пусть Закон о контрактной системе допускает случаи внесения изменений в контракт, но такие изменения могут касаться только цены контракта или объемов поставляемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг).

Что касается расторжения контракта, то следует сказать, что оно регулируется частью 8 и последующими частями статьи 95 Закона о контрактной системе и согласно этим нормам, расторжение контракта допускается по соглашению сторон и по решению суда в случае одностороннего отказа сторон от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. Таким образом, односторонний отказ от исполнения контракта допускается, если на то есть прямое указание в законе или в случае, если стороны предусмотрели контрактом возможность одностороннего отказа от исполнения контракта.

В некоторых ситуациях, Закон о контрактной системе возлагает на заказчика обязанность по отказу от исполнения контракта. Примером такой ситуации может служить установление в ходе исполнения контракта,

что поставщик (подрядчик, исполнитель) и (или) поставляемый товар не соответствуют установленным извещением об осуществлении закупки и (или) документацией о закупке требованиям к участникам закупки и (или) поставляемому товару.

Особенностью осуществления поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных или муниципальных нужд, кроме всего прочего, является также наличие специфической дополнительной меры ответственности для недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) в виде включения информации о нем в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В данный реестр включается информация о поставщиках, подрядчиках, исполнителях, с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Подводя итоги анализа правового регулирования государственного и муниципального контракта, его существенных условий, порядка заключения и исполнения, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на участие в институте государственного (муниципального) контракта такого субъекта как публично-правовое образование, которое осуществляет закупки за счет средств соответствующего бюджета, что обуславливает особый порядок выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), государственный (муниципальный) контракт является самостоятельным видом гражданско-правового договора, так как данным контрактом регулируются отношения, присущие именно гражданско-правовой сфере.

Во-вторых, наличие указанных выше особенностей государственного (муниципального) контракта, влияет на то, что в данный контракт включаются специфические обязательные условия, перечень которых закреплен в Законе о контрактной системе.

В-третьих, в связи с внедрением новой концепции гражданского законодательства, ожидается внесение большого числа изменений в нормы, касающиеся ответственности и способов обеспечения государственного (муниципального) контракта.

В-пятых, не смотря на то, что Закон о контрактной системе в статье 34 жестко регламентирует ответственность сторон по государственному (муниципальному) контракту, по нашему мнению применение в качестве меры ответственности заказчика процентов за пользование чужими денежными средствами допускается, но только в случаях, когда государственный (муниципальный) контракт заключается в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок.

В-четвертых, исполнение государственного (муниципального) контракта регулируется частично ГК РФ и частично Законом о контрактной системе. Наиболее всего представляет интерес такой этап исполнения контракта как приемка результатов осуществления поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), так как именно этот этап нуждается в уточнении и дополнении законодателем. Это касается, в первую очередь, привлечения экспертов. По нашему мнению, положения, касающиеся привлечения экспертов для осуществления приемки результатов поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) должны быть изменены в сторону уточнения субъектов, привлекаемых в качестве экспертов (экспертных организаций), путем установления требования об обязательном лицензировании данной деятельности. Это позволит заказчику привлекать к процедуре приемки уже отобранных по установленным и четко регламентированным критериям экспертов (экспертные организации) с гарантированной компетентностью.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во все времена одним из характеризующих российскую государственность признаков было значительное участие государства в экономической жизни страны. Это обуславливалось значительной долей государственной или околосударственной собственности в общем объеме средств производства. Государственный заказ в данной ситуации является одним из важнейших элементов такого участия.

Исторический опыт правового регулирования государственных (муниципальных) закупок в значительной степени повлиял на законодательство, действующее в сфере закупок сегодня.

Основой современного правового регулирования сферы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд являются Гражданский кодекс Российской Федерации и профильный федеральный закон – Закон о контрактной системе, который не просто регламентирует закупочную деятельность, а реформирует весь институт, посредством введения контрактной системы в сфере закупок.

Основным плюсом контрактной системы является то, что теперь закупочный процесс стал более контролируемым, прозрачным в связи с созданием ЕИС и повсеместным введением электронного документооборота в сфере закупок.

Также новшеством контрактной системы стало то, что большой объем действий участников контрактной системы осуществляется задолго до заключения государственного (муниципального) контракта. Такими действиями являются нормирование, трехлетнее и однолетнее планирование заказчиком закупок, их обоснование.

Однако законодателю и всем субъектам закупочного процесса еще предстоит осуществление работы по налаживанию необходимых правовых связей для работы в условия существования контрактной системы.

Главной особенностью поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, помимо собственно участия в таких правоотношениях публичных образований в качестве заказчиков, является то, что поставщик (подрядчик, исполнитель) выбирается, не исходя из принципа свободы договора, а в соответствие с результатом осуществления конкурентных процедур.

Среди конкурентных процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя можно выделить торги, в процессе проведения которых участники изменяют условия своих заявок в пользу заказчика, и конкурентные процедуры, по итогам которых контракт заключается с участником, чья первоначальная заявка выгоднее для заказчика.

Наряду с такими причинами проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) как предупреждение коррупции и развитие конкуренции между хозяйствующими субъектами, немаловажной причиной является и экономия бюджетных средств. Однако, проанализировав положения действующего законодательства в сфере закупок, мы пришли к выводу, что экономия, образовавшаяся в результате конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) идет не в бюджет определенного уровня, например для осуществления социальных программ, инвестирования, а поступает в распоряжение заказчика, проводившего закупку, и расходуется, в основном, на собственные, незапланированные нужды.

Несмотря на указание в Законе о контрактной системе, что основной формой проведения конкурентных процедур является открытый конкурс, практика осуществления закупок показывает, что более девяноста процентов процедур – это электронный аукцион, что обусловлено, сложностью проведения процедуры конкурса и превалированием в структуре закупок приобретения товаров.

Несмотря на участие в институте государственного (муниципального) контракта такого субъекта как публично-правовое образование, которое

осуществляет закупки за счет средств соответствующего бюджета, что обуславливает особый порядок выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), государственный (муниципальный) контракт является самостоятельным видом гражданско-правового договора, так как данным контрактом регулируются отношения, присущие именно гражданско-правовой сфере. Но, наличие указанных выше особенностей государственного (муниципального) контракта, влияет на то, что в данный контракт включаются специфические обязательные условия, перечень которых закреплен в Законе о контрактной системе.

Исполнение государственного (муниципального) контракта регулируется частично ГК РФ и частично Законом о контрактной системе. Наиболее всего представляет интерес такой этап исполнения контракта как приемка результатов осуществления поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), так как именно этот этап нуждается в уточнении и дополнении законодателем.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1 Нормативные правовые акты и иные официальные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 // Российская газета. – 6, 7, 8 февраля 1996 г. – № 23, 24, 25.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 // Российская газета. – 08.12.1994. – № 238 – 239.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 31.12.2001. – № 256.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (часть вторая) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.
8. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. – 22.07.2011. – № 159.
9. Федеральный Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 145.

10. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 19.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

11. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. – 14.04.1997. – № 15. – Ст. 1756.

12. Указ Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665 «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1718 от 14 октября 2006 г.» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/682998/> (Дата обращения 16.04.2017).

13. Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 24.10.1991. – № 43. – Ст. 1392.

14. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // Собрание законодательства РФ. – 15.06.2015. – № 24. – Ст. 3476.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // Собрание законодательства РФ. – 20.01.2014. – № 3. – Ст. 288.

16. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению



сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации» // Собрание законодательства РФ. – 23.12.2013. – № 51. – Ст. 6887.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063 «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» // Собрание законодательства РФ. – 02.12.2013. – № 48. – Ст. 6266.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2013. – № 46. – Ст. 5947.

19. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» // Собрание законодательства РФ. – 21.09.2009. – № 38. – Ст. 4477.

20. Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // Собрание законодательства РФ. – 28.03.2016. – № 13. – Ст. 1880.

21. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31.01.2014 № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» // Экономика и жизнь. – 30.05.2014. – № 21.

22. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – Январь 2014 г. – № 1 (часть I). – Февраль 2014 г. – № 2 (часть II).

23. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Российская газета. – 20.03.2013. – № 59.

24. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 422 «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71044794/> (Дата обращения 03.05.2017).

25. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 августа 2013 г. № 582-ст) // Стандартиформ. – 2014.

26. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. решением

Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668) // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12178578/> (Дата обращения 02.04.2017).

27. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № Д28и-1399 «О применении условий контракта к отношениям, возникшим до его заключения, и о закупке коммунальных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71346716/> (Дата обращения 30.04.2017).

28. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.05.2015 № Д28и-1464 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71533742/> (Дата обращения 26.05.2017).

29. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 января 2012 г. № ОГ-Д28-80 «О разъяснении положений норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71502728/> (Дата обращения 29.04.2017).

30. Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д04 «О разъяснении норм Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ применительно к отношениям, связанным с арендой имущества» // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12056356/> (Дата обращения 29.04.2017).

31. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 – 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Дополнение № 17 (А/49/17). – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций. – 1994. – С. 60 – 102.

32. Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR) // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.acquisition.gov/?q=browsefar>.

33. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

34. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 10.05.1999. – № 19. – Ст. 2302.

35. Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 30.06.1992. – № 148.

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» (ред. от 25.03.2010) (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2008. – № 9. – Ст. 884.

37. Постановление Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17 «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП) (ОК 004-93) (утратил силу) // Экономика и Жизнь. – Июнь 2000 г. – № 24.

## **2 Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики**

38. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № ВАС-9962/13 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс].

URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=345399#0>  
(Дата обращения 01.05.2017).

39. Постановление 9 арбитражного апелляционного суда от 22 апреля 2013 г. по делу № А40-151759/12-21-1465 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MARB;n=515173#0> (Дата обращения 27.04.2017).

40. Постановление Федеральной антимонопольной службы Дальневосточного округа от 18 апреля 2011 г. № Ф03-1191/2011 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/37002524/> (Дата обращения 02.05.2017).

41. Постановление Федеральной антимонопольной службы Поволжского округа от 16 мая 2013 г. по делу № А65-21879/2012 // Текст официально опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=APV;n=113969#0> (Дата обращения 27.04.2017).

### 3 литература

42. Абрегова, А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3 (27). – С. 47 – 51.

43. Ананьев, А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству // Гражданское право. – 2016. – № 5. – С. 15 – 19.

44. Андреев, Н.Ю. Использование электронных торгов в современной контрактной системе // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 7 (166). – С. 6 – 11.

45. Анисимов, Е. Заключение госконтракта в устной форме // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 31. – С. 12. – 16.
46. Антошин, А. Актуальные проблемы ФЗ-44: в каких случаях возможно изменение существенных условий контракта // [Электронный ресурс]. URL: [http://regforum.ru/posts/2007\\_aktualnye\\_problemy\\_fz\\_44\\_v\\_kakih\\_sluchayah\\_vozmoz\\_hno\\_izmenenie\\_suschestvennyh\\_usloviy\\_kontrakta/](http://regforum.ru/posts/2007_aktualnye_problemy_fz_44_v_kakih_sluchayah_vozmoz_hno_izmenenie_suschestvennyh_usloviy_kontrakta/) (Дата обращения 30.05.2017).
47. Архалович, О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 123 – 127.
48. Барыбина, Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средства самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 21 – 25.
49. Бехер, В.В. Отдельные вопросы реализации принципа открытости и прозрачности в рамках контрактной системы в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 5 (100). – С. 34 – 39.
50. Богданов, Д.Е. Императивная ответственность в договорных отношениях с позиции справедливости // Законодательство и экономика. – 2013. – № 3. – С. 29 – 32.
51. Веденеев, Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. – М., МЭН, 2005. – С. 13 – 30.
52. Воронина, Н.В. Своевременное исполнение контрактов в рамках государственного оборонного заказа в учреждениях УИС // Вестник финансового университета. – 2016. – № 3 (96). – С. 157 – 162.
53. Гасаналиева, А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2016. – № 2. – С. 671 – 673.

54. Гончаров, Е. Государевы нужды в допетровскую эпоху // Конкурсные торги. – 2000. – № 5. – С. 28 – 31.

55. Гончаров, Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 39 – 44.

56. Евраев, М.Я. Спорные вопросы размещения госзаказа в сфере строительства // Руководитель строительной организации. – 2011. – № 5. – С. 64 – 67.

57. Захаренко, Д.С. Виды контрактов по законодательству о закупках для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 8-2. – С. 76 – 79.

58. Иванова, В.О. Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики // Российское предпринимательство. – 2013. – № 15 (237). – С. 77 – 84.

59. Изосимов, Д.А. Долгосрочные контракты в дорожном строительстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 53 – 63.

60. Казанцев, Д. Не революция, а эволюция // ЭЖ-ЮРИСТ. – 2013. – № 12. – С. 2 – 6.

61. Канунцева, М. Правила объединения: какие товары, работы и услуги можно включать в один лот // Конкуренция и право. – 2014. – № 5. – С. 31 – 35.

62. Кикавец, В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации // Право и жизнь. – 2010. – № 1. – С. 25 – 32.

63. Колтунов, С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11. – С. 47 – 52.

64. Куличев, Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика. – 2013. – № 6. – С. 1 – 10.

65. Лепетикова, И.Ю. Совершенствование практики исполнения контрактов в сфере закупок // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 1. – С. 206 – 218.

66. Лутовинова, Н.В. Порядок заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов // *Nauka-rastudent.ru*. – 2015. – № 6 (18). – С. 32 – 36.

67. Манохова, С.В. Поставка товаров по государственному контракту: ответственность поставщика // *Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение*. – 2012. – № 5. – С. 34 – 39.

68. Матевосян, С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Финансовое право*. – 2013. – № 8. – С. 8 – 11.

69. Мельников, В.В. Применение банковской гарантии как инструмента обеспечения участия в процедурах государственных закупок // *Вопросы регулирования экономики*. – 2014. – № 3. – С. 116 – 123.

70. Михайлов, А.В. Специфика и особенности государственных закупок // *Известия Московского государственного технического университета МАМИ*. – 2014. – № 1. – С. 37 – 39.

71. Немченко, Э.В. Электронный аукцион – способ размещения государственных и муниципальных заказов // *Аграрное и земельное право*. – 2010. – № 3. – С. 28 – 34.

72. Овчинников, И.А. Государственный контракт: способы обеспечения исполнения // *Молодой ученый*. – 2016. – № 5. – С. 512 – 514.

73. Петров, В. Гражданское право: актуальные новеллы // *ЭЖ-Юрист*. – 2015. – № 35. – С. 6. – 9.

74. Победоносцев, К.П. Курс гражданского права / К.П. Победоносцев. – М.: СТАТУТ, 2002. – 312 с.

75. Рыбакова, И.Я. Проблемы применения мер ответственности сторон за ненадлежащее исполнение государственных и муниципальных контрактов // *Среднерусский вестник общественных наук*. – 2015. – № 3. – С. 125 – 133.

76. Свининых, Е.А. Государственный контракт как средство регулирования долгосрочных отношений в сфере государственного оборонного заказа // *Право в Вооруженных силах*. – 2013. – № 9. – С. 111 – 118.



77. Селиванова, А.А. Особенности государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд как разновидности гражданско-правового договора // Закон и право. – 2014. – № 8. – С. 18 – 23.

78. Симоновский, К.В. Нововведения контрактной системы в сфере государственных (муниципальных) закупок // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 8. – С. 80 – 84.

79. Смирнов, В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Б.Ю. Гончаров. – Казань: НПО «БзнесИнфоСервис», 2000. – 320 с.

80. Соловьев, М.С. Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика: от размещения заказа к контрактной системе // Налоги и финансовый право. – 2014. – № 4. – С. 106 – 110.

81. Храмкин, А.А. Контрактная система: что изменится в практике расходования бюджетных средств // Ваш партнер-консультант. – 2013. – № 14. – С. 11. – 16.

82. Хрущев, Р.В. Госзакупки: модель опционного договора // Конкуренция и право. – 2012. – № 6. – С. 55 – 61.

83. Чагин, К. Экстренные закупки у единственного поставщика по 44-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL: [https://otc.ru/academy/articles/ekstrennyye\\_zakupki\\_u\\_EP\\_44fz](https://otc.ru/academy/articles/ekstrennyye_zakupki_u_EP_44fz) (Дата обращения 10.05.2017).

84. Яруллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26 – 29.

#### **4 Диссертации и авторефераты диссертаций на соискание ученой степени**

85. Атамась, А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ

в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Атамась. – М., 2009. – 138 с.

86. Беляева, О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дисс. ....канд. юр. наук / О.А. Беляева. – М., 2012. – 31 с.

87. Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Кузнецов. – М., 2005. – 152 с.

88. Торосян, Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Торосян. – Краснодар, 2009. – 127 с.

89. Фоминых, О.М. Признания недействительными торгов и заключенных на них договоров: автореф. дисс. ....канд. юр. наук / О.М. Фоминых. – М., 2014. – 119 с.

## **5 Интернет источники**

90. Единая информационная система сфере закупок // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

91. Муниципальная информационная система в сфере закупок города Челябинска // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakaz.cheladm.ru/Tender/Default.aspx>.