

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

РЕКОМЕНДОВАНО К  
ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА  
ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ  
Заведующий кафедрой  
трудового права и  
предпринимательства,  
доктор юрид. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ Л.В. Зайцева  
\_\_\_\_\_ 2018г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ТЕМА РАБОТЫ: «КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК  
ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

40.03.01 Юриспруденция

Выполнила работу  
студентка 4 курса  
заочной формы обучения  
Анатольевна

Симакова  
Елена

Руководитель работы  
канд. юрид. наук, доцент

Абакумова  
Ольга

г.Тюмень, 2018

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА.....</b>	<b>13</b>
<b>ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ПРОЦЕССА ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2. КОНТРАКТ НА ПОСТАВКУ ТОВАРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....</b>	<b>25</b>

**ГЛАВА III. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ  
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
НУЖД.....35**

**3.1. ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙНОГО ХАРАКТЕРА И ПУТИ ИХ  
РЕШЕНИЯ.....35**

3.2. Проблемы процессуального характера, возможности их  
преодоления на федеральном, региональном, местном  
уровне.....38

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....51**

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ .....55**

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность исследования. Начиная с постсоветского периода развития Российского государства, институт поставки для государственных (муниципальных) нужд, стал вызывать все больший интерес, как со стороны ученых-цивилистов, экономистов, так и юристов-практиков. Такое внимание вызвано рядом причин, некоторыми из которых является сложность, неоднозначность правовой природы отношений, прямо возникающих из данного обязательства, а также комплексная, не всегда согласованная нормативная база регулирования, вызывающая затруднения при реализации указанных отношений. Возникновение данных проблем в России связано с рыночными преобразованиями, которые стимулировали развитие гражданско-правового института частной

собственности. Как следствие, возник интерес к удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, роли конкурентного размещения заказов и института торгов, что можно считать началом формирования текущего законодательства о поставках товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд в Российской Федерации, а также встал вопрос о роли государственного управления системой государственного (муниципального) заказа.

Сегодня, в настоящее время, проявившийся интерес к государственным закупкам товаров (работ и (или) услуг) для государственных и муниципальных нужд в нашей стране неисчерпаем. Это связано, с одной стороны, с компонентом коррупции, который необходимо решить. С другой стороны, добросовестная работа по процедурам получения товаров для нужд общественности и юридической поддержки помогает увеличить бюджетные сбережения и в то же время избежать некачественного поставляемого клиенту товара. Помимо грамотности, необходимой при определении поставщика, для защиты сторон, чрезвычайно важно быть компетентным в юридических тонкостях для заключения различных видов контрактов по действующему Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ)<sup>1</sup>.

Принятие сравнительно нового закона № 44-ФЗ выводит российскую систему размещения заказов на принципиально новый уровень. Недочеты, выявленные в период действия Федерального

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05 апреля 2013г. № 44-ФЗ: по сост.на 18.12.2017// Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

закона № 94-ФЗ, учтены при разработке нового законодательного акта, регулирующего эту сферу.

Объект исследования – институт поставки товаров, услуг и (или) работ для государственных и (или) муниципальных нужд.

Предмет исследования – основные правовые нормы, регламентирующие институт поставки товаров, услуг и (или) работ для государственных и (или) муниципальных нужд.

Цель исследования – проанализировать современное регулирование и тенденции развития законодательства в актуальной сфере размещения заказов на поставку товаров услуг и (или) работ для государственных и муниципальных нужд.

Для достижения данной, поставленной перед нами цели, необходимо решить не менее трёх важных задач:

- проследить историю становления правового регулирования государственных и муниципальных закупок в России;

- исследовать законодательную базу процесса размещения заказов товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации, в международном сообществе;

- проанализировать важные и устойчивые проблемы и возможные перспективы размещения заказов в секторе учреждений государственного и муниципального управления.

Методология исследования. В процессе исследования и изучения использовались разнообразные по своей сути общенаучные методы познания: диалектический, функциональный, системно-структурированный, а также специально-юридические методы исследования: формально-юридический, метод правового моделирования.

Теоретическую основу исследования составили труды таких авторов как: Барыбина Е. Л., Большакова В. О., Бочкова С. С., Ларина Т. И., Никольский Д. С., Панкова Е. А. и др.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные в результате изучения и исследования результаты могут быть применены для разработки лекций и курсов высших учебных заведений, а также изменения законодательства могут быть предложены законодателю.

Настоящая дипломная работа состоит из следующих разделов: введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографический список.

# **ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

## **1.1. История правового регулирования государственных и муниципальных закупок в России**

Принимая во внимание нормы разных исторических эпох, мы видим, что существует связь между действующим законодательством и историческим опытом в области нормативного регулирования государственных закупок. Поэтому представляется важным изучить эволюцию истории государственных закупок и определить возможность применения исторического опыта на данном современном этапе.

Не существует единого мнения о сроках проведения транзакций для удовлетворения государственных потребностей. Большинство авторов считают, что момент возникновения этих отношений следует искать в царствование государя Алексея Михайловича. Тем не менее, потребность в правовом регулировании российского государства появилась на более ранних этапах его развития.

Мы должны упомянуть такой документ, как «Русская правда», первый написанный российский памятник общего права, который наступил на нас. Это был беспрецедентный акт объединения правового пространства российского государства путем создания единого правового режима жизни его отдельных территорий в различных областях. Уже в короткой версии Русской правды есть «Урок мостникам», где регулируется контракт (договор подряда) на ремонт или строительство моста (XII-XIII вв.).

Исследователями считается, что положениями данного документа имелись в виду не только сами мосты, но и городские мостовые: например, в Новгороде археологами обнаружено различное множество деревянных мостовых. В упомянутой Русской Правде упоминается о найме рабочих – так называемых «мостников» для строительства и (или) или ремонта мостов в XII–XIII веках. В указанных веках возникает категория «наймитов», однако закон отграничивает их от прочих групп независимого населения, а их отношения с наймодателем оговариваются в специальном и особом договоре. Наймит имел полное и безусловное право расторгнуть договор, но при этом потребовать с наймодателя естественного возмещения убытков. В статье № 43 краткой редакции документа «Русская Правда» содержится следующий текст: «А вот устав мостникам: если замостят мост, то брать за работу ногату, а от каждого устоя моста по ногате; если же ветхий мост починить несколькими дочками, 3-мя, 4-мя или 5-ю, то также».

Статьи №№ 96, 97 Пространной редакции Русской правды указывают на строгое фиксирование обязательств в случае, когда государство желает нанимать на работу мостников: так, например, статья № 97 гласит: «А вот подати строителю мостов: при построении моста взимать ему по ногате за (каждые) 10 локтей (моста); если починит старый мост, то взять ему за каждый пролет по куне, сколько бы пролетов ни починил; а строителю моста (следует) ездить с отроком на двух конях; (которым давать) 4 лука овса в неделю, а кормить (его) досыта»<sup>1</sup>.

Институт общественных закупок родился задолго до 18-го века, начиная с середины VIII века. До разработки Кодекса (так

---

<sup>1</sup> Русская Правда в краткой редакции [Электронный ресурс]// [сайт]: URL: [http://www.his95.narod.ru/rus\\_pr2.htm](http://www.his95.narod.ru/rus_pr2.htm) (дата обращения 16.01.2018)



называемого Соборного уложения) в 1649 году указанное учреждение было неотъемлемой частью личного трудоустройства, условия которого были включены в «Русскую правду».

Следующим важным и обособленным историческим документом, описывающим сферу государственных закупок, является Постановление (Указ) царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 года, в котором говорилось о контрактных (так называемых подрядных) ценах на доставку печенья, сухарей и муки в Смоленск.

В этой ситуации еще и следует отметить, что речь идет о конкуренции как таковой, но можно отметить появление ее основных пунктов - государственной политики.

Следующим шагом в развитии государственных закупок является совет Института Петра I. Текст указа Петра I 1711 года можно проследить до основ размещения государственного заказа, который можно наблюдать в государственных закупках и сегодня: Открытость, реклама, публичный характер и способ создания и размещения заказов, аналогичный положению размещения предложений по поведению закупок, принятый в настоящее время (путем запроса котировок).

В период реформ при Петре появились многочисленные институты государственных закупок. Таким образом, Закон (Акт) 1702 года установил порядок передачи и принятия товаров, государственные закупки внедрили систему бухгалтерского учета, заложили основу для применения ответственности за ненадлежащее соблюдение государственного заказа, способствовали появлению современного аналога Списка недобросовестных поставщиков. В течение этого периода была принята серия правовых актов, регулирующих процедуру

проведения необходимых для государства закупок. Среди них можно упомянуть наставление военного комиссара 1719 года. Согласно этому документу, клиент получил право (и рекомендацию) на покупку у местного поставщика. В 1721 году был принят указ о борьбе с ценовым мошенничеством и коррупцией в области контрактов и поставок. В 1721 г. также были опубликованы правила для Адмиралтейских верфей, в которых содержится специальная глава о процедуре взаимодействия с подрядчиками, в которой работникам Адмиралтейства было запрещено участвовать в аукционах и прочих процедурах.

Анна Иоанновна, будучи Императрицей России, в 1732 г. утвердила новый Регламент Коммерц-коллегии, который формально определил одну важную процедуру, которой явилось опубликование сведений о проводимых торгах, рассмотрение полученных и выбор наиболее оптимальных предложений. Далее следует отметить Регул провиантского правления, созданный в правление царицы Елизаветы Петровны в 1758 г. Указанный документ опирался на правовые нормы проведения и осуществления закупок у их производителей, утверждении четких и конкретных сроков объявления о проведении торгов в интересах казны государства и серьезных информативных требованиях к имеющимся претендентам, необходимых для получения качественного и своевременного подряда. В Уставе о провианте для продовольствия войск 1802 года изначально и впервые вводится такой термин, как «справочная цена», а Указ 1815 года рекомендовал дробить значительные и особо крупные подряды на более мелкие их части.

В этой исторической перспективе на момент создания и развития миссии Института по заключению договоров на поставки

для государственных и муниципальных нужд можно сделать вывод, что в XVII веке в России зародилось историческое формирование Института, которое сегодня определяется как право на разделение, разукрупнение больших объемных заказов и закупок, сохраняющих свою актуальность.

Поэтому можно с большой долей уверенности сказать, что нормативное зарождение и развитие поступательного характера, института государственных закупок (государственного подряда), которые существуют в наше время, успешно использовались и применялись в практике более трех веков назад.

Распоряжением 1818 года «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядам» впервые вводилась и фиксировалась ответственность заказчика (государства) за неисполнение принятых на себя обязательств, а именно и конкретно в части оплаты по оплате за подряды и контракты. В 1830 году принят «Лист для торга». Согласно данному Листу все имеющиеся земства наделялись правом на проведение процедур закупок по отдельным и выборочным земским повинностям. Кроме того, в документе «Лист для торга» закреплялись основные и базовые принципы осуществления госзакупок.

В 1860 году и 1866 году были изданы царские указы, ограничивающие закупку иностранных поставок (товаров (Российской империей проводилась политика о протекционизме). В писаном Положении о подрядах и поставках 1900 года определены 3 главных способа проведения торгов и закупок: 1- изустные торги (по аналогии с современным аукционом); 2 - торги при помощи запечатанных в конверты объявок и 3 - процедура смешанных торгов.

В дальнейшем развитии, при укреплении в стране советской власти в 30.09.1921 Рабкрином принято Положение о поставках и подрядах. 27. 07. 1923г. опубликовано обновленное Положение о государственных подрядах. Этим документом (Положением) впервые приняты и установлен порядок осуществления авансирования поставщиков и подрядчиков, проговорены улучшенные условия системы авансов для предприятий и учреждений государственных структур. В данном Положении включен отдельный раздел, который наиболее строгим образом регламентировал порядки обеспечения разумного и полного исполнения Контракта со стороны подрядчиков.

Следующее Положение о государственных закупках в 1927 году показало новую процедуру авансовых платежей поставщикам и подрядчикам, а также гораздо более либеральный режим, основанный на особых улучшенных условиях для авансовых платежей от государственных структурных учреждений и предприятий.

Хотя в советское время и были приняты нормативные акты, регулирующие государственные закупочные отношения, их субъекты стали государственными или государственными организациями и компаниями. Государственный заказ был просто запланированной задачей, которая была доведена государственным юридическим лицам.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» от 7августа 1992 г. № 826<sup>1</sup> и изданное в соответствии с ним и во исполнение его Постановление Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной

---

<sup>1</sup> О мерах по формированию Федеральной контрактной системы: Указ Президента РФ от 07.08.1992г. № 826 // Российская газета. - 1992. - № 182

контрактной системы”» от 10 08 1992 г. № 565<sup>1</sup> впервые создана нормативная база (нормативные правовые акты), которыми за регламентирована и существенно описана процедура осуществления государственных закупок в посткоммунистической стране.

Из указаний к аннотации к Закону РФ от 28 мая 1992г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г.<sup>2</sup>, им устанавливаются общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на поставку, дальнейшую закупку необходимой продукции для обеспечения нужд государства.

Впервые в России, которую можно уже на тот момент считать современной, термин «государственный контракт» употреблен в утратившем в настоящее время силу Законе РФ от 28 мая 1992г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

1999 год ознаменован вступлением в законную силу Федерального закона № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>3</sup>. Преамбула данного Федерального закона гласила о том, что законом регулируются отношения, возникающие в ходе проведения конкурсных процедур на размещение заказов для государственных нужд между

---

<sup>1</sup> О Реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»: Постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г. № 565 // Российская газета. - № 164.

<sup>2</sup> О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ: по состоянию на 18.12.2017г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 34.

<sup>3</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ: по состоянию на 18.12.201г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 19. Ст. 2302.

определенными сторонами, которыми явились организатор и участник. Законом предусмотрено, что размещение и проведение процедур заказов для государственных нужд производится при помощи проведения так называемого конкурса – подробно описанной процедуры закупки по типу «от» и «до».

Следующим важным этапом, на наш взгляд, следует считать дату 21 июля 2005 г., которой датирован новый и ранее не применявшийся, Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>. До принятия в апреле 2013 г. нового закона, указанный нормативный правовой акт явился основным законодательным актом России, отрегулировавшим гражданские, правовые вопросы и процедурные схемы, применимые при размещении заказов на поставки товаров (выполнение работ или оказание услуг) для целей государственных и муниципальных нужд.

Январь 2014 года можно считать началом действия ныне применяемого Федерального закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ<sup>2</sup>, в связи с принятием которого вся система государственных и местных закупок была преобразована и приняла окончательную, действующую ныне, форму Федеральной контрактной Системы, регламентирующей на 100 процентов весь процесс определения

---

<sup>1</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ: по состоянию на 18.12.2017г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ: по состоянию на 31.12.2017г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

закупок в целях обеспечения государственных, муниципальных нужд: начиная с обоснования закупки, планирования и прогнозирования закупки, разнообразные процедуры размещения заказов и способы исполнения и обеспечения контрактов (договоров поставки).

Итак, рассмотрев развивающийся исторический аспект формирования Института закупок, можно утвердительно сказать, что создание всей ныне действующей системы государственных и муниципальных закупок связано с осуществлением обычного права и впервые было нормативно закреплено в историческом акте - «Русской правде» в качестве договора личного найма, начиная с IX-XII веков. Мы также считаем, что в XVII веке в России возникло учреждение или Институт, суть которого в настоящее время определяется как возможность расщепления, раздробления и отдельной фрагментации укрупненных заказов, что по-прежнему очень актуально и на сегодняшний день. Поэтому, представляется логичным, что нормативное происхождение и прогрессивное развитие института закупок, которое по-прежнему функционирует сегодня, было успешно реализовано три столетия назад.

## **1.2. Международный опыт размещения государственного и муниципального заказа**

Опыт развитых стран Европы и США свидетельствует что в настоящее время система государственных закупок иностранных и международных государств занимает крайне значимое место при функционировании национальных рынков и является ключевым

элементом стимулирования конкурентоспособности в сфере обмена товарами и услугами внутри стран. Объективная основа для существования и прогрессивного развития государственных закупок в экономике многих стран заключается в том, что определенные государственные департаменты и организационные структуры при выполнении своих конкретных задач вынуждены оказывать материальную и техническую поддержку в осуществлении государственных и местных программ<sup>1</sup>.

В целом это делается путем приобретения необходимых товаров, услуг, материальных и нематериальных ресурсов посредством закупок, называемых государством, в ходе специального тендера. Конкурентный механизм, особенно для крупных покупок, позволяет использовать несколько решений, в том числе: снижение стоимости продуктов, необходимых для клиента, обеспечение большей прозрачности и контроля за процессом покупки и продажи, и, в конечном итоге, противодействие коррупции<sup>2</sup>.

Основным документом, регулирующим основные параметры закупочной деятельности мирового сообщества, явился Типовой закон «ЮНСИТРАЛ» о закупках товаров (работ) и услуг, который был принят в 1994 году на 27 сессии Комиссии ООН по праву международной торговли.

Основными задачами этого модельного закона явились: обеспечение честной конкуренции между поставщиками товаров, работ, услуг и достижение наивысшего уровня самой объективной оценки и существенной открытости для закупок. Законом не

---

<sup>1</sup> Архипов А.И., Архипкин И.В., Осипов В.С., Музычук В.Ю., Никифоров В.Л. Опыт рыночных преобразований и совершенствование системы государственного регулирования. /Архипов А. И. - Москва. - 2011. - С. 157.

<sup>2</sup> Толстова А. З., Шевченко С. В., Ковалева А.В. Проблемы становления и функционирования контрактной системы в России / Национальные интересы: приоритеты и безопасность.- 2015. - № 28 (313). - С. 10-11.



рекомендовано его применение для государственных закупок, что связано с национальной обороной и безопасностью. В существующих правилах закупок в Российской Федерации, Казахстане, Кыргызстане и других странах СНГ, а также в странах Восточной Европы основное внимание уделяется принципам, изложенным в этом, и только в этом законе. В дополнение к вышеупомянутому нормативному законодательству принято и ратифицировано многостороннее Соглашение о государственных закупках (Соглашение о государственных закупках), которое является элементом Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ) и заключено многими развитыми странами при участии в ВТО - Всемирной торговой организации.

Соглашение принято на Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров 1994 года, и подписание данного раунда не является безусловным условием для вступления страны в Всемирную Торговую организацию, но в последнее время некоторые страны-члены ВТО (Израиль, Швейцария, Американские страны, Япония и страны - участники Европейского союза) принудительно требуют безусловного подписания вышеуказанного соглашения.

Главенствующими задачами настоящего Соглашения являются максимальное развитие международной торговли на основе принципов добросовестной конкуренции, запрещение дискриминации в отношении иностранных трейдеров, полное и всесторонне соблюдение принципа прозрачности принятого и разработанного законодательства и осуществление процедур закупок. Подписание этого Соглашения, возможно, сможет и поможет улучшить открытость национальных рынков государственных закупок за счет гарантий, даваемых

иностранными поставщиками из стран, которые являются договаривающимися сторонами, которые абсолютно эквивалентны национальным поставщикам<sup>1</sup>.

Основываясь на вышеуказанных основных документах, каждая страна имеет свою собственную правовую основу для закупочной деятельности. Например, Основой законодательства Соединенных штатов Америки является справедливая свобода конкуренции, которая также распространяется на сферу в государственном строительстве. Основываясь на этих принципах, законодательство и другие нормативно-правовые рамки для проведения процесса торгов в первую очередь направлены на обеспечение того, чтобы каждый имел абсолютно равнозначные права и возможности участников конкурсных закупок, а также отсутствие возможности допустить монополизацию действующего рынка<sup>2</sup>.

Все осуществляемые в США закупки производятся на основе правительственного регламента закупок (FAR1) или свода правил госзакупок, который был разработан в 1984 году и с самого начала описывает весь процесс закупок, все его последующие этапы, от прогнозирования до планирования и с описанием процесса деятельности и реализации всех процедур до момента их полной реализации.

Целью FAR является последовательная реализация всеми организациями, которые осуществляют государственные закупки, требования единой политики закупок и соблюдение их правил.

В наши дни во всех странах ЕС процедуры государственных закупок изначально регулируются тремя уровнями

---

<sup>1</sup> Баранова В. П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран // Инноватика и экспертиза: научные труды. - 2015. - № 1 (14). - С. 211-212.

<sup>2</sup> Рубан Л. С., Седых Н. В. Финансовая отчетность в условиях инфляции // Современные тенденции в образовании и науке сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. - 2013. - С. 130- 132.

(международными, европейскими, национальными) в зависимости от сферы действия, объемов и иных условий договора<sup>1</sup>.

В международном публичном праве основным документом является вышеупомянутое Соглашение о государственных закупках ВТО. При этом, в странах ЕС, закупки проводятся в соответствии с их национальным законодательством их национальными органами, подобием администраций. В этом случае, однако, учитываются не только правила закупок для каждой страны, но и юридические документы и рекомендации всего ЕС, которые описаны выше по тексту.

Зарубежная практика в области государственных закупок в настоящее время показывает, что необходимые государственные закупки по государственным контрактам в основном осуществляются для удовлетворения текущих потребностей государства в определенных видах товаров, услуг, работ. Для пополнения государственного продовольственного резерва по государственным контрактам и реализации индивидуальных инвестиционных проектов также используются средства международных банковских и финансовых организаций (МБРР, ЕБРР), а также иностранных региональных учреждений в форме банков развития<sup>2</sup>.

В целом и общем, указанные расходы на обеспечение государственных закупок в большом количестве наиболее развитых стран, перекрываются государственными бюджетами или бюджетами субъектов (территориальными), специальными государственными и другими внебюджетными и иными фондами,

---

<sup>1</sup> Цахаев Г. Р. Опыт США в сфере государственных закупок // Апробация. - 2013. - № 5 (8). - С. 78-80.

<sup>2</sup> Выголов Е. Ю. Политика государства в сфере закупок за рубежом // Сборник: Роль образования в устойчивом социально-экономическом развитии региона сборник научных статей региональной научно-практической конференции, посвященной созданию Института права, экономики и управления ФГБОУ ВПО «СахГУ». - 2015. - С. 185-186.

учитывая доходы от деятельности самих государственных учреждений. При этом, однако, одной из важных проблем, связанных с фактической оценкой в объеме национальных государственных закупок принимается отсутствие в части расходов (расходной части) бюджета в большинстве стран, определенной (конкретизированной) статьи, необходимой для финансирования расходов.

На практике иностранных закупок видно, что общий объем закупок, производящихся в стране, сопоставляется со стоимостью затрат, которые были получены в государственном секторе, другими словами, с учетом затрат, связанных с непосредственными объективными функциями государства, включая приобретение необходимых нефинансовых активов. Общий объем таких покупок обычно исчисляется на основании государственных промежуточных или конечных данных о потреблении.

Проблема значительно усугубляется отсутствием принятой единообразной методики и методологии определения стоимости государственных закупок, стандартной классификации товарной номенклатуры и, что наиболее важно, информационной технической базовой основы по достоверным показателям состояния государственных закупок в отдельных странах. На данный момент существует три источника статистической информации о стоимости государственных правительственных контрактов, которыми являются: данные экономических международных организаций (ОЭСР, МВФ, ВТО, ООН, а также Всемирного банка развития и европейских банков развития), специально уполномоченных государственных структур,

коммерческих предприятий, являющихся поставщиками товаров, работ, услуг для линии государственных закупок.

Они отражают с различной степенью детализации и репрезентативности объем и структуру национальных государственных закупок. Однако исчисленные оценочные категории указывают, что данная информационная база часто несравнима как с точки зрения номенклатуры, так и с суммами покупок, что объясняется рядом существенных на то причин:

- во-первых, из-за того, что понимание государственных закупок в международной практике не ясно, например, в ЕС, они относятся к покупке продуктов и услуг не для государственных закупок, а для разнообразных общественных интересов, тогда как в других странах государственные закупки содержат сведения именно о произведенных государственных закупках. В данном случае, подход стран ЕС является гораздо более всеобъемлющим, учитывая не только потребности государственных предприятий и учреждений, но и государственные услуги, и наиболее эффективно отражает финансовые издержки государства для этих целей. Поэтому объем затрат на рынках государственных закупок в европейских странах, по данным Комиссии Европейских сообществ (ЦИК), в целом выше, чем стоимостные критерии ОЭСР, поскольку они вбирают в себя только расходы бюджета на закупку товаров и услуг для нужд государства;

- во-вторых, разница в международной статистике о стоимости закупок в каждой стране связана с конфиденциальностью информации о государственных расходах на покупку сопутствующих товаров для нужд национальной армии и вооружения, ее обороны и безопасности. В основном по этой и другим причинам МВФ учитывается в своей статистике часть

расходов на военную форму, в соответствии с исполненным бюджетом на эти цели на закупку товаров для нужд государства, в то время как в ОЭСР данные расходы зафиксированы в кошту (операции сектора государственного управления) «выплаты работникам гражданской службы».

Таким образом, к концу 1990 годов XX века показатели удельного веса национальных заказов в двадцати странах, которые являются участницами Всемирной Торговой Организации снижены более чем на 11,5%<sup>1</sup>. С учетом показателей 140 международных государств, к началу 2000 года общий совокупный объем рынка государственных закупок в мире оценен на сумму в 5,5 триллионов долларов (США), что является аналогичным 81,5% общемирового экспорта работ, товаров и услуг. В том числе, из них 4,8 триллионов долларов США (82,3%) пришлось на страны, входящие в состав ОЭСР. Развернутая для иностранной конкурентной торговли значительная доля государственных закупок оценена и соотнесена в размере 2,4 триллиона долларов, то есть в 2,3 раза меньше указанного.

За прошедший временной промежуток с 1990 года и по настоящее время совокупный объем национальных закупок в 15 развитых странах увеличен на 4,35 триллиона долларов, что является больше, чем общий показатель в 4 раза, при этом доля стран Америки в данной сумме составила 43,5% долларов. Механизм конкуренции для заказа товаров, работ, услуг для государственных нужд на данном этапе является более реализованным в целях соблюдения рыночных принципов регулирования экономики и играет главную роль в экономическом развитии многих промышленных развитых стран. И хотя

<sup>1</sup> Невская Н. А. Государственное экономическое планирование в России: история и современность // Известия Уральского государственного экономического университета. - 2015. - № 1 (57). - С. 53-54.

положение самой системы государственных закупок непосредственно имеет значительное влияние относительно уровня развития национальной экономики стран, формы устройства государства и особенности фискальной политики, оказывающей значительное влияние на их физические и стоимостные ценовые объемы, в значительной мере пострадали. Подтверждением этого взаимодействия явилась ситуация в середине 1990-х годов прошлого века, которая сложилась и развилась в странах Евросоюза.

Западный опыт показывает, что форма правления и устройства государства, влияет на степень децентрализации общенациональной системы государственных закупок и уровень ее мастерства и совершенства, который, в свою очередь, влияет на отношение стоимостного объема продукции, приобретаемой предприятиями и учреждениями различных уровней государственной власти и его товарной структурированности. Поэтому для некоторых стран ОЭСР с централизованным государственным управлением приняты более высокие расходы государственных закупок на государственном уровне, и они более характерны, чем аналогичные закупки на региональном и муниципальном структурированном уровне.

Исходя из рассмотренных положений и результатов первой главы, следует сделать важные выводы:

Отсутствует единое мнение о временных отрезках и началах происхождения договоров и контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В данной связи можно только упомянуть нормы источника права «Русская Правда». В период реформ при правлении Петра возникли разнообразные институты государственных закупок. После укрепления власти

Советов в России 30 сентября 1921 года Рабкрином было разработано положение о поставках и контрактах (подрядах).

Следующий этап можно считать Положение о государственных закупках в 1927 году, которым был принят новый порядок произведения авансовых платежей поставщикам и подрядчикам, а также гораздо более либеральный режим, основанный на специальных, улучшенных условиях для осуществления авансовых платежей государственных предприятий и учреждений.

Хотя в советское время и были приняты нормативные акты, регулирующие государственные закупочные отношения, их субъектами стали государственные организации, предприятия и государство в целом. Государственный заказ был просто запланированной задачей, которая доводилась до предприятий в порядке обязательного применения.

Несмотря на то, что каждая страна проводит конкурсы по государственным контрактам, которые регулируются национальным законодательством, есть общие международные стандарты и требования, которые позволяют реализовать свои цели с точки зрения регулирования системы государственных закупок стран, подлежащих регулированию, а именно, конкретных членов международных организаций. Учитывая, что Россия тоже является членом ряда международных организаций и участвует в различных соглашениях и договорах, международные стандарты также должны быть распространены на российскую систему государственных закупок. В нашей стране международный закон реализуется, однако, принимая во внимание внутренние особенности, которые проявляются, прежде всего, в монополизации экономики данный показатель влияет на



объективную оценку и, в конечном итоге, на результат процесса закупок.

## **ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

### **2.1. Законодательная база процесса закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Пятого апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ, который вступил в силу с 1 января 2014 года.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее по тексту: контроль в сфере закупок)<sup>1</sup>.

Как известно, до 1 января 2014 г. в Российской Федерации действовал Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ, где было достаточно много спорных моментов по нормам, регулирующим систему закупок. Однако и после принятия нового Федерального закона проблем не стало меньше, вокруг него постоянно разворачиваются дискуссии. Как видим, принятие нового федерального закона не привело к исправлению недостатков предыдущего.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что при размещении плана графика по схеме, предложенной новым федеральным законом в 2014г., бюджетным учреждениям невозможно будет не получить штрафных санкций в соответствии с КоАП РФ<sup>2</sup>, так как их основной документ, содержащий все доходы и расходы учреждения это план финансово-хозяйственной деятельности, который составляется на основе получения объёма прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств от вышестоящего исполнительного органа власти.

В качестве примера рассмотрим ситуацию, которая возникла именно из-за противоречий, имеющих в настоящем законе.

---

<sup>1</sup> Шевченко Г. В. Правовая основа функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Сборник: Материалы II ежегодных международных научно-практических чтений ставропольского института кооперации (филиала) БУКЭП. Сборник международных конференций профессорско-преподавательского состава и аспирантов СтИК (филиала) БУКЭП. Ставропольский институт кооперации (филиал) АНО ВО «Белгородский университет кооперации, экономики и права» Ставропольский краевой союз потребительских обществ Ереванский университет «Гладзор» Ереванский университет им. Мовсеса Хоренаци Луганский университет им. Владимира Даля Ереванский Северный университет Центр научных и социальных исследований: Институт Межкультурных связей (IFA, Germany). Под общей ред. В.Н. Глаза, С.А. Турко. - 2016. - С. 106-108.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ по состоянию на 11.11.2017// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

16 мая 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 05.05.2014 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>3</sup>. В соответствии с этим законом в КоАП РФ появились следующие принципиальные изменения:

1. Вводится понятие «лицо, осуществляющее функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок». Лицом, осуществляющим функции по организации и осуществлению закупок, в том числе члены комиссии по осуществлению закупок является должностное лицо по КоАП РФ (см. прим. к ст. 2.4 КоАП РФ).

2. Устанавливается повышенный срок для привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства РФ о закупках, который составляет 1 год с момента совершения административного правонарушения (см. часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ). При этом не имеет значения, продолжает ли работать должностное лицо, ответственное за совершение правонарушения, в этой организации или нет, оно все равно привлекается к административной ответственности.

3. Вводится 11 новых составов административных правонарушений за нарушение законодательства о закупках (статья 7.32.3, часть 7 и 7.2 статьи 19.5, статья 19.7.2-1 КоАП РФ). Установлена компетенция федерального органа исполнительной

---

<sup>3</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 05.05.2014 N 122-ФЗ: по состоянию на 16.02.2017// Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 19. - Ст. 2327.

власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и его должностных лиц при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях (статьи 23.83, 28.3, 28.7 КоАП РФ).

По своей собственной природе отношения, которые непосредственно связаны с размещением закупок, заключением и выполнением государственного и (или) муниципального контракта, как одного из реализуемых видов договоров купли-продажи, являются непосредственно гражданско-правовыми и отрегулированы нормами Гражданского кодекса РФ.

Наряду с общими нормативно-правовыми актами, регламентирующими отношения, нацеленные на реализацию государственных нужд, имеются специальные, которые устанавливают отраслевые особенности отдельных закупок. Примерами специализированных нормативно-правовых актов могут служить: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном и оборонном заказе»; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном и материальном резерве»; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 02 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»<sup>1</sup>.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование контрактной системы в закупочной сфере – это трудный процесс, этапы которого направлены на взаимодействие участников со стороны органов государственной власти и местного

---

<sup>1</sup> Сычев А. Л. Правовое регулирование закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков // Actualscience. – 2017. - Т. 3. - № 1. - С. 104-105.

самоуправления, с помощью специально введенных правовых норм, которые и регулируют указанные отношения на всех поименованных этапах процедуры закупки. Ведутся разного рода дискуссии относительно эффективности закона. В настоящее время делать выводы о том, что система достигла положительных результатов пока рано, так как этот процесс несет длительный период времени для апробации нового закона. Чтобы ввести закон в действие, нужно отработать те или иные механизмы и институты, которые предусмотрены данным законом. В законе есть, как и положительные моменты, которые облегчают жизнь заказчика, так и отрицательные, которые противоречат законодательству Российской Федерации. Исходя из вышеизложенного, можно засвидетельствовать то, что в теории, административно-правовое регулирование контрактной системы в закупочной сфере выглядит совершенно, а вот на практике сталкиваешься с множеством проблем и препятствий. В связи с чем, в закон № 44-ФЗ постоянно вносятся изменения и дополнения на устранение существенных недочетов и противоречий.

## **2.2. Контракт на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд**

Контракт служит основой для заключения договора на поставку товаров для нужд государства (муниципалитета) между поставщиком и покупателем. Правовое регулирование этого договора исчерпывающе представлено в Гражданском кодексе Российской Федерации<sup>1</sup>. Для целей нашего исследования, наибольший интерес представляет государственные и

<sup>1</sup> Тороков Д. А. Понятие договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // NovaInfo.Ru. - 2016. - Т. 1. - № 50. - С. 43-44.

муниципальный контракт, определение его сути и юридической природы.

Для дальнейшего изучения типов контрактов в рамках существующего законодательства о государственных закупках мы попытаемся классифицировать контракты по целому ряду критериев и проанализировать возможности для улучшения этой системы.

Для начала уточним, что, как и в изначально действовавшем Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ст. 1), Закон № 44-ФЗ содержит разделение контрактов по предмету контракта на контракты по поставке товаров, контракты выполнению работ и контракты на оказание услуг (п. 3. ч. 1 ст. 1). При этом законодательным органом уточнено, что в предмет контрактов может входить и приобретение недвижимого имущества или аренда имущества. То есть, законом устранен вопрос о допустимости применения положений действующего законодательства о закупках в отношении аренды помещений<sup>1</sup>.

Считаю, что правоприменительной практике также используются и смешанные контракты (п. 3 ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации). Например, когда заказчику нужны строительные и монтажные работы для поставки и установки оборудования. Однако у клиента не всегда есть правовая возможность заключить такой смешанный контракт, так как может нарушаться конкурентный принцип контрактной системы (статья 8 Закона № 44-ФЗ). Таким образом, приведенный нами пример

---

<sup>1</sup> Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография //М.- 2016. - С. 87.

предмета договора неоднозначно рассматривается в прецедентном праве и практике ФАС РФ<sup>1</sup>.

В то же время, акты, принятые судами и органами ФАС России, не обладают нормативным характером, и поэтому они носят лишь рекомендательный характер, что не помогает устранить существующие проблемы. При классификации контрактов по этому предмету мы считаем, что можно включить в классификацию новый тип контракта – контракт с жизненным циклом. В законе № 44-ФЗ это означает заключение договора купли-продажи товаров или выполнения работ с последующим обслуживанием, ремонтом и иными услугами (ч. 16 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). ГК РФ не содержит подобного вида договора и не упоминает такой нестандартный термин. Понятие «контракт с жизненным циклом» появилось из системы утвержденных государственных стандартов. При этом, процесс расчета стоимости жизненного цикла выступает одной из наиболее болезненных сторон для заказчиков.

Авторы некоторых работ относят его к смешанным типам договоров. Поскольку контракт с жизненным циклом в силу смысла входящих в него компонентов, может соединять в себе несколько видов и типов договоров, предусмотренных действующим законодательством, таких, как, например, договор поставки, договор подряда, договор на выполнение научно-исследовательских работ, договор на выполнение опытных конструкторских и технологических работ, договор или контракт возмездного оказания услуг и др.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Решение Федерального Арбитражного Суда России от 20 августа 2015г. по делу № К-1002/15 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения - 18.12.2017).

<sup>2</sup> Свиных Е.А. Государственный контракт как средство регулирования долгосрочных отношений в сфере государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных Силах. – 2013. - № 9. - С. 111 - 112.



Бытует и другое мнение. Многие авторы считают, что в области дорожного строительства «контрактом с жизненным циклом является одна из многочисленных форм концессионных соглашений (концессий), самым отличительным моментом которого является то, что он объединяет в себе множество функций, таких как проектирование, строительство и эксплуатацию в один взаимоувязанный договорными отношениями конечный результат – транспортную доступность, при этом лицом, оплачивающим данную услугу выступает не итоговый потребитель – пользователь готового инфраструктурного транспортного объекта, а непосредственно государство»<sup>1</sup>.

Затем перейдем к следующей классификации контрактов, имеющей с нашей точки зрения, существенное практическое значение. Первая группа состоит из контрактов, заключенных на основе конкурентных методов определения поставщиков. Вторая группа состоит из контрактов на основе закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Основное различие между этими группами заключается в формулировании существенных условий контракта и формы сделки.

Законом № 44-ФЗ четко указано, какие условия необходимы для отражения в контракте. Часть 15 статьи 34 Закона № 44-ФЗ делает некоторое исключение для большинства схожих по природе контрактов, заключенных по итогам закупки у единственного контрагента (поставщика (п. 1, 4, 5, 8, 15, 20, 21, 23, 26, 28, 29, 40, 41, 44, 45, 46 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ)). Для них является дополнительным и факультативным включение обязательных для остальных условий о взаимной ответственности сторон за

<sup>1</sup> Изосимов Д.А., Громова Е.Г. Долгосрочные контракты в дорожном строительстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - № 2. - С. 53 - 55.

неисполнение или ненадлежащее исполнение договора (контракта), о сроках и размере неустойки (штрафа и пени), условиях наступления взаимной ответственности, необходимости разработки графика исполнения условий контракта, условия о порядке и сроках оплаты товара, работ и услуг, о приемке товара, сдаче приемке работ и услуг, и, соответственно, оформления результатов такой приемки, иначе именуемой экспертизой (частей 4 - 9, 11 - 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). Не включение указанных условий вполне ясно и обосновано. Подобные условия преимущественно направлены на стимулирование контрагента-поставщика к надлежащему, качественному, своевременному и в полном объеме исполнению заключенного контракта.

С иной стороны, условия о порядке и сроках оплаты товара, работ и услуг, сроках приемки являются для поставщика существенными.

Помимо вышеизложенного, в п. 1 ст. 766 ГК РФ условия о размере и порядке бюджетного финансирования и соответственно оплаты товаров, услуг и работ, прямо названо существенным для государственного и (или) муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

На первый взгляд, в данной ситуации имеет место коллизия, которая должна быть решена в пользу контрагента-поставщика в силу приоритета правовой нормы ГК РФ (п. 2 ст. 3 ГК РФ). Также исключение сделано и в отношении непосредственной формы применяемой модели сделки. Контракт или договор может быть заключен в любой форме (в том числе смешанной), предусмотренной ГК РФ для сделок (ч. 15 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). Указанная норма очень эффективна, поскольку, как поясняется в

научной литературе, ранее «заказчик был вынужден размещать на официальном общероссийском сайте закупки на поставку ткани, молока, лекарственных препаратов и т.д. на сумму, не превышающую 250 - 400 руб., с целью не допустить нарушений Закона и применения в последующем к заказчику мер административного воздействия». В настоящее время устная форма контракта «значительно облегчает работу как контрактному управляющему, так и работникам финансового отдела, особенно при большом объеме закупок»<sup>1</sup>. При этом, авторы статей отмечают, что применение данной нормативно-правовой нормы крайне затруднительно, поскольку особенности системы сформированного документооборота в контрактной системе, так или иначе, требуют заключения контракта и договора в обязательно письменной форме<sup>2</sup>.

Статьей 526 ГК РФ, называется гражданско-правовое отношение по поставке товаров для государственных (муниципальных) нужд государственным (муниципальным) контрактом. Под государственным или муниципальным контрактом на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд законодатель понимает правовые отношения, возникшие между поставщиком (исполнителем контракта) и государственным и (или) муниципальным заказчиком, по которому поставщик (исполнитель контракта) обязуется передать товары, работы и услуги государственному или муниципальному покупателю (или заказчику), или, по указанию государственного или муниципального покупателя, другому лицу, при этом государственный или муниципальный заказчик обязуется

---

<sup>1</sup> Анисимов Е. Заключение госконтракта в устной форме // ЭЖ-Юрист.- 2015. - № 31. - С. 12.

<sup>2</sup> Тасалов Ф.А. Проблемы и противоречия закупок у единственного поставщика / Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М. - 2015. - С. 24.

обеспечить своевременную и полную оплату поставленных товаров, сделанных работ, оказанных услуг.

Изучим и посмотрим, что значит «по указанию государственного или муниципального заказчика иному лицу». Первоначально кажется, что обязанности исполнения договора поставки для государственных и (или (муниципальных)) нужд переходят к третьему лицу, но Суханов Е.А. обоснованно считает, что это не так<sup>1</sup>.

На самом деле, проведя анализ статьи 430 ГК РФ можно прийти к такому выводу, что при заключении договора в пользу третьего лица, указанное третье лицо имеет право потребовать от должника исполнения обязательства в свою пользу, а при поставке товаров для государственных и или (муниципальных) нужд, правом требовать от должника исполнения обязательств именно в свою пользу третье лицо не наделено, соответственно, даже если в договоре поставки для государственных и или (муниципальных) нужд указано иное лицо, не являющееся фактически ни государственным, ни муниципальным заказчиком, то права и обязанности, порождаемые действиями такого иного лица, возникают только у аналогичных сторон договора поставки для государственных и (или) муниципальных нужд. Само понятие «контракт» для целей параграфа 4 главы 30 ГК РФ и закона № 44-ФЗ по своей сути является аналогичному синониму «гражданско-правовой договор», и каких-либо иных правовых норм, требующих поименовать данный документ, заключенный между государственным (муниципальным) заказчиком и поставщиком, именно словами «контрактом» или «договором», ни гражданское законодательство РФ, ни конкретный закон № 44-ФЗ не содержат.

<sup>1</sup> Цит. по: Лебедев К.К. Контракт в системе закупок для государственных и муниципальных нужд // В сборнике: Современные парадигмы научных воззрений сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции. - 2016. - С. 166-174.

Из смысла статьи 431 ГК РФ следует, что оценить гражданско-правовой договор необходимо изначально исходя из фактического существа регулируемых им гражданских отношений, т.е. с точки зрения норм права, имеет существенное значение не само наименование документа («договор» или «контракт»), а также не употребляемая в нем терминология, а именно и конкретно существо регулируемых этим документом гражданских отношений.

Из данных рассуждений следует, что договор поставки товаров для государственных и (или) (муниципальных) всегда однозначно будет квалифицирован как государственный или муниципальный контракт на поставку товаров (работ, услуг) для государственных и (или) (муниципальных) нужд и к нему в каждом конкретном случае будут применяться нормы параграфа 4 главы 30 ГК РФ и закона № 44-ФЗ. Единообразного мнения и суждения о гражданско-правовой природе такого договора поставки товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд у современных цивилистов не имеется.

Авторы текстов комментариев к Гражданскому кодексу Российской Федерации под редакцией Крашенинникова П.В., императивным образом формулируют, что договор поставки товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд – есть разновидность гражданско-правового договора поставки, который, в свою очередь, является подтипом классифицируемого гражданско-правового договора типа купли-продажи – одного из типов гражданско-правовых договоров. Поэтому, следует считать, что, договор поставки товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд, в конечном счете, необходимо

квалифицировать и классифицировать как гражданско-правовой договор<sup>1</sup>.

Современные авторы теоретического учебника по праву «Гражданское право» под редакцией профессора Степанова С.А., сделали обобщение научных подходов к определению самой правовой природы договора поставки товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд, в результате чего, пришли к следующему выводу о том, что наиболее получившим распространение мнением среди нынешних ученых, является толкование в том, что договор поставки товаров, услуг и работ для государственных и (или) (муниципальных) нужд – суть одна из разновидностей типового гражданско-правового договора. При этом определились и такие ученые, которые считают, что договор поставки товаров, работ и услуг для государственных и (или) (муниципальных) нужд является по своей природе административным договором. Не выражая единого согласия в том, что договор поставки товаров, работ и услуг для государственных и (или) (муниципальных) нужд является договором административного характера, они поместили такой момент, что именно комплексный характер действующего законодательства в сфере бюджетных закупок ни в коем разе не придает договору поставки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд административно-правовой направленности.

Убедимся, можно ли считать договор поставки товаров, работ и услуг для государственных и (или) (муниципальных) нужд административным договором? Известный российский ученый, Андреева Е.М., в своих трудах считает, что административный

<sup>1</sup> Баринов Н.А., Беляев К.П., Вавилин Е.В. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: в 3 т. / под ред. П.В. Крашенинникова. - М.: Статут. - 2016. - Т. 1. - С. 154.

договор является одной из разновидностей публично-правового договора. Подобные договоры в сфере деятельности органов исполнительной власти предусмотрены Конституцией РФ (ст. 78, ч. 2, ч. 3), а также действующим законодательством. Суть административного договора – это передача горизонтальных административных отношений субъектом исполнительной власти на основе норм административного права в целях регулирования административно-правовой работы. Споры, связанные с заключением административного договора (иначе – соглашения), будут разрешаться административными, судебными и арбитражными согласовательными процедурами. Ответственность возникает в административном порядке или в суде.

В договоре административного характера, инициатором заключения является государственный орган, осуществляющий полномочия, установленные положением учреждения, а конкретнее – властные государственные полномочия. В данном договоре государственная власть или усмотрительная свобода государственной властной стороны, существенно ограничена общественным (публичным) характером государственного управления. Отправной точкой процедуры может быть принятие юридического акта с указанием, с кем, на каких условиях, а также в какой конкретно срок такой договор будет заключен. На фоне сказанного мы пришли к выводу, что контракт на управление (административный контракт) не имеет ничего общего с контрактом на поставку товаров, работ и услуг для государственных и (или) муниципальных нужд. Далее определим концепцию или понятие гражданского правового договора.

Действующий в настоящее время ГК РФ в своей статье 420 определяет понятие гражданско-правового договора, как

действительное соглашение двух или более лиц, которое устанавливает, изменяет или прекращает гражданские правоотношения. Еще один из ученых нашей страны, Мельников В.С. справедливо полагает, что всякий гражданско-правовой договор является действительной реальной сделкой, при этом договор – это есть отдельный вид гражданско-правовых сделок, который имеет свои видообразующие признаки, такие, как особенности в субъектном составе (не менее двух сторон и более), а самое главное – гражданско-правовой договор всегда является соглашением сторон<sup>1</sup>. Любой гражданский правовой договор порождает определенные субъективные права и юридические обязанности сторон. Применительно к договорам поставки для государственных и (или) (муниципальных) нужд, договор поставки для государственных и (или) (муниципальных) нужд в обязательном порядке по своей сути порождает субъективные права и юридические обязанности у государственного и муниципального заказчика, а также аналогичные права и обязанности поставщика и исполнителя.

Рассмотрим одну из основных проблем обеспечения исполнения обязательств по контактам, а именно неустойку и применимую статью ГК РФ о неосновательном обогащении. Сопоставим их между собой и дадим необходимое сравнение, для понимания проблемы контракта.

Ни правовыми нормами ГК РФ, ни правовыми нормами Закона № 44-ФЗ не предусмотрена возможность удержания денежных средств в сумме большей, нежели сумма фактически начисленной неустойки. Иное понимание приводит к неосновательному обогащению (статья 1102 Гражданского кодекса Российской

---

<sup>1</sup> Мельников В.С. К вопросу о понятии гражданско-правового договора: проблемы теории и правоприменительной практики // Российский судья. – 2016. – № 12. – С. 17.



Федерации) и противоречит компенсационному характеру гражданской ответственности. Вывод судов о том, что общество не исполнило обязательство по контракту по поставке оговоренного в нем товара, поэтому учреждение имело право не возвращать истцу требуемые им денежные средства, 20 уплаченные в обеспечение контракта, противоречит положениям Закона № 44-ФЗ и условиям контракта

Арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 20.08.2015 по делу № А50-25268 / 2014<sup>1</sup> отметил следующее. Установление требования об обеспечении исполнения государственного контракта служит средством минимизации рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком) своих обязательств по контракту, обеспечение исполнения контракта призвано упростить и облегчить процедуру удовлетворения требований Заказчика, возникших к контрагенту (в данном случае – к подрядчику) в ходе исполнения контракта, обеспечение исполнения контракта является средством, за счет которого заказчик получит удовлетворение своих определенных требований, возникших при исполнении контракта, в частности, требований о взыскании неустойки, убытков и пр.

В общем и целом, предусмотренный ст. 526 ГК РФ государственный и (или) контракт на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, для государственных (муниципальных) нужд по своей гражданско-правовой природе является исключительным гражданско-правовым договором, как мы уже указывали выше. Представляется обоснованным, что для устранения значительного разнообразия мнений сторон по поводу

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 августа 2015г. по делу № А50-25268/2014 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 24.12.2017).

гражданско-правовой природы договора поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд, необходимо в п. 3 ч. 1 ст. 1 закона № 44-ФЗ после слов «заключения гражданско-правового договора» сделать дополнение фразой «в соответствии с § 4 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – по тексту закона).

По результатам анализа, указанного во второй главе работы необходимо сделать следующие выводы.

Нормативное правовое регулирование системы закупок является сложным процессом, направленным на воздействие на участников процессов государственными органами и органами местного самоуправления с помощью специальных правовых норм, регулирующих отношения на всех этапах процесса закупок. С 01 января 2014 года вступил в силу и начал действовать Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, который преобразовал всю система государственных и муниципальных закупок в Федеральную Контрактную Систему, непосредственно регулиующую процесс определения государственных и муниципальных нужд, его обоснование, прогнозирование, планирование, конкретику и выбор в размещении заказа и существенные условия исполнения контракта.

Стоит отметить, что именно контракт является и выступает первичным основанием для осуществления поставки товаров, оказания услуг и выполнения работ для государственных и (или) (муниципальных) нужд между поставщиком и подрядчиком или покупателем. Нормативно-правовое регулирование подобного договора представлено в ГК РФ, при этом особый интерес с

научной и практической точки зрения представляет государственный и (или) (муниципальный) контракт и определение его юридической природы.

## **ГЛАВА III. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

### **3.1. Проблемы понятийного характера и пути их решения**

Обозначим некоторые проблемы, которые имеются и могут возникнуть в связи с новой системой размещения заказов.

Значимой проблемой размещения заказов с 01.01.2014 г. могут стать нововведения в понятийном аппарате федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ.

Согласно пункту 3 ч.1 ст.1 Федерального закона N 44-ФЗ данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в части, непосредственно касающейся заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества).

В самом законе №44-ФЗ понятие товара не дается. В то же время встречаются различные по своему содержанию понятия «товар» в иных нормативных правовых актах Российской Федерации, в связи с чем возникает вопрос о границах регулирования законом 44-ФЗ отношений в сфере закупок нефинансовых активов заказчиками.

Так, согласно частям 2 и 3 статьи 38 Налогового кодекса РФ товаром признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. При этом под имуществом в кодексе понимаются виды объектов гражданских прав (за

исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Согласно «ГОСТ Р 51303-99. Государственный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения», утвержденному Постановлением Госстандарта России от 11.08.1999 N 242-ст, понятие товар является сходным с вышеназванным и определяется, как любая вещь, не ограниченная в обороте, свободно отчуждаемая и переходящая от одного лица к другому по договору купли-продажи. При этом статья 128 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup> включает в состав понятия «вещь» также деньги и ценные бумаги.

Согласно п.9 ч.1 ст.2 Федерального закона от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах»<sup>2</sup> понятие товара приводится гораздо уже – это не изъятые из оборота вещи (за исключением ценных бумаг, иностранной валюты) определенного рода и качества, любого агрегатного состояния, допущенные к организованным торгам. На основании изложенного возникает вопрос, распространяются ли нормы закона №44-ФЗ на закупку заказчиками не только ценных бумаг и иностранной валюты, но и имущественных прав.

Согласно современному экономическому словарю права имущественные – это юридически закрепленные субъективные права юридических и физических лиц владеть, распоряжаться и пользоваться определенными имущественными ценностями, правовая фиксация принадлежности имущественной ценности конкретному лицу.

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994г. № 51-ФЗ: по сост.на 31 января 2016г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

<sup>2</sup> Об организованных торгах: федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ: по сост.на 18.05.2015г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 48. - Ст. 6726.

Например, право собственности на программное обеспечение обычно принадлежит разработчику этого программного обеспечения, будь то компания или частное лицо, а пользователь, как правило, приобретает лишь имущественные права на простую (неисключительную) лицензию на использование программного обеспечения. В таких обстоятельствах возникает вопрос, могут ли сегодня заказчики покупать программное обеспечение в обход закона №44-ФЗ, поскольку последний на закупку программного обеспечения формально не распространяется. Учитывая изложенное, отсутствие в Законе №44-ФЗ понятия товара можно рассматривать как существенный недостаток, т.к. непонятна сфера применения закона в отношении производимых поставок товаров для публичных нужд. Также, ст. 3 Закона 44-ФЗ вводит новое понятие, такое как «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)» – как совокупности действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном законом №44-ФЗ, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд.

Таким образом, формально по новому закону уполномоченный на определение поставщиков орган или учреждение теперь вступают в свои полномочия только с момента размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд и в их компетенцию не включены разработка такого извещения и документации о закупке, т.к. последняя в соответствии с требованием Закона №44-ФЗ должна размещаться в единой информационной системе (далее – ЕИС) одновременно с извещением<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ларина Т.И. Система государственных закупок как инструмент развития малого бизнеса // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. - 2015. - № 8-7. - С. 76-78.

Кроме того, в соответствии с ч.2 ст. 39 Закона №44-ФЗ решение о создании комиссии принимается заказчиком до начала проведения закупки. При этом определяются состав комиссии и порядок ее работы, назначается председатель комиссии. В свою очередь, согласно ч.3 ст.3 указанного закона закупка товара, работы и (или) услуги начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, комиссия формируется до размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд, т.е. до вступления в свою компетенцию уполномоченного органа.

Следовательно, уполномоченный орган теперь не вправе формировать комиссии по осуществлению закупок. В связи с тем, что и решение о способе закупки должно приниматься до разработки документации о закупке и извещения, соответствующий функционал также выпадает из компетенции уполномоченного органа с 01.01.2014.

Подводя итог вышеизложенному, Закон №44-ФЗ позволяет заказчикам передавать уполномоченному органу только полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в которые с 01.01.2014 не входят принятие решения о способе закупке, разработка извещений и документации о закупке, формирование комиссий.

Согласно ч.5 ст. 38 Закона №44-ФЗ при централизации закупок контрактный управляющий осуществляет полномочия, не переданные уполномоченному органу. И в связи с введением персональной ответственности данных лиц за реализацию своих полномочий, вопрос о возможности дополнительного наделения уполномоченного органа функциями по разработке соответствующих документов становится спорным.

Представляется, что теперь уполномоченный орган может осуществлять только методическую поддержку разработки соответствующих документов, либо согласовывать или не согласовывать соответствующие документы, разработанные контрактными управляющими при размещении их в ЕИС<sup>1</sup>.

С учетом изложенного, всего лишь одно новое понятие, данное законодателем в рамках определения терминологии нового закупочного законодательства, может стать значимой проблемой в работе региональных и муниципальных систем централизованных систем размещения заказов.

### **3.2. Проблемы процессуального характера, возможности их преодоления на федеральном, региональном, местном уровне**

Все выявленные в размещенных заявках зафиксированные нарушения условно можно разделить на 5 блоков или сегментов.

Наиболее распространенные нарушения в заявке включают:

- отсутствие запросов клиентов-заказчиков по пунктам и (или) разделам, предоставленным формой заявки, подписью руководителя заявки и приложений к заявке, регистрационным номером и датой регистрации заявки клиентом-заказчиком;

- предоставление неполного пакета документов вместе с заявлением (отсутствие расчета стоимости, техническое задание (при необходимости), проект договора (гражданский договор),

---

<sup>1</sup> Федотов А.В. Развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // В сборнике: Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства. - М.- 2017. - С. 215-216.



отсутствии решения о включении представителя контрагента-заказчика в комиссию утвержденного и уполномоченного органа и т. д.);

- указание в конкретике заявки на применение неоправданно короткого времени работы;

- арифметические ошибки, выявленные при вычислении начальной (максимальной) стартовой цены контракта (гражданского договора), если приложение содержит несколько конкретных смет локального характера;

- включение в заявку применения незаконных требований к участникам при размещении заказов в составе, таких как: наличие сертификатов компании саморегулируемых организаций или лицензий<sup>1</sup>.

Подобные требования могут устанавливаться только в строгом соответствии с приказом Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 г. № 624 «Об утверждении перечня видов работ, по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» и Федеральным законом РФ от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup>.

Наиболее серьезными нарушениями заказчиками-клиентами при подготовке заявок на выполнение контрактов, для которых необходима поставка товаров, являются требования к качеству, технические и функциональные характеристики товаров, которые

<sup>1</sup> Гребенникова В.А., Немченко Л.И. Векторы развития и финансовые инструменты контрактной системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2015. - № 1 (30). - С. 177.

<sup>2</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 04 мая 2011г. № 99-ФЗ: по сост.на 04.12.2015г.// Собрание законодательства Российской Федерации. -2011. - № 19. - Ст. 2716.

ограничивают конкуренцию между потенциальными подрядчиками, приводящими к нарушениям Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup>.

К таким нарушениям можно отнести:

- указание в составе заявки требований о месте производства товара, о стране происхождения;

- указание моделей изделий конкретных производителей в спецификациях, включая производителя, указание в техническом задании;

- установление требований к качественным характеристикам товара, его упаковке, расфасовке, соответствующим характеристикам одного и только одного (предполагается, что конкретного) производителя;

- установление в Техническом задании не стандартных показателей, а также требований и условных обозначений или терминологии, относящихся к техническим и качественным характеристикам товара;

- инструкции по применению требований к соответствию товаров международным стандартам, если соблюдение этих стандартов на территории Российской Федерации является добровольным;

- требования международных стандартов, при отсутствии должной необходимости;

- ссылка в Технических заданиях на конкретное соответствие товаров конкретным техническим условиям (ТУ), причем с указанием номера документа.

---

<sup>1</sup> О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006г. № 135-ФЗ: по сост. на 30.12.2016г. // Собрание законодательства Российской Федерации. -2006. - № 31 (1 ч.). - Ст. 3434.

Помимо вышеуказанного, положения проектов контрактов, прилагаемых к заявкам на размещение заказов, нередко противоречат практическим условиям выполнения подрядных работ или условиям оплаты, указанным в самих заявках организаций, учреждений, а также федеральному закону.

Несоблюдение всех необходимых требований, предъявляемых к заявке, влечет, соответственно за собой, нарушения при формировании блока (пакета) документов, необходимого для осуществления процедур торгов на выполнение работ, что, в конечном итоге приводит к мерам административного наказания виновных лиц в соответствии с Федеральным законом №195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup>.

Очень глубокое развитие в своей сути получила такая проблема, как проблема взыскания неосновательного обогащения, после рассмотрения связанных с ней споров в ВС РФ (после упразднения ВАС РФ).

Судебная практика, строящаяся на положениях статей 1102, 1109 ГК РФ, Законов №№ 94-ФЗ и 44-ФЗ, показывает отсутствие у государственного (муниципального) заказчика обязанности оплачивать купленные товары, оказанные услуги без заключенного письменного контракта. Государственные органы власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, бюджетные учреждения и казенные учреждения, а также и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ: по сост.на 30.12.2017 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

местных бюджетов могут вступать между собой в договорные отношения только посредством заключения сторонами государственного или муниципального контракта.

Иная позиция противоречит целям непосредственного регулирования такой категории данных правоотношений и означает необоснованное допущение согласования осуществления поставки товаров, выполнения работ или оказания требуемых услуг без обязательного соблюдения требований, установленных Федеральным Законом, что, конечно, открывает возможность для приобретения очевидных имущественных выгод недобросовестными поставщиками и подрядчиками, государственными или муниципальными заказчиками. К огромному нашему сожалению, вплоть до настоящего времени законодательством не решен вопрос о возникающем праве собственности на неосновательно приобретенное имущество (нефинансовые активы), а также о субъектах, участвующих в подобных правоотношениях, которые непосредственно связаны с неосновательным обогащением.

Необходимо учесть и акцентировать внимание на то, что в Федеральном законе от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» полностью отсутствует и само понятие «государственные, муниципальные нужды», при этом, толкуя статью 13 этого же закона, поневоле следует прийти к выводу, что государственными и муниципальными нуждами являются: постижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных утвержденными государственными и муниципальными целевыми программами; исполнение международных договоров Российской Федерации; осуществление

текущих функций и установленных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, органов управления внебюджетными фондами.

Итак, при наличии всех поставленных условий, согласно гражданскому законодательству, Заказчик обязан возвратить Контрагенту неосновательно приобретенное или сбереженное им имущество. При этом существуют особые специальные нормы, накладывающие определенные ограничения и запреты ограничения на общие правовые нормы ГК РФ.

Вернемся к смыслу содержания правовых норм статей 60 и ст. 1102 ГК РФ: обязательства из неосновательного обогащения возникают при наличии трех существенных условий, таких как факт неосновательного сбережения денежных средств ответчиком за счет истца, отсутствие нормативно-правовых оснований для получения денежных средств ответчиком, а также размер неосновательного обогащения.

Значимой ключевой проблемой судебной практики является вопрос о возврате обеспечения исполнения контракта, либо о его незаконном удержании. В системе установленного нормативно-правового регулирования закрепление требования об обеспечении исполнения контракта в виде банковской гарантии или перечисления на счет Заказчика денежных средств является средством для минимизации рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения Контрагентом своих обязательств по договору (контракту). Фактическое Обеспечение исполнения контракта призвано в целях упрощения процедур удовлетворения законных требований заказчика, возникших у него к контрагенту в ходе исполнения контракта, а именно в связи с порядком применения мер гражданско-правовой ответственности.

Подобную тенденцию Единообразия в принимаемых судебными органами решениях определить достаточно сложно. В качестве примера приведем Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 декабря 2015 г. по делу № А 70-544/2015<sup>1</sup>, согласно которого судом сделан вывод о том, что заказчиком не было представлено доказательств того, что в связи с ненадлежащим исполнением истцом своих обязательств в установленный контрактом срок, ответчиком произведено какое-то удержание, или списание денежных средств, полученных от истца в качестве обеспечения исполнения контракта, предъявление требования об уплате неустойки за допущенную им просрочку выполнения работ или о возмещении причиненных убытков. На основании вышеизложенного, судебный орган удовлетворил в полном объеме требования истца о взыскании перечисленной в качестве обеспечения исполнения государственного контракта суммы.

Отметим, что неисполнение или ненадлежащее исполнение контрагентом обязательств по контракту является полным и безусловным основанием для полного удержания заказчиком средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта контрагентом. Размер обеспечения, его стоимость, порядок его предоставления и требования, установленные к такому обеспечению, подлежат устанавливанию заказчиком в сформированном извещении о планируемой им закупке.

Правоприменительная практика о неосновательном обогащении в Арбитражных судах в настоящий момент кардинально изменена. В наше время, действующей позицией

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Западно - Сибирского округа от 15 декабря 2015 г. по делу № А70-544/2015 [Электронный ресурс].- Документ опубликован не был. - Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 08.01.2018).

Арбитражного суда Тюменской области является следующая позиция: «Если нет контракта, либо дополнительного соглашения, либо иного согласования выполненных работ - тогда нет и оплаты!». Все принятые обязательства, выполненные вне рамок заключенного государственного или муниципального контракта, сразу попадают в раздел «благотворительности» или, что более реально, коммерческих рисков стороны, не подлежащей судебной защите. Все изменения, улучшения, увеличения стоимости материалов, сроков выполнения работ (оказания услуг), замена одного вида работ другим, ввиду отсутствия согласования с заказчиком, скорее всего, попадут в категорию, не подлежащую судебной защите.

Несомненен и тот факт, что существуют исключения данной категории, при этом они касаются только стратегически важных объектов, установленных нормативными актами Правительства РФ и Президента РФ: в соответствии с Указом Президента РФ от 23.11.1995 № 1173 ресурсно-снабжающие организации не вправе прекратить или приостановить отпуск топливно-энергетических ресурсов, оказание услуг связи и коммунальных услуг воинским частям, учреждениям, предприятиям и организациям федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Из практики Арбитражных судов следует, что основную массу составляют споры, вытекающие из договоров подряда и договоров строительного подряда, часто встречаются случаи, когда для государственных и муниципальных нужд выполняются дополнительные работы, не предусмотренные заключенным контрактом. Чаще всего Заказчик просто отказывается их оплачивать, после осуществления приемки работ. Разрешая по

существованию вопросы неосновательного обогащения, Арбитражные суды исходят из своей оценки ситуации, согласованности дополнительных объемов работ и, как это представляется естественным, норм специального законодательства.

Так, Решением Арбитражного суда Удмуртской Республики от 28.12.2015 года<sup>1</sup>, которое оставлено без изменения последующими апелляционной и кассационной инстанциями, требования поставщика о взыскании неосновательного обогащения с заказчика, в виде оплаты дополнительно выполненных работ, не предусмотренных контрактом, были полностью удовлетворены. Арбитражным Судом сделан точный вывод о факте согласования дополнительных работ, представленным к материалам данного дела дополнительным соглашением, заключенным в соответствии с Законом 44-ФЗ.

Также, подобная правовая позиция представлена Арбитражным судом апелляционной инстанции, отменившим решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга от 12.08.2014г. по делу № А 56-15 024/2 014<sup>2</sup>, при этом удовлетворив иск подрядчика о взыскании неосновательного обогащения в виду полного и качественного выполнения дополнительного объема работ, без заключения государственного контракта или дополнительного соглашения к нему.

Одной из распространенных проблем, помимо вышеназванных, являются действия заказчика или поставщика, направленные обходя действующие законодательства о государственных и муниципальных закупках.

---

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 28.12.2015г. по делу № А18-1624/200144// Документ опубликован не был. - [сайт] : URL: <http://udmurtiya.arbitr.ru>.(дата обращения 12.01.2018)

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга от 12 августа 2014г. по делу № А56-15024/2014 [Электронный ресурс]. //Документ опубликован не был. - Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 13.11.2017).



На настоящий день существует самая распространенная практика Арбитражных судов РФ, касающаяся договоров строительного подряда, когда возникает острая четкая необходимость выполнения неких дополнительных работ или замены негодных, или не тех строительных материалов и комплектующих<sup>1</sup>. К примеру: между подрядчиком и заказчиком заключен контракт на строительство многоквартирного жилого дома (МЖД). Подрядчик выполнил работы, предусмотренные контрактом, помимо которых Подрядчик выполнил дополнительные работы, не предусмотренные контрактом. Естественно, что Заказчик выполненные дополнительные работы не оплатил. Для защиты своих прав Подрядчик обратился в суд с иском о взыскании с Заказчика стоимости выполненных работ в виде суммы неосновательного обогащения. Рассмотрев по существу доводы каждой из сторон, Арбитражный суд счел требование Подрядчика правомерным и встал на его сторону. Фактически приложенные материалы данного дела свидетельствовали в том, что инициатором выполнения работ, сверх установленных контрактом, выступил непосредственно заказчик. Стороны взаимно согласовали выполнение необходимых дополнительных работ, о чем в материалы дела и были представлены подтверждающие то документы. Заказчик принял выполнение без каких-либо возражений по вопросам качества и стоимости. Закон о контрактной системе 44-ФЗ предусматривает возможность сторон (по предложению заказчика) увеличить объемы работы в пределах 10 %, при этом допустимо пропорциональное увеличение стоимости контракта не более, чем на 10 %.

---

<sup>1</sup> Новицкий И. Б. Принцип доброй совести в проекте обязательственного права.// Вестник гражданского права. - 2016. - № 1. - С. 8.

В данном конкретном рассматриваемом нами случае, стоимость произведенных дополнительных работ по факту не превысила указанной суммы договора. Следовательно, заказчик должен и обязан был оплатить дополнительные работы подрядчика добровольно и в установленном порядке<sup>1</sup>. При этом, ВС РФ указывает на то, что взыскание неосновательного обогащения за фактически выполненные работы при отсутствии заключенного договора, контракта (или дополнительного соглашения к нему) указывает на четкую недобросовестность исполнителей работ, а также заказчиков.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа, рассматривая требование банка к Министерству финансов региона о взыскании неосновательного обогащения, возникшего в результате безосновательного перечисления ответчику денежных средств банка, внесенных в обеспечение заявок на 3 участие в открытом аукционе в электронной, форме в постановлении от 01.06.2015 по делу № А 43-16 219/ 014 указал следующее<sup>2</sup>:

в силу части 27 статьи 44 Закона № 44-ФЗ применение указанной финансовой санкции является установленной законом мерой гражданско-правовой ответственности участника размещения заказа за систематическое (три раза в течение квартала на одной электронной площадке) предоставление во второй части заявок на участие в аукционе сведений, не соответствующих требованиям аукционной документации. Приведенная норма права не устанавливает каких-либо минимальных интервалов подачи заявок в течение квартала,

---

<sup>1</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02 марта 2015г. по делу № А 18-162455/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был.- Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 23.12.2017).

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01 июня 2015г. по делу № А43-16219/2014 [Электронный ресурс]. // Документ опубликован не был. - Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 21.01.2018).

поэтому тот факт, что банк подал восемь заявок одновременно, не имеет в данном случае правового значения.

Содержание закона и аукционной документации, в том числе касающееся содержания и подачи заявок на участие в аукционах, было известно истцу заблаговременно, банк мог и должен был знать о недостатках заявок и, соответственно, мог принять меры к недопущению подобных недостатков в данной ситуации. Приняв решение об участии в открытом аукционе в электронной форме, банк должен был осознавать все связанные с таким участием риски и возможность наступления для него неблагоприятных последствий. В этой связи нельзя признать обоснованными доводы истца о том, что до признания аукционной комиссией вторых частей заявок на участие в аукционах не соответствующими требованиям закона банк не мог и не должен был знать о недостатках заявок и, следовательно, не мог принять мер к недопущению подобных недостатков в дальнейшем. При таких обстоятельствах у судов первой и апелляционной инстанций не было правовых оснований для выводов об отсутствии систематичности нарушений банком требований аукционной документации и о взыскании неосновательного обогащения в сумме 671 615 рублей, уплаченных в качестве обеспечения на участие в аукционе по каждой третьей заявке.

Аналогичной позиции придерживается и Арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 12.12.2014 по делу № А50-25031/2013<sup>1</sup>. Компания «Альянс» одновременно подала три заявки на участие в открытых аукционах, проводимых на одной электронной площадке, с тождественным предметом торгов (разные этажи одного здания), по которым заказчиком выступало

<sup>1</sup> Постановление суда Арбитражного Уральского округа от 12 декабря 2014г. по делу № А50-25031/2013 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был.- Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 01.12.2017).

одно и то же лицо, и все три заявки содержали один и тот же недостаток. Между тем часть 14 статьи 41.11 Закона № 94-ФЗ не устанавливает каких-либо минимальных интервалов подачи заявок в течение квартала. Соответственно, тот факт, что заявки поданы одновременно, не имеет в данном случае правового значения. Несмотря на то, что предметом торгов являлись строительные работы в пределах одного здания, заказчик аукциона разделил такие работы по каждому отдельному этажу на отдельные аукционы и в результате победы на аукционах компания «Альянс» получила бы право заключить три самостоятельных контракта на выполнение работ. Поэтому локализация необходимых заказчику работ пределами одного здания также не имеет правового значения для разрешения вопроса о наличии систематичности нарушений со стороны компании «Альянс». Суды не учли, что содержание закона и аукционной документации, в том числе касающееся содержания и подачи заявок на участие в аукционах, было известно компании «Альянс» заблаговременно, поэтому компания «Альянс» могла и должна была знать о недостатках заявок и, соответственно, могла принять меры к недопущению подобных недостатков в данной ситуации. Кроме того, приняв решение об участии в открытом аукционе в электронной форме, компания «Альянс» должна была осознавать все связанные с таким участием риски и возможность наступления для нее неблагоприятных последствий.

По результатам рассмотрения вторых частей заявок заявки компании «Альянс» признаны не соответствующими требованиям, установленным документацией об открытом аукционе в электронной форме. Исходим из изложенного - у судов первой и апелляционной инстанций не было правовых оснований для вывода

об отсутствии систематичности нарушений компанией «Альянс» требований аукционной документации и для удовлетворения заявленных компанией «Альянс» требований о возврате средств, уплаченных в качестве обеспечения третьей заявки на участие в аукционе.

Арбитражный суд Удмуртской Республики придерживается иного подхода. По делу № А 32-981/2 015<sup>1</sup> суды, отказывая в иске, исходили из того, что объективная сторона допущенного истцом нарушения указывает на отсутствие в действиях истца признака систематичности, необходимого для привлечения нарушителя к ответственности на основании части 27 статьи 44 Закона № 44-ФЗ. Суды установили, что три заявки поданы 27.08.2014 одним участником размещения заказа на одну электронную площадку и касались права заключения государственного контракта с учреждением на поставку медицинского оборудования. Вторые части заявок имели один и тот же порок (представлен фрагмент копии выписки из ЕГРЮЛ, не позволяющий рассматривать его в качестве полноценного документа, так как невозможно определить количество отсутствующих листов и их содержание). В отношении вторых частей заявок в этот же день приняты решения об их несоответствии конкурсной документации (протоколы подведения итогов аукциона в электронной форме от 27.08.2014 размещены 28.08.2014). Суды пришли к выводу о том, что допущенное истцом нарушение является однократным.

С учетом установленных обстоятельств (одновременная подача трех заявок, идентичность их предмета и допущенных нарушений) суды пришли к верному выводу о том, что в действиях истца отсутствует признак систематичности (общество,

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Удмуртской Республики от 12 апреля 2015г. по делу № А32-981/2015 [Электронный ресурс].// Документ опубликован не был.- Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 08.01.2018).

одновременно подав три заявки с одинаковыми нарушениями, не могло заранее знать о том, что третья заявка подана с нарушениями), необходимый для привлечения нарушителя к ответственности в порядке части 27 статьи 44 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, у учреждения не было правовых оснований для получения 6 858 391 рубля 99 копеек, внесенных обществом в обеспечение заявки.

Аналогичной позиции придерживались суды при рассмотрении споров по правилам Закона № 94-ФЗ: постановление Арбитражного суда Удмуртской Республики от 20.08.2014 по делу № А 40-124 048/ 13<sup>1</sup>.

На наш взгляд, в настоящее время сфера управления закупками имеет ряд проблем. Среди основных проблем остается вопрос обеспечения профессионалами сферу управления закупками. Контрактная система всех заказчиков обязывает создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего. При этом создание специального структурного подразделения либо выделение отдельной штатной единицы не является обязательным. Обязанность заказчика создать контрактную службу возникает в том случае, если совокупный годовой объем закупок за финансовый год превышает 100 000 000 рублей. Если совокупный годовой объем закупок не превышает этой суммы, заказчик может создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего на осуществление конкретной закупки или нескольких закупок.

На наш взгляд, для эффективного развития контрактной системы необходимо:

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Удмуртской Республики от 20 августа 2014г. по делу № А40-124048/13 [Электронный ресурс]. // Документ опубликован не был. - Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 12.11.2017).

- наличие квалифицированного специалиста у каждого заказчика в штатной структуре, с достойной заработной платой, которая соответствует возложенной на данного работника ответственности;

- создание контрактной службы, с реальным распределением между работниками функций, полномочий и обязанностей;

- проведение практического обучения, всех работников участвующих в осуществлении государственных и (или) муниципальных закупок;

- осуществление технического переоснащения и перевооружения в государственных и муниципальных учреждениях, так как устаревшие компьютеры и техника замедляют работу на официальном сайте;

- проведение скоростного интернета, даже в самый отдаленный уголок страны для нормального исполнения федерального закона.

Таким образом, преследуя цели повышения качественной подготовки заявок на выполнение подрядных работ, а также своевременного освоения бюджетных финансовых средств, выделенных на эти цели, необходима разработка и внедрение алгоритма планирования и размещения заказов для нужд организаций, необходима подготовка и издание Методических рекомендаций по организации размещения торгов на выполнение подрядных работ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования стоит сделать ряд выводов.

Система государственных и муниципальных закупок в настоящее время является важнейшей сферой взаимодействия государства и бизнеса. Контрактная система в сфере закупок – это свод правил, по которым происходит пересечение государственного и частного сектора при осуществлении закупок. Этическими нормами в контрактной системе должны стать «порядочность», «обязательность», «честность». Следует сказать, что применение законодательства о контрактной системе является достаточно непростым, тяжелым делом. Бесконечное реформирование системы государственных и муниципальных закупок, ежемесячное и ежеквартальное внесение законодательных изменений в федеральный закон, регулярные внесения изменений с одной стороны, и жёсткий контроль соблюдения установленных правовых норм – с другой стороны, влекут существенные трудности для всех участников Федеральной системы закупок.

Проблема формирования наиболее для всех эффективной системы государственных и (или) муниципальных закупок стала очень актуальна в связи с устойчивой тенденцией роста объемов бюджетных расходов на нужды государства, субъектов и муниципальных образований, значительного роста данной доли в бюджетах всех уровней на исполнение государственных и муниципальных программ.



В настоящее время, основным и основополагающим законодательным актом, который регламентирует отношения в сфере контрактной системы закупок, является Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в этой сфере, законом раскрыты такие понятия, как – контрактная система, антидемпинговые нормы; сформирован реестр типовых контрактов и банковских независимых гарантий; определены разнообразные способы осуществления закупок; предусмотрено обязательное проведение экспертизы исполнения контрактов в установленные сроки и иные понятия.

В процессе исследования выявлен ряд проблем и предложены пути их решения:

1.Значимой проблемой размещения заказов с 01.01.2014 г. стали нововведения в понятийном аппарате Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ. Так, в самом законе №44-ФЗ понятие товара не дается. В то же время встречаются различные по своему содержанию понятия «товар» в иных нормативных правовых актах Российской Федерации, в связи с чем возникает вопрос о границах регулирования законом 44-ФЗ отношений в сфере закупок товаров заказчиками. Отсутствие в Законе №44-ФЗ понятия товара можно рассматривать как существенный недостаток, т.к. непонятна сфера

применения закона в отношении поставок товаров для публичных нужд.

Для решения данной проблемы, полагаем, необходимо внести понятие «товар» в статью 3 федерального закона № 44-ФЗ «Основные понятия, используемые в настоящем Законе»: «товаром является или может явиться все то, что может удовлетворить потребность и предлагается рынку в целях приобретения, использования или потребления».

2. По результатам исследования установлено, что указанный в ст. 526 ГК РФ контракт на поставку товаров для государственных и (или) (муниципальных) нужд по своей правовой природе является гражданско-правовым договором в исключительном порядке. Полагаем, что в целях устранения многообразия мнений относительно правовой природы договора поставки товаров для государственных (муниципальных) нужд необходимо в п. 3 ч. 1 ст. 1 федерального закона № 44-ФЗ после слов «заключения гражданско-правового договора» текст дополнить фразой «в соответствии с § 4 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – по тексту закона): «заключения гражданско-правового договора в соответствии с § 4 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации, 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 образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации,

обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона (далее - контракт).

3. Выявленными по результатам проведенного исследования существенными нарушениями Заказчиками при подготовке заявок на выполнение подрядных работ, для исполнения которых необходимо поставить необходимый товар, являются следующие: установление в технических заданиях незаконных требований к качеству, техническим и функциональным характеристикам товаров, ограничивающих конкуренцию среди потенциальных подрядчиков (что приводит к нарушению Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Для решения указанной проблемы необходимо разрабатывать регламенты (методики) осуществления закупок для каждой сферы экономической деятельности в отдельности, например, Методика осуществления закупок для муниципальных нужд.

4. Следует решить существующие проблемы организации финансового контроля: предусмотреть в КоАП РФ правило о том, что дела об административных правонарушениях за нарушение действующего законодательства в сфере закупок рассматриваются, в том числе, муниципальными органами общего (процедурного) контроля: ч. 2 ст. 23.66 КоАП РФ добавить подп. 6. 2. Рассматривать подобные дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, в пределах своих полномочий, вправе:

1) руководители федеральных органов исполнительной власти в контрактной сфере закупок и их заместители;

2) руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти в контрактной сфере закупок и их заместители;

3) руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в контрактной сфере закупок и их заместители;

4) руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в контрактной сфере закупок и их заместители;

5) руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в контрактной сфере закупок и их заместители;

6) руководители органов местного самоуправления в контрактной сфере закупок и их заместители».

5. При осуществлении закупок в строительной отрасли отсутствуют антидемпинговые меры.

Предлагаем в статью 37 ФЗ-44 добавить часть 13 и изложить ее в новой редакции: «13. Если предметом контракта, для заключения которого проводится конкурс или аукцион, являются работы в градостроительной сфере, участник закупки не вправе снижать начальную (максимальную) цену контракта более чем на 10 процентов начальной (максимальной) цены контракта. В случае несоблюдения указанного требования участник закупок отстраняется от дальнейшего участия в закупке, в том числе лишается права в части возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в закупке».

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ

### 1. Нормативные акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 891.

1.2. Гражданский кодекс Федерации (Часть ) от 30 ноября 1994. № 51-ФЗ: по . на 31 января 2016 . // Собрание законодательства Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

1.3. кодекс Российской (Часть вторая) 26 января 1996г. № 14-: по сост. 05 декабря 2017г.// Собрание РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

1.4. Российской Федерации административных правонарушениях 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ: по сост. на 16 декабря 2017г.// законодательства РФ. - 2002. - № 1 (. 1). - Ст. 1.

1.5. О изменений в Российской Федерации административных правонарушениях: закон от 05 2014г. № 122-ФЗ: по сост.на 18октября 2017г. // Собрание РФ. - 2014. - № 19. - Ст. 2327.

1.6. поставках продукции федеральных государственных : федеральный закон 13 декабря 1994 г. № 60-: по сост. 13 июля

2015 г. // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 34. - Ст. 3540.

1.7. О лицензировании видов деятельности: закон от 04 2011г. № 99-ФЗ: по сост.на 30 декабря 2014г. // Собрание РФ. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.

1.8. контрактной системе сфере закупок , работ, услуг обеспечения государственных муниципальных нужд: федеральный закон от 05 2013г. № 44-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2017г. // Собрание РФ. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

1.9. мерах по формированию контрактной системы: Указ РФ от 07 1992г. № 826 // Российская газета. - 1992. - № 182.

1.10. О Указа Президента «О мерах формированию Федеральной системы»: Постановление РФ от 10 1992 г. № 565 // Российская газета. - 1992. - № 7.

1.11. О банковских , используемых для Федерального закона « контрактной системе сфере закупок , работ, услуг обеспечения государственных муниципальных нужд» ( с «Дополнительными к банковской , используемой для Федерального закона « контрактной системе сфере закупок , работ, услуг обеспечения государственных муниципальных нужд», « ведения и в единой системе в закупок реестра гарантий»): Постановление РФ от 08 2013г. № 1005 // Собрание законодательства . - 2013. - № 46. - Ст. 5947.

1.12. установлении дополнительных к участникам отдельных видов , работ, услуг, отнесения товаров, , услуг к , работам, услугам, по причине технической и () технологической сложности, , высокотехнологичного или характера способны , выполнить, оказать поставщики (подрядчики, ), имеющие необходимый квалификации, а документов, подтверждающих участников закупки дополнительным требованиям ( с

«Дополнительными к участникам отдельных видов , работ, услуг, которых осуществляются проведения конкурсов ограниченным участием, конкурсов, закрытых с ограниченным , закрытых двухэтапных или аукционов»): Правительства РФ 09 февраля 2015г. № 99 // Собрание РФ.- 2015. - № 6. - Ст. 976.

1.13. определении требований закупаемым федеральными органами, органами государственными внебюджетными Российской Федерации, территориальными органами подведомственными им и бюджетными , федеральными государственными предприятиями отдельным товаров, работ, (в том предельных цен , работ, услуг) ( с «Правилами требований к федеральными государственными , органами управления внебюджетными фондами Федерации, их органами и им казенными бюджетными учреждениями, государственными унитарными отдельным видам , работ, услуг ( том числе цен товаров, , услуг)»): Постановление РФ от 02 2015г. № 927// Собрание законодательства .- 2015. - № 37. - Ст. 5142.

1.14. мониторинге закупок , работ, услуг обеспечения государственных муниципальных нужд: Правительства РФ 03 ноября 2015г. № 1193// Собрание РФ. - 2015. - № 46. - Ст. 6382.

1.15. установлении видов объемов работ строительству, реконструкции капитального строительства, подрядчик обязан самостоятельно без других лиц исполнению своих по государственному (или) муниципальному , и о изменений в определения размера , начисляемого в ненадлежащего исполнения , поставщиком (подрядчиком, ) обязательств, предусмотренных (за исключением исполнения обязательств , поставщиком (подрядчиком, ), и размера , начисляемой за день просрочки поставщиком (подрядчиком, ) обязательства,

предусмотренного : Постановление Правительства Федерации от 15 2017г. № 570 // Собрание законодательства . - 2017. - № 21. - Ст. 3022.

1.16. утверждении Правил размера штрафа, в случае исполнения заказчиком, или ненадлежащего поставщиком (подрядчиком, ) обязательств, предусмотренных (за исключением исполнения обязательств , поставщиком (подрядчиком, ), и размера , начисляемой за день просрочки поставщиком (подрядчиком, ) обязательства, предусмотренного , о внесении в постановление Российской Федерации 15 мая 2017 г. № 570 признании утратившим постановления Правительства Федерации от 25 2013 г. № 1063: Постановление Российской Федерации 30 августа 2017г. № 1042 // Собрание РФ. - 2017. - № 36. - Ст. 5458.

1.17. О конкурсах размещение заказов поставки товаров, работ, оказание для государственных : федеральный закон 06 мая 1999г. № 97-ФЗ: по сост.на 16 мая 2014г. // Собрание законодательства РФ. - 1999. - №19. - Ст. 2302. (Утратил силу).

1.18. О размещении на поставки , выполнение работ, услуг для и муниципальных : федеральный закон 21 июля 2005г. № 94-ФЗ: по сост.на 31.12.2013г. // законодательства РФ. - 2005. - № 30 (. 1). - Ст. 3105. (Утратил ).

## **2. Научная**

2.1. Афанасьев Г., Пруель Н.. Государственный заказ: ловушки размещения исполнения // Материалы чтений. М., 2015. Т. 1., № 13. - . 10.



2.2. Анисимов Е. госконтракта в форме // ЭЖ-. - 2015. - № 31. - С. 12-15.

2.3. Барыбина Л. Вопросы гражданских правоотношений поставке товаров государственных и нужд // Аграрное земельное право, М., 2013, № 11. - . 49-53.

2.4. Баранова В.. Особенности современных систем на зарубежных стран // и экспертиза: труды, М., 2015, № 1 (14). - С. 211-219.

2.5. В.О. создания федеральной системы при государственных и заказов // В : Эффективность государственных на современном развития. Сборник круглого стола. - . - 2015. - С. 4-12.

2.6. Бостанов А. Влияние системы государственного на эффективное бюджетных средств // .РУ. - 2013. - № 6. - С. 50-55.

2.7. С.С. требования к контракту в изменений законодательства государственных закупках // Московского государственного приборостроения и . Серия: Социально- науки. - 2014. - № 52. - С. 120-132.

2.8. Власов В.. Правовые феномены « заказ» и « заказ»: исторический, и доктринальный (часть первая) // и земельное . - 2013. - № 2 (98). - С. 42-49.

2.9. Н.И., Е.В. оценки эффективности деятельности в // Вестник Самарского экономического университета. - 2014. - № 11 (121). - . 47-52.

2.10. Е.Ю. государства в закупок за // В сборнике: образования в социально-экономическом региона сборник статей региональной -практической конференции, созданию Института , экономики и ФГБОУ ВПО «». - 2015. - С. 185-192.

2.11. Л.Ф. как способ государственного и контракта // Конкурентное . - 2014. - № 2. - С. 40-43.

2.12. Госзакупки - особого внимания // . - 2012. - № 9. - С. 12-14.

2.13. Гребенникова .А., Немченко .И. Векторы и финансовые контрактной системы заказов для и муниципальных // Бизнес. Образование. . Вестник Волгоградского бизнеса. - 2015. - № 1 (30). - С. 174-179.

2.14. Гусев .В. Особенности отношений, возникающих контрактной системе // -журнал. - 2014. - № 4. - С. 36-40.

2.15. Д.А., Е.Г. контракты в строительстве как мотивации, оптимизации и бюджетных // Вопросы государственного муниципального управления. - 2011. - № 2. - . 53 - 55.

2.16. Ковалева И.. Контрактная система сфере закупок: применения Федерального от 05.04.2013 № 44-ФЗ учетом внесенных [Электронный ресурс] / И.А. // Единый центр по госзакупкам - [сайт]: URL: [http://ru/kontraktnaya\\_praktika\\_primeneniya\\_44.htm](http://ru/kontraktnaya_praktika_primeneniya_44.htm) (дата 02.01.2018).

2.17. Колышева И.. Нормативно-правовое информационное обеспечение закупок: российские и зарубежный // Исторические, философские, и юридические , культурология и . Вопросы теории практики. - 2013. - № 1-2. - С. 104-108.

2.18. Кротов И.. Проблемы участия малого предпринимательства размещении заказов поставки товаров, работ, оказание для государственных муниципальных нужд // сборнике: Междисциплинарные сборник материалов научно-

практической молодых ученых: 2-х томах. - Пермь. - 2013. - . 90-93.

2.19. Курц Н.. Заключение договоров государственных и закупках: диссертация . юр. наук: 12.00.03/ .А. Курц. - . - 2013. - С. 312.

2.20. Т.И. государственных закупок инструмент развития бизнеса // Теоретические прикладные аспекты науки. - 2015. - № 8-7. - С. 76-78.

2.21. Малыхина Е.. Контрактная система сфере закупок , работ, услуг государственных и нужд: особенности -правового регулирования: канд.юрид.:12.00.04/ Е.А. . - Саратов, 2015. - С. 216.

2.22. К.Б. и муниципальные как институт права: диссертация .юр.наук: 12.00.14 / .Б. Маркелов. - , 2012. - С. 195.

2.23. В.С. вопросу о гражданско-правового : проблемы теории правоприменительной практики // судья. - 2016. - № 12. - С. 17.

2.24. Т.Н. некоторых изменениях 44-ФЗ и применения на [Электронный ресурс]/ Т.Н. // Навигатор контрактной . - 2016. - [сайт]: URL: :// [zakupki.ru/publikatsii-44](http://zakupki.ru/publikatsii-44) (дата обращения 06.01.2018).

2.25. Т.Н. правомерности удержания (штрафа, пени) счет обеспечения контракта [Электронный ресурс]/ Т.. Михайлова // Навигатор системы. - 2017. - [сайт]: : <http://zakupki.ru/publikatsii-44-/avtorskie-stati/-nekotorykh-izmeneniyakh--44-fz-i--primeneniya-na--092017.html> (дата 06.01.2018).

2.26. Мищенко Г.. Федеральный закон контрактной системе: важно знать как подготовиться грядущим изменениям

[Электронный ресурс] / .В. Мищенко// центр консультаций госзакупкам - 2017 - [сайт]: : [http://ecgz./federalnij\\_zakon\\_44\\_\\_kontraktnoj\\_sisteme](http://ecgz./federalnij_zakon_44__kontraktnoj_sisteme). (дата обращения 12.02.2018).

2.27. Немченко .В. История возникновения и правового регулирования по поставке , выполнению работ, услуг для (муниципальных) нужд // Краснодарского университета России. - 2012. - № 2 (16). - С. 28-34.

2.28. Н.А. экономическое планирование России: история современность // Известия государственного экономического . - 2015. - № 1 (57). - С. 53-60.

2.29. Никольский Д.. Ответственность участников поставки товаров, и услуг государственных и нужд // Вестник университета дружбы . Серия: Юридические . - 2014. - № 1. - С. 72-78.

2.30. Новицкий . Б. Принцип совести в обязательственного права // гражданского права. - 2016. - № 1. - . 8-11.

2.31. Опыт рыночных и совершенствование государственного регулирования / А.И., И.В., В.С., В.Ю., В.Л. / А. И. - Москва. - 2011. - С. 580.

2.32. Е.А. в сфере , связанные с федеральной контрактной // Научный вестник государственного архитектурно-университета. Серия: и наука. - 2013. - № 5. - . 84-88.

2.33. Подосинников .Ю. Эффективность контрактной системы сфере закупок государственных и нужд: правовое и подходы оценке // Инновационная : перспективы развития совершенствования. - 2017. - № 1 (19). - С. 277-286.

2.34. Постатейный комментарий Гражданскому кодексу Федерации, части : в 3 т. / М.: Статут. - 2016. - . 1. - С. 533.

2.35. Л.С., Н.В. отчетность в инфляции // Современные в образовании науке сборник трудов по Международной научно-конференции. - 2013. - С. 130- 132.

2.36. Е.А. контракт как регулирования долгосрочных в сфере оборонного заказа // в Вооруженных . - 2013. - № 9. - С. 111 - 112.

2.37. Сычев .Л. Правовое закупочной деятельности и муниципальных // Actualscience. - 2017. - Т. 3. - № 1. - . 104-107.

2.38. Тасалов Ф.. Контрактная система сфере государственных России и : сравнительно-правовое : монография// М. - 2016. - С. 320.

2.39. Тасалов Ф.. Проблемы и закупок у поставщика / Публичные : проблемы правоприменения. Третьей Всероссийской -практической конференции (9 2015 г., МГУ М.В. ). М. - 2015. - С. 400.

2.40. Толстова А., Шевченко С., Ковалева А.. Проблемы становления функционирования контрактной в России // интересы: приоритеты безопасность. - 2015. - № 28 (313). - С. 10-21.

2.41. Д.А. договора поставки для государственных муниципальных нужд // .Ru. - 2016. - Т. 1. - № 50. - . 43-45.

2.42. А. 44-ФЗ языком [Электронный ресурс] / А. // Электронный журнал , 2017. - [сайт]: URL: [://zakurki/1254666687](http://zakurki/1254666687) (дата обращения 24.12.2017).

2.43. Фамиева К.. Административные процедуры для государственных муниципальных нужд условиях перехода

контрактной системе: канд. юрид. : 12.00.14 / К.И. . - Челябинск. - 2016. - С. 226.

2.44. А.В. контрактной системы сфере закупок , работ и для обеспечение и муниципальных // В сборнике: состояние и развития российского международного законодательства. статей международной -практической конференции. - 2017. - . 215-219.

2.45. А.П. и развитие контрактной системе субъекте Российской : диссертация канд..наук: 08.00.05/ А.. Филиппов. - Москва. - 2013. - С. 264.

2.46. Хвалынский Д.. Российские публичные : заказываем работы « коленке» // Вестник науки. - 2014. - № 4 (22). - С. 88-91.

2.47. Г.Р. США в государственных закупок // . - 2013. - № 5 (8). - С. 78-80.

2.48. Шевченко .В. Правовая функционирования контрактной в сфере товаров, работ, для обеспечения и муниципальных // В сборнике: II ежегодных научно-практических ставропольского института (филиала) БУКЭП. международных конференций -преподавательского состава аспирантов СТИК () БУКЭП. Ставропольский кооперации (филиал) ВО «Белгородский кооперации, экономики права» Ставропольский союз потребительских Ереванский университет «» Ереванский университет . Мовсеса Хоренаци университет им. Даля Ереванский университет Центр и социальных : Институт Межкультурных (IFA, Germany). общей ред. .Н. Глаза, .А. Турко. - 2016. - . 106-108.

2.49. Яковлева И.. [Процедура рассмотрения оценки заявок результатам проведенного](#) котировок в с законом №44- «О контрактной в сфере товаров, работ, для обеспечения и

муниципальных » // Актуальные проблемы права. – 2014. - № 7. - С. 1374-1380.

### **3. Материалы судебной практики**

3.1. применении Арбитражного кодекса Российской Федерации при рассмотрении в арбитражном апелляционной инстанции: Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 мая 2009г., № 36 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - № 8. - 2009.

3.2. Об отмене решения ВАС РФ от 16.09.2013 N 10012/13 и направлении на новое рассмотрение дела о признании частично не действующими и не соответствующими Налоговому кодексу Российской Федерации приложений № 1, № 2 и № 3, утв. Приказом ФНС России от 27.07.2012 № ММВ-7-13/524@: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014г. // Вестник ВАС РФ. - № 7. - 2014.

3.3. Постановление суда Западно- округа от 15 2015г. по № А70-544/2015 [Электронный ] // Документ опубликован не был. - Доступ из «КонсультантПлюс» (дата 24.12.2017).

3.4. Постановление Арбитражного Волго-Вятского округа от 01 июня 2015 по № А43-16219/2014 [Электронный ] // Документ опубликован не был. - Доступ из «Консультант Плюс» ( обращения 15.10.2017).

3.5. Постановление Уральского округа от 12 декабря 2014г. по делу № -25031/2013 [Электронный ресурс ] // Документ опубликован не был. - из СПС « Плюс» (дата обращения 30.11.2017).

3.6. Постановление суда Уральского 20 августа 2015г. по делу № -25268/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. - из СПС «Плюс» (дата 01.12.2017).

3.7. Постановление Арбитражного Удмуртской Республики от 16 апреля 2015г. делу № А32-981/2015 [ ресурс] // Документ опубликован не был. - Доступ СПС «Консультант » (дата обращения 06.01.2018).

3.8. Арбитражного суда Республики от 20 августа 2014г. делу № А40-124048/13 [ ресурс] // Документ опубликован не был. - Доступ СПС «Консультант » (дата обращения 08.01.2018).

3.9. Арбитражного суда Республики от 28 декабря 2015г. [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. - [сайт]: : <http://udmurtiya..ru> (дата обращения 02.01.2018).

3.10. Решение суда города -Петербурга от 12 августа 2014г. делу № А56-15024/2014 [ ресурс] // Документ опубликован не был. - Доступ СПС «Консультант » (дата обращения 16.01.2018).

3.11. Федеральной антимонопольной службы России 20 августа 2015г. по делу № -1002/15 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. - из СПС «Плюс» (дата 03.02.2018).