

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Юридический институт  
Кафедра предпринимательского, коммерческого и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ /И.В. Шишко/

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2018 г.

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА В  
СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 05.04.2013 № 44-ФЗ «О  
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ  
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа 40.04.01.03 Корпоративный юрист

Научный руководитель \_\_\_\_\_ к.ю.н., доцент /Л.Ю. Егорова/  
подпись, дата должность, инициалы, фамилия  
ученая степень,

Выпускник \_\_\_\_\_ /И.В. Акимова/  
подпись, дата инициалы, фамилия

Рецензент \_\_\_\_\_ /Е.Б. Казанцев/  
подпись, дата должность, инициалы, фамилия  
ученая степень,

Красноярск 2018

## СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ .....	стр. 3
Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ) ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....	стр. 12
1.1. Становление и развитие контрактной системы в России .....	стр. 12
1.2. Понятие и правовая природа государственного контракта и муниципального, проблемы правового регулирования: соотношение гражданского законодательства и законодательства о контрактной системе.....	стр. 21
Глава 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА .....	стр. 29
2.1. Субъектный состав и содержание контракта .....	стр. 29
2.2. Заключение контракта способом проведения конкурентных процедур .....	стр. 37
2.3. Основания для заключения контракта у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) .....	стр. 46
2.4. Изменение контракта .....	стр. 49
Глава 3. РАСТОРЖЕНИЕ КОНТРАКТА И ОТКАЗ ОТ КОНТРАКТА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ .....	стр. 50
3.1. Основания и порядок расторжения контракта, проблема правоприменения, спорные вопросы .....	стр. 50
3.2. Отказ от контракта: проблемы правоприменения .....	стр. 62
3.3. Перемена лиц в обязательстве .....	стр. 64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	стр. 69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	стр. 75

## **ВВЕДЕНИЕ.**

Система государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг играет огромную роль в национальной экономике Российской Федерации. Правовое регулирование общественных отношений между государственными и муниципальными заказчиками и субъектами предпринимательской деятельности – это сложный вопрос. Его правовое регулирование осуществляется посредством контракта. Посредством осуществления закупочной деятельности государство непосредственно и опосредованно влияет на многие секторы экономики, способствуя их развитию и взаимовлиянию. В статье 8 Конституции Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, а содержание этой свободы конкретизируется в статье 34, где сказано, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

**Актуальность темы магистерского исследования**, правовое значение и место государственного (муниципального) контракта (далее – контракт) очевидна, в условиях современной национальной экономики, в правовом регулировании гражданского оборота. Сфера применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон о контрактной системе, 44-ФЗ) регулирует огромный сектор публично-правовых отношений Российской Федерации. Совершение сделок от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, бюджетного учреждения, а также любого получателя бюджетных средств бюджетной системы определяется механизмом, установленным этим Федеральным законом.

По данным Официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) на конец 2017 года общее количество извещений о закупках составило 3 160 724 извещения на общую сумму 7 106 913,80 миллионов рублей. Заключены контракты 3 522 137 контрактов на общую сумму 6 307 058,50 миллионов рублей. Таким образом, становится очевидным, что огромный сектор национальной экономики регулируется нормами закона о контрактной системе.

Объем экономии на указанный отчетный период по итогам снижения начальной (максимальной) цены (далее НМЦК) только по г. Москва составляет 94 460,50 миллионов рублей (средний процент снижения НМЦК по столице составляет 14,18%). Лидирует по уровню снижения НМЦК Оренбургская область. Процент экономии бюджетных средств составил 25,02% по итогам торгов 2017 года. Рейтинг Красноярского края занимает пятое место и содержит следующие показатели: экономия при проведении конкурентных процедур составляет 8,21% или в денежном выражении 7 278,60 миллионов рублей краевого бюджета.

Основные принципы и цели регулирования закона о контрактной системе содержатся в главе 1 закона. Во-первых, это наиболее эффективное рациональное расходование денежных средств. Во-вторых, равный доступ участников рынка к совершению сделок. В-третьих, эффективность планирования (в том числе долгосрочного планирования). В-четвертых, доступность для делового оборота информации о совершаемых сделках, которая является обязательной для публикации неограниченному кругу лиц на официальном сайте ЕИС. Контроль за надлежащим исполнением государственных обязательств. Реализация федеральных и региональных программ. Защита основ конкуренции. Борьба с проявлениями коррупции и необоснованным ограничением для участников торгов. Разумная защита национального рынка или так называемый национальный режим.

**Объектом исследования** являются гражданско-правовые отношения, возникающие между сторонами такого соглашения как контракт, а также

интересы третьих лиц, участников такого гражданского оборота. Основания для изменения и/или прекращения таких обязательств.

**Предметом исследования** выступает содержание (основные закономерности) заключения, исполнения и прекращения контракта и какие правовые проблемы при этом возникают, механизм применения норм гражданского права, специальных норм. Как не допустить ошибок при его заключении и/или расторжении.

**Цель настоящего диссертационного исследования** заключается в том, чтобы в контексте гражданского законодательства соотнести гражданско-правовые нормы и специальные нормы закона о контрактной системе в вопросах порядка заключения, исполнения и расторжения контракта, как формы гражданско-правового соглашения.

Достижение поставленной цели возможно **путем решения следующих задач**. Первая из них – выделить, проанализировать и сформулировать основания для изменения такого соглашения как контракт. Как законодательно регулируются действия сторон (контрагентов). Вторая задача – изучить юридическую природу, ограничения и основания для одностороннего отказа от исполнения контракта по смыслу статьи 450 Гражданского кодекса РФ. Какой перечень содержит эта норма и как она соотносится с законом о контрактной системе. Третья задача – изучить и дать анализ механизмов досудебного урегулирования споров сторон (механизм переговоров, претензионный порядок, урегулирование споров на этапе подготовки к заключению контракта). Четвертая задача – рассмотреть механизм, правовые основания, последствия для сторон изменения и расторжения контракта. Пятая – раскрыть сущность такого явления как существенное изменение обстоятельств. Шестая задача – выявить и показать какие основные ошибки возникают при заключении и расторжении контракта, попытаться систематизировать возможные способы и пути решения спорных проблем.

**Методами научного исследования**, применяемыми для достижения поставленной цели и решения поставленных задач, являются сравнительно-

правовой, формально-юридический, системный метод, аналитический и эмпирический, обобщение практического опыта в сфере закупок.

**Степень разработанности темы исследования.** В основе теории исследования проблемы заложены труды крупнейших ученых в области гражданского и предпринимательского права. В частности, научные труды Борисова Александра Николаевича. Работы Федорова Александра Александровича, юриста экспертно-консультационного центра института государственных закупок. Статьи и разработки Храмкина Андрея Александровича – директора института госзакупок. Помимо этого, основу исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, которые регламентируют закупочную деятельность (Конституция, кодексы, федеральные законы, подзаконные акты, региональное законодательство, материалы административной и судебной практики).

В отечественной правовой доктрине существуют разнообразные позиции относительно природы механизма закупок и правовой природы контракта как одной из форм гражданско-правового договора. Сама эта проблема представлена многоаспектностью проблематики правоприменения этой отрасли публично-правовых отношений. Говоря об основных принципах законодательства о контрактной системе, на сегодняшний день существует несколько точек зрения относительно их реализации.

Так, в работах доктора юридических наук, профессора М.И. Пискотина под понятиями «эффективности» и «результативности» понимается достижение наилучшего результата с применением определенного бюджетом объема денежных средств. Главный принцип бюджета – это его гласность. Выборные представители народа и осуществляют этот принцип. Он включает в себя: обязательное опубликование в открытой печати утвержденных отчетов об исполнении, доступность сведений о действиях органов власти и местного самоуправления. Открытость для общества и средств массовой информации

процедур рассмотрения и принятия решений по проектам. Стабильность и преемственность бюджетной классификации.<sup>1</sup>

Другой автор продолжает развивать эту идею в нашей современной действительности. Принцип прозрачности выражается в открытости бюджета, его доступности для граждан. Он выражается в особых требованиях к бюджетному процессу, подразумевая предварительное обнародование проекта бюджета, обсуждение его на заседаниях парламента, последующее принятие соответствующего закона и сообщение о нем, информирование об исполнении бюджетных обязательств как поэтапно, так и по итогу. Такие показатели должны быть доступны и понятны гражданам, представителям бизнеса, субъектам РФ и органам местного самоуправления, в особенности, если это касается решения государственных задач, региональных нужд.<sup>2</sup> Аналогичный принцип мы находим и в принципах Закона о контрактной системе. Реализуется он через опубликование на сайте Единой информационной системы закупок планов и планов-графиков заказчиков, о контрактах, размещаемых в соответствующем реестре, об объемах освоения бюджетных средств, об отчетах по итогам исполнения контрактов.

Кроме того, в юридической доктрине была выработана позиция, согласно которой содержание принципа эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок связано с минимально возможными затратами, достижением положительного конечного результата, наибольшей экономической выгодой, применением конкурентных механизмов.<sup>3</sup>

Реализация принципа эффективности, по мнению большинства исследователей, не замыкается на положениях статьи 12 Закона о контрактной системе, а обеспечивается комплексом мер. Среди них обоснование закупок

---

<sup>1</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971 С. 284.

<sup>2</sup> Васильев А.В. Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория и зарубежная практика // Право и государство: теория и практика. 2007. № 7 (31). С.9.

<sup>3</sup> Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3-16.

(статья 18), составление плана закупок (статья 17), нормирование в сфере закупок (статья 19), применение конкурентных способов закупок.<sup>4</sup>

Если говорить о государственном или муниципальном контракте, как о форме гражданско-правового договора, то на этот счет существует ряд точек зрения. Среди ученых-юристов нет единого мнения по данному предмету исследования. Одни авторы признают его одной из форм гражданско-правового договора на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. Другие авторы выделяют его в самостоятельную юридическую конструкцию. По его мнению, контракт содержит в себе все признаки договора присоединения и является таковым по сути (статья 428 ГК РФ). Соответственно, на него распространяются правила и порядок заключения и расторжения такого договора. В отношении существенных условий контракта и оснований для его изменения и расторжения, автор сопоставляет ГК РФ и Законом о контрактной системе и приходит к следующим выводам: законодатель, изначально преследовавший цель упрощения правового регулирования по контрактам создал правовое регулирование, не соответствующее нормам Кодекса и повлекшее внутренние коллизии между нормами Закона N 44-ФЗ. Как представляется, законодателю в рамках Закона N 44-ФЗ следует отказаться от возложения на стороны контракта обязанности по включению в контракт существенных условий, определенных законодателем в императивных нормах, поскольку действие существенных условий, сформулированных указанным образом, не зависит от включения или невключения таких условий сторонами в контракт.<sup>5</sup>

Подробно рассматривает природу публичных закупок Андреева Л.В. в своей работе «Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования». Она подробно анализирует цели таких закупок, подчеркивает их взаимосвязь с системой бюджетных правоотношений,

---

<sup>4</sup> Лапина Е.Б. Вопросы управления эффективностью в сфере государственных закупок // Администратор суда. 2014. № 2. С. 3-16.

<sup>5</sup> Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. С.192.



сопоставляет Федеральный закон № 94-ФЗ и Закон о контрактной системе, рассматривает определение «заказчик», дает определение государственного, муниципального контракта, излагает преимущества Единой информационной системы, дает комплексный и системный обзор правового регулирования государственных закупок. Автор приходит к выводу, что это сложная система переплетения и взаимосвязи многих отраслей публично-правовых отношений, неразрывно связанных друг с другом.<sup>6</sup>

**Научная новизна** исследования заключается в особом подходе к возможности изменения контрактных обязательств. В достаточной правовой обоснованности и определении законных оснований для внесения изменений в обязательства сторон, в возможность расторжения контракта, расторжения контракта в одностороннем порядке. Выявление закономерностей и порядка применения норм гражданского законодательства, а также норм специальных законов, регулирующих такое соглашение как контракт.

#### **Основные положения, выносимые на защиту.**

Правовая природа контракта нуждается в детальном рассмотрении, так как эта форма соглашения имеет свои юридические особенности и дополнительные требования к содержанию. Необходимо применить исторический подход при изучении. Отход от плановой экономики советского государства, усиленная интеграция российского рынка, сильное влияние экспорта поставили проблему необходимости законодательного регулирования гражданских экономических правоотношений. В том числе для обеспечения государственных потребностей. Эти потребности было необходимо законодательно отрегулировать и направить в русло равной конкурентной доступности. Но и защитить их от злоупотреблений и неоправданных незапланированных затрат. Так, в 2004 году был разработан проект, а в 2005 году вступил в законную силу Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

---

<sup>6</sup> Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С.3 - 16.

для государственных и муниципальных нужд». Этот Федеральный закон сразу обозначил три категории объекта для государственных заказов: поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг. Предписал государственным и муниципальным заказчикам правила совершения сделок, в которых плательщиком выступают получатели бюджетных средств.

Этот закон установил для участников основные механизмы определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков). В нем содержался ограниченный перечень способов размещения заказов. Закон содержал требования к документации, процедуры действия заказчика и участников размещения заказов. Определял основания для заключения контракта у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), когда применение конкурентной процедуры нецелесообразно.

Необходимо отметить, что практика применения закона вызывала необходимость постоянного его изменения. Поправки к нему применялись очень часто. Таким образом, справедливо характеризовать его как динамично изменяемый нормативный акт.

Так, с 1 января 2010 года, размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд для товаров, работ и услуг, указанных в Перечне, утверждённом Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. N 236-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 25.03.2010 N 427-р), должно было производиться путём проведения открытых аукционов в электронной форме. Новый для участников и заказчиков способ определения победителя.

Информационную и процедурную нагрузку приняли на себя созданные электронные площадки. Согласно приказу Минэкономразвития России от 26 октября 2009 г. № 428 «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» и приказа Минэкономразвития России и ФАС России от 14 ноября 2009 г. № 466/763 «О проведении отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» к 1 января 2010 года был

осуществлен отбор пяти электронных торговых площадок. В перечень попали: ЗАО «Сбербанк-АСТ», ОАО «Единая электронная торговая площадка» (Росэлторг), «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан», а также площадки ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа» (ЭТП ММВБ) и «РТС-тендер». Заключение контрактов началось с использованием электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП).

Для интеграции системы государственного заказа в правовую и бюджетную систему Российской Федерации, с накоплением опыта и практики применения Федерального закона № 94-ФЗ, в целях наиболее эффективного расходования средств, уже в 2012 году был подготовлен законопроект, в марте принят, а в апреле 2013 года подписан Президентом новый закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Что существенного перешло из Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в новый закон о контрактной системе? Основные цели и принципы были сохранены, но получили более широкую, подробную трактовку. Например, принцип открытости и прозрачности информации (вся информация в сфере закупочной деятельности должна размещаться в единой информационной системе, быть полной и достоверной, доступной неограниченному кругу лиц). Появляется новый информационный ресурс для общественного обсуждения крупных закупок. Вводится новый термин – Единая информационная система. Порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта, способы определения расчета НМЦК и порядок применения. Принцип профессионализма заказчика (установлено определение контрактной службы, контрактного управляющего, в том числе порядок создания профессиональной контрактной службы заказчика). Стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за результативность, эффективность осуществления закупок, планирование.

Отрегулированы требования к формированию плана закупок и ведению плана-графика. В том числе, на период трех лет. Обязательное требование о соответствии такого планирования размещаемым закупкам. Теперь появляется новое определение государственных и муниципальных потребностей – закупка.

Существенным нововведением следует назвать введение требования о публикации информации об исполнении контракта, публикация отчета об исполнении контракта (отдельного этапа контракта). Добавилось требование к проведению экспертизы исполнения, а также приемка результатов поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг). Иными словами, для заказчиков расширены правовые основания для неприятия недобросовестного исполнения по контракту.

## **Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ) ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.**

### **1.1. Становление и развитие контрактной системы в России.**

В юридической литературе отсутствует единство мнений по вопросу о времени появления сделок, совершаемых за счет средств казны. Большинство авторов связывают зарождение института государственного заказа с Именным указом царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей»<sup>7</sup>, в котором уже прослеживались отдельные конкурсные черты (публичный характер заказа, условия исполнения, поиск исполнителей, предоставление льгот в виде освобождения от проезжей пошлины и т.д.) хотя само понятие конкурса и конкурсных процедур еще отсутствовало.

Ряд авторов полагают, что необходимость обеспечения государственных нужд в российском государстве возникла задолго до 17 века. В частности, А.В.Атамась датирует появление института государственных закупок

---

<sup>7</sup>Именной указ от 7 июля 1654 г. О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей // Полное собрание законодательства. СПб, 1830 Том 1, № 132. С.342.

серединой 8 века, отмечая, что вплоть до принятия Соборного уложения 1649 г. «данный институт являлся составной частью личного найма».<sup>8</sup> В целом эту точку зрения разделяют С.М.Ярулин и В.И.Кузнецов, ссылаясь, правда, на более поздние источники русского права.<sup>9</sup>

Вместе с тем, исследователи едины в вопросе о начале формирования системы и механизма публичного регулирования государственных закупок в России, основоположником которой стал Петр I. В тот период государство вело активную внешнюю политику, войны, строительство городов и освоение новых земель. Учитывая огромные потребности во всевозможных поставках и работах, необходимо было эффективно расходовать средства казны. Наличие объемного внутреннего рынка, необходимость ускоренного развития, коррумпированность со стороны чиновников, как в столице, так и на местах, – все это требовало от государства качественного регулирования государственных затрат. Для управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний в 1715 году была создана Канцелярия подрядных дел, подотчетная Сенату, и курирующая вопросы продаж и поставок. С этого времени становятся обязательными такие элементы торгов, как широкое оповещение населения, фиксация всех поступивших предложений и их гласность (в городах в специально установленных местах размещались соответствующие объявления)<sup>10</sup>. В 1717 г. была учреждена специальная должность «гофмаклер». Это был чиновник по ценам. Как правило, этими функциями занимались купцы. Они следили за экономической выгодой государственной казны при проведении таких торгов.

В 1721 г. был принят Регламент Камер-коллегии, закрепивший основные положения распределения государственных заказов на конкурсной основе, а в 1722 г. - Регламент «Об управлении адмиралтейства и верфи». Вопросы

---

<sup>8</sup> Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: дисс. ... канд.юрид.наук /А.В.Атамась.- М.,2010. С.84.

<sup>9</sup> См. об этом: Ярулин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России//История государства и права.- 2010.- № 20; Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дисс. ... канд.юрид.наук. – М., 2005.

<sup>10</sup> Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В трех томах. Т. 3. М., 2003.

снабжения Адмиралтейства и верфи являлись приоритетными в связи с формированием России как морской державы и помещались в первой главе Регламента, пункт 15 которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться»<sup>11</sup>. В этом документе закреплялись нормы, присутствующие в той или иной форме в современном законодательстве. В частности, при объявлении торгов должны были указываться условия подряда, время начала и окончания подачи заявок, место проведения торгов, победителем признавалось лицо, предложившее наименьшую цену; предъявлялись требования к квалификации участника закупки: «верность, надежность», наличие поручительства, что освидетельствовалось специально уполномоченными лицами (обер-комиссарами). Если подрядчик оказывался недостаточно состоятельным или необязательным, подряд отдавался, хотя и по более высокой цене, другому лицу – «верному», отвечающему всем требованиям (просматривается аналогия о заключении контракта с участником конкурса под номером 2). Запрещалось участвовать в торгах чиновникам и выборным от купечества лицам, проживающим на той территории, где проводились торги или располагались казенные предприятия, а также членам их семей (практически речь шла о запрете на участие в торгах аффилированным лицам).

Таким образом, как верно отмечает Е.Гончаров, «процедурным моментам издревле уделялось большое внимание».<sup>12</sup>

Важное значение в деле борьбы с повсеместной коррупцией имел Сенатский Указ от июня 1721 г. об осуществлении борьбы с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов. С лиц, получивших за государственные подряды значительно завышенные цены и причинивших ущерб казне, если их вина была доказана, требовали передаточные (переплаченные) деньги и соответствующий штраф.

---

<sup>11</sup> Регламентъ благочестивейшего государя Петра Великого отца Отечества "О управлении адмиралтейства и верфи". Печатанъ в Санктпетербургской Типографіи. 1722 г. С.68.

<sup>12</sup> Гончаров Е. История торгов в России//Конкурсные торги.1998. № 8. С.39-44.

Таким образом, Петром I фактически была заложена фундаментальная основа нормативно-правового регулирования закупок для государственных поставок, которая вплоть до начала царствования Екатерины II лишь корректировалась и дополнялась.

Результатом реформы государственного управления в России, проведенной Екатериной II, явился акт «Учреждение о губерниях», ст.118 которого называлась «О контрактах, подрядах и откупах». Как отмечается в литературе, «правила этой статьи послужили отправным пунктом для подобных документов в различных ведомствах, поскольку в них учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупки государственными органами».<sup>13</sup> По новому положению право проведения торгов и заключения контрактов на сумму до 10 000 рублей и на срок не более 4-х лет было передано Казенной палате. Контракты на более длительный срок и на сумму, превышающую 10 тысяч рублей рассматривались и подписывались самой императрицей. Интересным является положение о том, что контракты подлежали исполнению, даже если были заключены с нарушениями и причинили ущерб казне. В этом случае убытки взыскивались с членов Казенной палаты.<sup>14</sup> Можно согласиться с мнением А.В.Щербакова о том, что данное положение «может с успехом использоваться в настоящее время».<sup>15</sup>

В период правления Александра I необходимо отметить «Устав о провианте для продовольствия войск» (1802 г.), предписывающий применять «справочные цены при заключении государственных контрактов (прообраз современной начальной (максимальной) цены контракта) и устанавливающий детальный механизм сбора информации для определения цен.

Следующим важным этапом становления государственной системы закупок явилось подписанное Николаем I в 1830 г. «Положение об

---

<sup>13</sup> Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. Спарк, 2009. С.12.

<sup>14</sup> Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: МЭН, 2005. С.13-30.

<sup>15</sup> Щербаков В.А. Историко-методологические аспекты развития правового регулирования поставки продукции для государственных нужд в России//Российский следователь. 2008. № 5. С.10.

обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам»<sup>16</sup>, действовавшее с незначительными изменениями и дополнениями вплоть до 1917 г. Оно представляло собой подробное руководство в сфере государственного заказа и было включено в Свод законов Российской Империи. Положением предусматривалась возможность проведения устных торгов, торгов посредством запечатанных объявлений, смешанных торгов. Условия договора о казенных подрядах должны были содержать предмет, место, срок, цену, обеспечение исполнения и т.д. Предусматривались специальные льготы для мелких предпринимателей, имелись нормы, обеспечивающие им равные конкурентные возможности с крупными предпринимателями.

В период правления Николая I в 1845 г. был принят и первый уголовный кодекс России – «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». В него были включены статьи, предусматривающие наказания за преступления государственных служащих в сфере государственных закупок: за участие в казенных подрядах «через жен, детей и других подставных лиц», за «преждевременное вскрытие запечатанных объявлений», за склонение претендентов не участвовать в торгах и др.<sup>17</sup>

Важную роль в формировании и развитии института государственных закупок в Российской Империи имели разъяснения Правительствующего Сената и труды выдающихся ученых-цивилистов: И.М.Тютрюмова, Г.Ф.Шершеневича, К.П.Победоносцева, Д.И.Мейера, К.М.Варшавского.

Примечательно, что русские дореволюционные юристы, несмотря на обилие публично-правовых предписаний в сфере закупок, обоснованно расценивали правоотношения в этой сфере как частно-правовые, отмечая, что Положение о закупках «в его применении и толковании не должно

---

<sup>16</sup> Полное собрание законодательства. Собр.Т.ХII.Ст.10478. С.667.

<sup>17</sup> См. об этом: Абрегова А.А. Государственный контракт в России: проблемы развития института. //Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1.,2011. Выпуск 3. С.283-292.



рассматриваться изолированно, вне связи с общей системой гражданского законодательства».<sup>18</sup>

После революции 1917 года централизованная система планирования и государственного распределения товаров и продукции установилась на все время существования советской власти в нашей стране. Государственный заказ в СССР принципиально отличался от государственного заказа XIX - начала XX веков. Исчезла его экономическая, конкурентная и рыночная база. «Единая общенародная форма собственности на средства производства и принцип единого народного хозяйства, оказались несовместимы с прежним режимом заказа как средством регулирования отношений в сфере государственного управления».<sup>19</sup>

В области государственного управления народно-хозяйственным комплексом государственный заказ выступает «как урегулированная нормативными правовыми актами публично-правовая процедура», а в достаточно узкой сфере гражданских правоотношений – «в форме договора бытового и художественного заказа, а также как разовый заказ».<sup>20</sup>

Планово-распорядительный советский механизм регулирования государственного заказа оказался неэффективным. Развитие рыночных отношений в условиях зарождающегося рынка и свободы конкуренции в начале девяностых годов XX века диктовал иные требования и правила. Системе государственного заказа пришлось вырабатывать новые механизмы функционирования и развития. Указом Президента РСФСР от 15.10 1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»<sup>21</sup> и принятым во исполнение Указа постановлением Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации материально-технического

---

<sup>18</sup> Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Т.1. СПб.: Синодальная типография. 1896 г. С. 234.

<sup>19</sup> Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики: монография. Изд-во Кемеровского гос.ун-та, 1999. С.260.

<sup>20</sup> Абрегова А.А. Указ.соч. С.288.

<sup>21</sup> Ведомости СНД И ВС РСФСР. 1991.№ 43. Ст.1392.

обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»<sup>22</sup> централизованная система распределения материальных ресурсов, обязательный государственный заказ и принудительное формирование хозяйственных связей были упразднены. В соответствии с названным Указом реализация продукции и товаров поставщиками должна была осуществляться на договорной основе, предполагающей экономическую заинтересованность и ответственность сторон. Централизованное регулирование поставок сохранялось только на 1992 год для обеспечения государственных нужд РСФСР.

В условиях построения новой экономической формации и необходимости создания всеобъемлющей правовой регламентации формирующихся экономических отношений на новых принципах трудно было рассчитывать на немедленное создание идеального правопорядка в сфере государственной закупочной деятельности. Законодатель шел методом «проб и ошибок», но вопросы правового обеспечения государственного заказа, безусловно, рассматривались в числе приоритетных.

Первый российский закон о государственных закупках - Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»<sup>23</sup> состоял всего из 5 статей и распространял свое действие лишь на федеральные закупки. Он не содержал норм, регулирующих порядок и механизмы размещения заказов, этот порядок надлежало установить соответствующим постановлением Правительства РФ (часть 6 статьи 3 Закона). О качестве данного акта свидетельствует также такой факт: государственный контракт определялся как «документ, определяющий права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд» (часть 2 статьи 3 Закона). Вне всякого сомнения, данное определение государственного контракта не отражает ни его сущности, ни правового

---

<sup>22</sup> Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 N 558 «Об организации материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» (вместе с «Порядком материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году») // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

<sup>23</sup> «Российская газета», N 148, 30.06.1992.

значения, поскольку к документам в сфере закупочной деятельности относятся также все правовые акты и собственно закон.

В последующие годы был принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственных закупок. Среди них следует отметить два федеральных закона: ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 № 60-ФЗ<sup>24</sup> (заменявший Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1), и ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ<sup>25</sup>, так называемые «конкурсные законы», в которых нашло четкое закрепление механизма размещения заказа путем проведения конкурса, тогда как другие способы размещения государственного заказа (аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного поставщика) этими законами лишь декларировались, но не регламентировались. Механизм проведения иных процедур по-прежнему регулировался подзаконными актами, в частности Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8.04.1997 г. № 305,<sup>26</sup> которым было утверждено Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Оценивая законодательство конца 90-х годов прошлого столетия в сфере государственного заказа, нельзя не согласиться с мнением целого ряда авторов об отсутствии единства в законодательстве Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Действительно, нормы о государственных закупках, находясь в разных нормативных актах, не только дублировали функции и обязанности государственных заказчиков, но и

---

<sup>24</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 43. Ст.3540.

<sup>25</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст.2302

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 15.Ст.1756.

одновременно зачастую противоречили друг другу, чем ставили под сомнение всю систему организации государственного заказа.<sup>27</sup>

Необходимы были коренные изменения в сфере размещения государственного заказа, в первую очередь создание единых правил для федеральных и региональных (местных) заказчиков. Таким актом стал ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (далее – Закон № 94-ФЗ).<sup>28</sup> С его принятием в Российской Федерации было положено начало формированию единой системы государственных и муниципальных закупок, которая вобрала в себя как исторический опыт регулирования государственных закупок в России, так и передовой опыт зарубежных стран.

В отличие от ранее действующих, названный Закон установил единый порядок размещения заказа для государственных и муниципальных нужд, привел к единым принципам и правилам не скоординированные ранее системы закупок, существующие на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Конечно, и этот закон был несовершенен, потребовалось принятие целого ряда постановлений Правительства РФ и других подзаконных актов, устанавливающих механизмы реализации различных способов осуществления государственного заказа. Да и сам закон регулярно изменялся и дополнялся. Тем не менее, он заложил фундамент для принятия ныне действующего ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ).<sup>29</sup>

Важнейшая особенность нового закона заключается в том, что в рамках создаваемой контрактной системы законодатель попытался обеспечить

---

<sup>27</sup> См. об этом: Кикавец В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации.//Право и жизнь. 2010. № 1. С.25-32; Толкушкин А.В. "Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2005//СПС КонсультантПлюс.

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 30.(ч.1). Ст.3105.

<sup>29</sup> «Собрание законодательства РФ» 08.04.2013, N 14, ст. 1652

исчерпывающую детальную правовую регламентацию полного цикла закупок: от планирования закупки до исполнения контрактных обязательств. В связи с этим закон дополнен новыми положениями о планировании и нормировании закупок, существенно расширен предмет и круг субъектов закупочной деятельности, введены новые процедуры осуществления закупки, существенно изменены и дополнены положения о заключении, исполнении, изменении и расторжении государственного контракта, ответственности за его неисполнение, или ненадлежащее исполнение т.д.

В рамках настоящего исследования для нас наибольший интерес представляет анализ законодательных новелл, касающихся государственного контракта, поскольку заключение, исполнение, изменение и расторжение государственного контракта являются одними из важнейших этапов контрактной системы, порождающими наибольшее число судебных споров.

## **1.2. Понятие и правовая природа государственного контракта и муниципального, проблемы правового регулирования: соотношение гражданского законодательства и законодательства о контрактной системе.**

В отечественной юридической науке вопрос о правовой природе государственного контракта для обеспечения государственных и муниципальных нужд является дискуссионным. Причина, как нам представляется, заключается в том, что нормы о государственном контракте рассредоточены в различных отраслях права, нередко не согласуются между собой, что порождает на практике сложные правовые проблемы. Целью таких дискуссий является попытка обозначить рамки отраслевой принадлежности государственного контракта, его места и роли в системе гражданско-правовых договоров.

Как отмечено выше, первое определение государственного контракта, абсолютно не укладывающееся в правовую парадигму, содержалось в Законе от 28.05.1992 г. № 2859-1, где под государственным контрактом понимался

документ, определяющий права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд» (часть 2 статьи 3 Закона). В дальнейшем положения о государственном контракте были закреплены в Бюджетном кодексе РФ, где ключевым являлось не собственно понятие государственного контракта, а источники финансирования товаров (работ и услуг), поставляемых для государственных нужд. Пунктом 2 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ<sup>30</sup> предусмотрено, что государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи.

Правовое определение понятия «государственный контракт» было закреплено в Законах № 94-ФЗ и № 44-ФЗ, причем определения, данные в названных законах, практически ничем не отличались. Согласно части 8 статьи 3 Закона № 44-ФЗ государственный или муниципальный контракт – это договор, заключаемый от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд<sup>31</sup>. Гражданский кодекс РФ содержит дефиницию государственный контракт применительно к трем видам договоров: поставка товаров для государственных и муниципальных нужд, в том числе поставка сельскохозяйственной продукции (параграфы 4-5 главы 30), и подрядные работы для государственных или муниципальных нужд (параграф 5 главы 37).<sup>32</sup>

Таким образом, государственный контракт – это, прежде всего, договор. Общие положения о договорах регулируются Гражданским кодексом РФ, который, наряду с иными актами включен в статьи 2 Закона № 44-ФЗ, определяющую сферу законодательного регулирования контрактной системы.

---

<sup>30</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 № 158-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>31</sup> Далее под государственным будет подразумеваться и муниципальный контракт.

<sup>32</sup> Гражданский кодекс РФ, ч.1 и 2 // СПС КонсультантПлюс.

Изложенное с очевидностью свидетельствует о том, что правоотношения, складывающиеся по поводу заключения, исполнения, изменения, расторжения государственного контракта являются частно-правовыми.

Однако, как уже отмечалось, в юридической литературе нет единства мнений по этому вопросу.

Обоснование той или иной позиции связывается авторами со спецификой субъектного состава правоотношения (заказчик всегда государство), целью заключения контракта (обеспечение государственных нужд), особенностью финансирования (расчеты за счет бюджетных ассигнований), включением в контракт обязательных условий (о цене, сроках, ответственности и т.д.), предписанных специальным законом.

Условно, все существующие воззрения по поводу правовой природы государственного контракта можно разделить на несколько групп.

Представители науки административного права полагают, что государственный контракт носит административный (публичный) характер.

Так, Д.Н.Бахрах, обосновывает свои выводы ссылкой на «цели публичной службы»,<sup>33</sup> реализуемые посредством заключения контракта.

В.И.Новоселов указывает на неравное положение контрагентов договора – «властность одной стороны по отношению к другой».<sup>34</sup>

Ж.Ведель полагает, что о публичном характере государственного контракта свидетельствуют включение в него «условий, выходящих за рамки частного права».<sup>35</sup>

С приведенными доводами трудно согласиться по следующим основаниям.

Во-первых, представляется, что само по себе наличие той или иной, или специальной цели вступления в договорные отношения не означает, что эти отношения не входят в сферу регулирования гражданского права. Так, для определения правовой природы договора по приобретению товара не имеет

---

<sup>33</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Краткий учебный курс. М.,2000. С.150.

<sup>34</sup> Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах//Правоведение. 1969. № 3. С.42.

<sup>35</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М.,1973. С.165.

значения, приобретается ли товар с целью личного, домашнего (семейного) потребления, либо для использования в предпринимательских целях. Как верно отмечает П.С.Тарабаев, «цель государственного контракта, обеспечение государственных нужд не может служить основанием для признания наличия публичных элементов в данном договоре».<sup>36</sup>

Во-вторых, что касается субъектного состава. Безусловно, государственные и муниципальные органы наделены властными полномочиями, однако реализуют они эти полномочия не только императивными методами. Согласно ст.ст.124-125 ГК РФ Российская федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, вправе вступать в гражданско-правовые отношения через свои органы, и выступают они в этом случае на равных началах с иными участниками этих отношений. Как верно отмечает Л.В.Горбунова, «заключая государственный контракт, орган исполнительной власти вступает в сферу гражданско-правового регулирования, основанного на автономии воли равноправных субъектов».<sup>37</sup>

Такой же позиции придерживается Н.И.Клейн, указывая, что «для определения характера отношений, а, следовательно, и опосредующей их правовой формы, решающее значение имеет не только наличие у стороны властных полномочий, а то, выступает ли соответствующий государственный орган в силу функций управления как носитель государственной власти, либо этот орган осуществляет хозяйственную деятельность».<sup>38</sup> Необходимо все же отметить, что общегражданский принцип автономии воли сторон при заключении государственного контракта не носит абсолютного характера для государственных органов, поскольку вступать в договорные отношения не только право, но и обязанность государственного органа.

В-третьих, касательно особых условий государственного контракта, выходящих за рамки частного права. Действительно, ряд условий

---

<sup>36</sup> Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд //Госзакупки. 2013. № 1. С.16.

<sup>37</sup> Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: Дис. ... канд.юрид.наук. Самара. 2003. С.74.

<sup>38</sup> Клейн Н.И. Организация договорно-хозяйственных связей. М. 1976. С.90.



государственного контракта (цена, требования к предмету, условия об ответственности и др.) предписаны законом как обязательные. Но такое положение вещей не противоречит гражданскому законодательству, допускающему определение условий договора законом или иными правовыми актами (пункт 4 статьи 421, статья 422 ГК РФ).

Таким образом говорить о государственном контракте как об исключительно публично-правовом явлении нет оснований.

Вторая позиция относительно природы государственного контракта, которую разделяют и часть представителей административного права, заключается в том, что, не отрицая гражданско-правовую природу государственного контракта, авторы отмечают, что законодательство в этой сфере регулирования является комплексным и включает как нормы гражданского, так и нормы административного права, и соответственно следует рассматривать государственный контракт, как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые элементы.<sup>39</sup>

Такую позицию разделяют: А.В.Демин, отмечая, что административные нормы носят специальный характер, устанавливая изъятия и отраслевые особенности для данной категории договоров по отношению к общим положениям и принципам обязательственного (гражданского) права<sup>40</sup>, а также Ю.М.Козлов, обращая внимание на такую особенность государственных контрактов, как сочетание в себе элементов административно-правовых и гражданско-правовых договоров.<sup>41</sup>

Близкой по смыслу является концепция определения государственного контракта как части юридической процедуры закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (размещения государственного заказа).

---

<sup>39</sup> Новоселов В.И. О государственных закупках //Вестник гражданского права. 2014. № 2. С.31.

<sup>40</sup> Демина А.В. Публично-правовой аспект государственного контракта //Право. 2013. № 3. С.26.

<sup>41</sup> Козлов Ю.В. Административное право. М., 2013. С.116.

В частности К.В.Кичик рассматривает государственный контракт как «институт, имеющий отношение к обеим стадиям реализации заказа...», т.е. как «...одну из правовых форм реализации государственного заказа».<sup>42</sup>

Такую же позицию занимает Е.П.Губин, отмечая, что «совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг представляет собой, с одной стороны, правовую форму опосредования отношений, вытекающих из государственного заказа, а с другой – частноправовое средство, используемое государством при регулировании экономики».<sup>43</sup>

Такое расширительное толкование государственного контракта, как формы реализации государственного заказа, представляется не вполне оправданным. Ведь государственные закупки (заказ) представляют собой совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд (пункт 3 статьи 3 Закона № 44-ФЗ). Государственный же контракт лишь опосредует заключительный этап закупки, когда необходимо юридически закрепить результат действий по осуществлению закупки. Полагаем невозможным отождествление этих категорий.

Как обоснованно отмечает М.В.Волынкина «главное заблуждение авторов, отрицающих гражданско-правовую природу государственного контракта заключается в том, что определение потребностей, формирование заказа смешиваются с отношениями по заключению и исполнению государственного контракта, в то время как они связаны между собой (одно предшествует другому), но не тождественны: первые имеют публично-правовую природу, вторые – частно-правовую».<sup>44</sup> Здесь можно добавить, что,

---

<sup>42</sup> Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М.2012. С.1.

<sup>43</sup> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. 2005. С.204-205.

<sup>44</sup> Волынкина М.В. Правовая природа государственного контракта//Вестник гражданского права. 2014. № 4. С.40.

по нашему мнению, государственные закупки (заказ) и государственный контракт соотносятся как целое и часть.

Гражданско-правовую природу государственного контракта отмечает и Н.Н.Заботина, указывая на то, что «отношения по поставке товаров для государственных нужд не являются управленческими, субординационными с властным преобладанием одной из сторон, а являются имущественными, стороны которых равноправны, и, как следствие, гражданско-правовыми».<sup>45</sup>

Таким образом, необходимо различать собственно государственные закупки как единый процесс, состоящий из нескольких этапов (начиная от планирования, выделения бюджетных средств, определения государственных нужд, размещения информации о закупках и т.д.) и государственный контракт, как заключительный этап этого процесса.

Не вызывает сомнения, что в целом нормативно-правовое регулирование в сфере закупок носит комплексный характер, включающее в себя как нормы частного, так и нормы публичного права. Это закреплено в статье 2 Закона № 44-ФЗ, согласно которой законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, собственно Закона о контрактной системе, других федеральных законах, регулирующих отношения в сфере закупок. При этом законодатель закрепил специальный характер Закона о контрактной системе, установив, что нормы иных федеральных законов должны ему соответствовать.

Правоотношения же в сфере заключения, исполнения, изменения и расторжения государственного контракта являются исключительно частно-правовыми, основываются на равенстве контрагентов, и, как разъяснил Верховный Суд РФ, «при разрешении споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов, суды руководствуются нормами Закона о

---

<sup>45</sup> Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд // Право. 2014. № 2. С. 26.

контрактной системе, толкуемыми во взаимосвязи с положениями ГК РФ, а при отсутствии специальных норм – непосредственно нормами ГК РФ».<sup>46</sup>

Таким образом, доводы о двойственной природе государственного контракта (наличии одновременно частно-правовых и публично-правовых элементов) полагаем несостоятельными. Невозможно представить себе единое «гражданско-административное» договорное правоотношение, при том, что само включение государственного контракта в систему норм гражданского права уже свидетельствует о его частно-правовой природе.

Проблема, как нам представляется, заключается в том, что ГК РФ не содержит общего универсального определения государственного контракта, которое отражало бы его специфику и определяло его место в системе гражданско-правовых договоров.

Как отмечает Л.В.Горбунова: «...законодатель, используя институт государственного контракта..., не определил отличительные черты и особенности самого государственного контракта, безотносительно к тем отношениям, в которых он используется, а также его роль и место в системе договоров».<sup>47</sup>

О некоторых особенностях государственного контракта, отличающих его от обычного гражданско-правового договора, уже было сказано выше:

- специальный субъектный состав (заказчики - распорядители (получатели) бюджетных средств и участники закупки, выигравшие определенную процедуру, либо имеющие право на заключение контракта неконкурентным способом:
- наличие особой цели заключения контракта – удовлетворение государственных и муниципальных нужд;
- наличие специальных условий заключения контракта и включения в него обязательных условий;

---

<sup>46</sup> Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 28.07.2017 об утверждении «Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>47</sup> Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дисс. ...канд.юрид.наук. Самара, 2003. С.71.

- наличие обязательных условий исполнения контракта;
- наличие специальных условий расторжения контракта и отказа от контракта.

Можно согласиться с мнением М.В.Шмелевой, о том, что «государственному контракту в силу его специфики принадлежит особое место в системе договоров и в целом он является самостоятельным видом гражданско-правового договора, обладающего только ему присущими признаками».<sup>48</sup>

Ею же предложено следующее определение государственного контракта – «государственный контракт - самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключенного органом государственной власти или органом местного самоуправления, учреждением, уполномоченным органом или организацией по результатам проведения юридической процедуры с лицом, выигравшим такую процедуру».<sup>49</sup>

Представляется, что такое определение является неполным, поскольку не учитывает, то обстоятельство, что государственный контракт может быть заключен и без проведения конкурентных процедур, в частности с единственным поставщиком (пункт 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ). Кроме того, полагаем необходимым дополнить это определение положением о том, что к государственному контракту применяются нормы ГК РФ о договорах и об отдельных видах договоров. Такое дополнение позволит снять множество проблем, возникающих в судебной практике по поводу применения норм ГК РФ к правоотношениям, возникающим из государственного контракта.

Сфера государственных и муниципальных закупок ежегодно расширяется. Уже сегодня, помимо традиционных видов договоров, используемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, таких как поставка продукции, выполнение работ, оказание услуг, широко используются и иные виды договоров: аренда и купля-продажа недвижимости, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и

---

<sup>48</sup> Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта. //Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2(103). С.252.

<sup>49</sup> Там же. С.253.

технологических работ и многие другие. Фактически статус государственного контракта может иметь любой гражданско-правовой договор, хотя сам государственный контракт не может быть отнесен ни к одному виду договоров, поименованных в ГК РФ.

## **Глава 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА.**

### **2.1. Субъектный состав и содержание контракта.**

Как было отмечено выше, государственный контракт рассматривается нами как самостоятельный вид гражданско-правового договора, обладающего только ему присущими признаками. Специфика государственного контракта проявляется в особом субъектном составе. Сторонами государственного контракта являются заказчик и участник закупки.

Согласно пункта 7 статьи 3 Закона № 44-ФЗ понятие «**заказчик**» является общим и включает в себя государственного заказчика (пункт 5 статьи 3), муниципального заказчика (пункт 6 статьи 3), а также бюджетные учреждения, государственный и муниципальные унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

К категории «государственных заказчиков» относятся следующие субъекты, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществляющие закупки: государственные органы (в том числе органы государственной власти); государственная корпорация по атомной энергии "Росатом"; государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос"; органы управления государственными внебюджетными фондами; государственные казенные учреждения.

К категории «муниципальных заказчиков» относятся следующие субъекты, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального

образования и осуществляющие закупки: муниципальные органы; муниципальные казенные учреждения.<sup>50</sup>

Государственные и муниципальные заказчики проводят закупки исключительно в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Бюджетные учреждения («иные» заказчики) вправе проводить свои закупки не только в соответствии с Законом № 44-ФЗ, но и в соответствии с Законом № 223-ФЗ (при соблюдении условий, указанных в части 2 статьи 15 Закона № 44-ФЗ). Любопытно отметить, что разные виды учреждений отнесены законодателем к разным подсистемам закупочной системы России.

Так, казенные учреждения являются государственными заказчиками (Закон № 44-ФЗ); автономные учреждения – «корпоративными» заказчиками (Закон № 223-ФЗ); бюджетные учреждения являются «иными» заказчиками по Закону № 44-ФЗ, что дает им право проводить закупки как в соответствии с Законом № 44-ФЗ, так и в соответствии с Законом № 223-ФЗ; частные учреждения не указаны в качестве заказчиков в Законе № 44-ФЗ или Законе № 223-ФЗ, следовательно, они могут быть заказчиками в «иных» публичных закупках либо вообще не проводить публичные закупки. По решению государственных органов в целях централизации закупок могут быть созданы уполномоченные органы или уполномоченные учреждения, т.е. государственные органы или казенные учреждения, осуществляющие закупки в интересах нескольких заказчиков (примером уполномоченного органа является департамент г. Москвы по конкурентной политике).

Статьей 40 Закона № 44-ФЗ предусмотрено право заказчика привлекать специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика. Так, на примере нашего региона такую функцию выполняет Агентство государственного заказа Красноярского края.

Под участником закупки согласно пункта 4 статьи 3 Закона № 44-ФЗ понимается любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места

---

<sup>50</sup> Далее под государственными заказчиками будут подразумеваться и муниципальные заказчики.

происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 N 227-ФЗ).

Под определение «заказчик» в соответствии с Законом № 44-ФЗ понимаются государственные и муниципальные заказчики, а также бюджетные учреждения. К категории «государственных заказчиков» относятся следующие субъекты, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществляющие закупки: государственные органы (в том числе органы государственной власти); государственная корпорация по атомной энергии "Росатом"; государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос"; органы управления государственными внебюджетными фондами; государственные казенные учреждения.

К категории «муниципальных заказчиков» относятся следующие субъекты, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки: муниципальные органы; муниципальные казенные учреждения.

Государственные и муниципальные заказчики действуют соответственно от имени Российской Федерации (субъекта РФ) или муниципального образования и проводят закупки исключительно в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Бюджетные учреждения («иные» заказчики) вправе проводить свои закупки не только в соответствии с Законом № 44-ФЗ, но и в соответствии с



Законом № 223-ФЗ (при соблюдении условий, указанных в части 2 статьи 15 Закона № 44-ФЗ). Любопытно отметить, что разные виды учреждений отнесены законодателем к разным подсистемам закупочной системы России.

Так, казенные учреждения являются государственными (муниципальными) заказчиками (Закон № 44-ФЗ); автономные учреждения – «корпоративными» заказчиками (Закон № 223-ФЗ); бюджетные учреждения являются "иными" заказчиками по Закону № 44-ФЗ, что дает им право проводить закупки как в соответствии с Законом № 44-ФЗ, так и в соответствии с Законом № 223-ФЗ; частные учреждения не указаны в качестве заказчиков в Законе № 44-ФЗ или Законе № 223-ФЗ, следовательно, они могут быть заказчиками в "иных" публичных закупках либо вообще не проводить публичные закупки. По решению государственных (муниципальных) органов в целях централизации закупок могут быть созданы уполномоченные органы или уполномоченные учреждения, т.е. государственные (муниципальные) органы или казенные учреждения, осуществляющие закупки в интересах нескольких заказчиков (примером уполномоченного органа является департамент г. Москвы по конкурентной политике).

В статье 40 закона о контрактной системе предусмотрено право заказчика привлекать уполномоченную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика. Так, на примере нашего региона такую функцию выполняет агентство государственного заказа Красноярского края.

Для изучения правовой природы контракта следует разделить два основных механизма и основания его заключения. Это механизм конкурентных процедур и контракты, заключаемые с единственным поставщиком. Для каждого законом о контрактной системе определены четкие основания.

Конкурентные процедуры: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, многоэтапный конкурс, закрытый конкурс, электронный аукцион, открытый аукцион, запрос предложений, запрос ценовых котировок. Такие процедуры должны применяться заказчиками, если существует конкурентный рынок предметом которого является контракт. В этих случаях, заказчик

формирует условия и содержание соглашения, объем товаров (работ, услуг), сроки и периоды поставки, порядок расчетов и приема результата. И такое предложение размещается неограниченному кругу лиц в Единой информационной системе. Любое юридическое лицо, физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, обладая необходимыми ресурсами вправе выйти с заявкой (предложением) о заключении контракта. Однако, закон о контрактной системе устанавливает четкие требования к сторонам закупки.

В отношении заказчиков. Описание объекта закупки должно соответствовать требованиям статьи 33 закона о контрактной системе. Она устанавливает правила, которые должен соблюдать заказчик. Такие правила сформулированы частично как императивные, так и частично как диспозитивные. Только в этих пределах возможно описание объекта закупки. Если заказчиком такие требования нарушаются, участники закупки или другие заинтересованные лица вправе обратиться за восстановлением норм и требований конкурентного права.

Если описание объекта закупки содержит в себе неполные, нечеткие, двусмысленные определения и требования, участники вправе обратиться за разъяснением положений документации (статья 65). Как показывают материалы судебной практики, «В случае наличия каких-либо сомнений, общество как участник торгов было вправе в порядке пункта 3 статьи 65 Закона N 44-ФЗ запросить разъяснения положений документации. Между тем, подрядчик не воспользовался таким правом, сделка заключена сторонами на предложенных условиях, в том числе о сроках выполнения работ (статья 708 ГК РФ), к выполнению работ общество приступило. Вопрос о несоответствии проектной документации возник у подрядчика по истечении большей части срока выполнения работ при отставании от графика их выполнения». Иными словами, если такой участник своим правом не воспользовался, в дальнейшем

по этим основаниям он не вправе будет требовать изменения контракта, а будет вынужден исполнять его на первоначальных условиях.<sup>51</sup>

В отношении участников закупки. Статья 31 устанавливает единые требования к участникам. Они эти требования обязаны подтвердить, декларировать свое соответствие. А заказчик и комиссия наделены правом проверки предоставляемой информации. Если выявляется несоответствие требованиям, такая заявка отклоняется, и участник лишается возможности заключения контракта. Так, участник электронного аукциона подал заявку на участие, и эта сделка являлась для общества крупной. Документ об одобрении крупной сделки не был надлежащим образом заверен, и комиссия его правомерно отклонила. Участник закупки в суде обжаловал действия комиссии. Но суд поддержал решение комиссии и признал его законным. Решение общего собрания общества о каком-либо ином способе подтверждения решения, как это предусмотрено в статье 67.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, к заявке не приложено<sup>52</sup>. Если объектом закупки является лицензируемый вид деятельности или для оценки поступившей заявки требуется подтверждение опыта, заказчики правомерно включают в перечень требований наличие лицензий или иных разрешительных документов.<sup>53</sup>

Иными словами, это регламентированная форма проверки контрагента на добросовестность. В этом случае, стороны, используя установленные правила и открытую доступную информацию устраняют возможные риски перед заключением соглашения, соблюдая нормы конкурентного права.

Когда процедура допуска и определения победителя завершены, комиссия составляет протокол подведения итогов закупки. Такие протоколы подлежат обязательному опубликованию на сайте ЕИС в установленный срок. Между датой публикации протокола и датой заключения контракта всегда устанавливается временной период. Не менее семи или не менее десяти дней, в

---

<sup>51</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.06.2017 N Ф03-1799/2017 по делу N А51-15138/2016.

<sup>52</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2017 по делу N А43-5892/2017.

<sup>53</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.08.2017 N 305-КГ17-10556 по делу N А40-160974/16).

зависимости от конкурентной процедуры. Такой временной мораторий позволяет другим участникам обратиться в комиссию или антимонопольный комитет за восстановлением нарушенных или неправомерно ограниченных прав.

При заключении контракта, его стороны – заказчик и поставщик (исполнитель, подрядчик) вправе направлять друг другу протоколы разногласий. После того как все условия соглашения определены и контракт подписан сторонами, он подлежит публикации на сайте ЕИС не позднее трех рабочих дней в соответствии с частью третьей статьи 103 закона о контрактной системе. Если контракт не размещен в реестре контрактов, оплате он не подлежит. При анализе судебной практики становится очевидным, что неисполнение заказчиком своих обязательств в части оплаты контракта влечет наложение на него штрафов и пеней.<sup>54</sup>

Обеспечение исполнения контракта, как дополнительная правовая гарантия контракта. Контракт заключается только после предоставления победителем банковской гарантии, соответствующей требованиям статьи 45 закона или в форме залога, размеры которого, а также требования к содержанию, предварительно изложены в закупочной документации. Если победитель такие требования не исполняет, он признается уклонившимся от заключения контракта.

**Содержание контракта.** Какие же условия включает контракт? Требования к его содержанию установлены в статье 34 закона о контрактной системе. Такие условия можно разделить на обязательные и дополнительные. Прежде всего в него включаются условия, на которых были объявлены торги и условия, содержащиеся в заявке победителя. К их числу относятся условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно

---

<sup>54</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.09.2017 N 15АП-13666/2017 по делу N А53-14225/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2017 N 13АП-11777/2017 по делу N А42-8330/2016).

быть достигнуто соглашение (пункт 1 статьи 432 ГК РФ). Условие о предмете контракта является существенным в силу прямого указания закона (пункт 1 статьи 432 ГК РФ) и, следовательно, обязательно включается в контракт. Цена контракта, предложенная победителем.

Что касается части 2 статьи 34 закона о контрактной системе, в контракте необходимо указывать, что его цена является твердой и определяется на весь срок исполнения. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается за исключением случаев, предусмотренных в статье 95.

В контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств.

В контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки результатов на соответствие, порядок оформления такой приемки.

Сохранение условий государственных и муниципальных контрактов в том виде, в каком они изложены в извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме и в документации об аукционе, исполнение контракта на этих условиях направлено на обеспечение равенства участников размещения заказов, создание условий для свободной конкуренции, обеспечение в связи с этим эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов<sup>55</sup>. Что касается изменения цены контракта, позиции судов схожи: «Необходимо учитывать, что оплата работ, выполненных по контракту, предполагала бюджетное финансирование, поэтому произвольное изменение цены контракта является недопустимым».<sup>56</sup>

Однако, главным компонентом содержания контракта является условие о его предмете. И уже в дополнение к нему в контракт включаются условия, являющиеся необходимыми для его осуществления (место, срок, период,

---

<sup>55</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25.04.2017 по делу N 302-ЭС16-16957, А33-376/2016.

<sup>56</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 02.10.2017 N Ф02-4574/2017 по делу N А69-3173/2016.

гарантийные обязательства, требования к предоставляемой документации и др.).

## **2.2. Заключение контракта способом проведения конкурентных процедур.**

Для анализа и изложения актуальных вопросов правового регулирования заключения контракта, необходимо подробно рассмотреть нормативную составляющую и правоприменительный аспект. Каким образом установленные нормы применяются, а в случае их нарушения восстанавливается правильный порядок исполнения. Такой подход и анализ позволит сформулировать проблемные моменты и предложить рекомендации и разработать пути по совершенствованию контрактной системы.

В статье 8 Конституции Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Для построения эффективной современной контрактной системы регулирования государственных закупок, в первую очередь необходим анализ действующий норм закона и подзаконных актов. Для систематизации материала и предметного анализа, было бы справедливым разделить правовые основания заключения контракта на: 1. Основанные на конкурентных способах и 2. Контракты, заключенные у единственного поставщика (неконкурентным способом). В части 2 статьи 24 перечисляются конкурентные способы определения поставщиков: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений. По итогам каждой процедуры, на основании предложений, сделанных участниками, комиссия принимает решение о победителе, с которым будет заключен контракт. Иными словами, в основе конкурентных процедур заложен механизм состязательности и выбора лучшего.

Для правильного определения необходимости выбора той или иной конкурентной процедуры существуют правовые основания: под конкурсом понимается способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта. А под аукционом – предложивший наименьшую цену контракта. При анализе объемов государственных закупок, становится очевидным, что большую долю занимают электронные аукционы. Это вполне объяснимо. Наличие конкурентного рынка, соответственного предмету закупки и утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» обязывают заказчиков выбирать нужную процедуру.

Безусловно, по итогу заказчик заключит контракт по наиболее выгодным для него условиям. Более того, экономия бюджетных средств, своевременность обеспечения потребности и наилучшее качество проистекают из конкурентных процедур определения победителя.

Как следует из Обзора, «Сохранение условий государственных и муниципальных контрактов в том виде, в котором они были изложены в извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме и в документации об аукционе, невозможность ведения переговоров между заказчиками и участниками закупок (статья 46 Закона о контрактной системе) и исполнение контракта на условиях, указанных в документации, направлены на обеспечение равенства участников размещения заказов, создание условий для свободной конкуренции, обеспечение в связи с этим эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов с тем, чтобы исключить случаи обхода закона - искусственного ограничения конкуренции при проведении аукциона и

последующего создания для его победителя более выгодных условий исполнения контракта».<sup>57</sup>

Еще один очень важный вывод по этой теме содержится в указанном Обзоре: «Государственный (муниципальный) контракт, заключенный с нарушением требований Закона о контрактной системе и влекущий, в частности, нарушение принципов открытости, прозрачности, ограничение конкуренции, необоснованное ограничение числа участников закупки, а, следовательно, посягающий на публичные интересы и (или) права и законные интересы третьих лиц, является ничтожным».

Еще одной формой конкурентной процедуры является запрос котировок. Запрос котировок - это способ определения поставщика, при котором информация о закупке сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта. В статье 72 установлен предел для начальной (максимальной) цены по этой процедуре – пятьсот тысяч рублей. Критерий – предложение участником наименьшей цены по заявленным заказчиком в извещении условиям.

Запрос предложений – перечень условий, при которых заказчик применяет такую конкурентную процедуру ограничен и перечислен в статье 83 закона о контрактной системе.

Таким образом, можно сделать вывод, что заключение контракта по итогам проведения конкурентных процедур – это последовательная система обязательств. Она начинается с планирования заказчиком потребности, ее описательного и ценового содержания и завершается выбором контрагента, предложившего наилучшие условия ее исполнения.

Какие установлены законом требования к содержанию контракта, заключаемого с получателем бюджетных средств? Каковы сроки для его

---

<sup>57</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2017. С. 15.



заключения, процедура разногласий с контрагентом, последовательность и преемственность требований, содержащихся в закупочной документации, переходящие в содержание контракта.

Контракт для обеспечения государственных или муниципальных нужд заключается от имени Российской Федерации, субъекта Федерации или от имени муниципального образования. В ГК РФ содержание контракта содержится в статье 526 (поставка товаров) и в статье 763, где предметом контракта является выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд. А основания и порядок его заключения содержатся в статьях 527 и 528 Г РФ. Требования к его содержанию содержатся в статье 766 и связывают напрямую его содержание с объявленными условиями торгов и их результатом. В законе о контрактной системе основания содержатся в пункте 8 статьи 3, части 1 статьи 34. После составления протокола по итогам закупки и перед заключением контракта в прилагаемый проект контракта заказчик включает (часть 2 статьи 83.2 закона): сведения о лице, с которым заключается контракт; цену, предложенную победителем; информацию о товаре (работе, услуге) и их конкретные значения; предложения победителя об условиях исполнения контракта. За нарушение процедуры заключения контракта (часть 1 статьи 7.32 КоАП).

Какие же условия проекта контракта возможно изменить при его заключении? Такие условия изменить невозможно, за исключением случаев, предусмотренных статьей 34 и 95 Закона о контрактной системе. Например, по соглашению сторон возможно изменить количество (объем), но только при одновременном соблюдении ряда условий: такое право предусмотрено документацией о закупке; заявленная цена контракта не превышает начальной (максимальной) цены; цена единицы товара не увеличилась по сравнению с ценой, предложенной участником.

Какие условия являются обязательными для контракта? Перед заключением контракта целесообразно убедиться, что в него включены все

обязательные условия. В него обязательно включить условия, предусмотренные частями 2, 4, 13, 27 статьи 34 Закона о контрактной системе).

Условие о цене контракта: цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения. Допускается указание ориентировочного значения цены или формула цены, максимальное значение цены контракта (Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19).

Условие об ответственности сторон обязательства. В контракте можно перечислить случаи наступления ответственности и ее размеры, с учетом положений Закона № 44-ФЗ. Поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). При этом заказчик понесет ответственность, предусмотренную частью 5 статьи 34 Закона: за просрочку исполнения обязательств по контракту, неисполнение обязательств, ненадлежащее их исполнение. Заказчик в свою очередь обязан потребовать от исполнителя уплаты неустойки, а поставщик понесет ответственность, предусмотренную частью 6 статьи 34 Закона о контрактной системе. За что именно: за просрочку исполнения обязательств по контракту, неисполнение обязательства, ненадлежащее его исполнение, неисполнение гарантийного обязательства. Если сторона, нарушившая свои обязательства докажет, что нарушение произошло вследствие обстоятельств непреодолимой силы или по вине другой стороны, то она освобождается от уплаты неустойки (часть 9 статьи 34 Закона о контрактной системе).

Условие о порядке и сроках приемки результата контракта. В контракте заказчик может предусмотреть это обстоятельство. Если результат контракта принимается им комиссионно, составляется приемочный акт и подписывается всеми членами комиссии, утверждается заказчиком. Возможно принимать с привлечением экспертов. Заказчик оставляет за собой право (и это также необходимо включить в содержание проекта контракта) отказаться от приема товара, работы или услуги, имея на это достаточные основания. Такой отказ должен быть мотивированным. Такой отказ надо отправить поставщику в те же сроки, что и документ о приемке (часть 7 статьи 94).

Что касается такого условия как порядок и сроки оплаты по контракту, то такой порядок требуется указывать, это требование установлено в части 13.1 статьи 34 и установлен срок не более 30 дней с даты подписания документа о приемке заказчиком.

В Законе о контрактной системе отдельно выделено условие о порядке оплаты, если контракт заключен с субъектом малого предпринимательства, социально-ориентированной некоммерческой организацией (СМП и СОНКО). В Верховном Суде Российской Федерации было рассмотрено дело, по заявлению организации, которая относится к СМП и СОНКО. Ссылаясь на то, что муниципальный контракт был заключен с подрядчиком, являющимся субъектом малого предпринимательства, общество обратилось к учреждению с претензией об оплате задолженности на основании части 8 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ. Суд первой инстанции, удовлетворяя иск, руководствовался статьями 8, 307, 309, 702, 709, 711, 720 Гражданского кодекса РФ, частью 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, положениями Федерального закона от 04.06.2014 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и исходил из статуса общества как субъекта малого предпринимательства, принятия работ заказчиком без замечаний. Суд апелляционной инстанции сослался на то, что подрядчик является СМП, муниципальный контракт заключен сторонами, заказчик обязан был в силу императивного требования, содержащегося в части 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, произвести оплату в течение тридцати дней с момента подписания акта о приемке выполненных работ.

Отклоняя довод учреждения об отсутствии в извещении указания на заключение контракта с СМП, суд апелляционной инстанции указал, что положения части 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ направлены на защиту и развитие субъектов малого предпринимательства, что исключает длительный период неоплаты; заказчику было известно о заключении муниципального контракта с СМП. Но Верховный Суд РФ указывает на следующее обстоятельство. В силу

статьи 763 ГК РФ подрядные строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758), предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, осуществляются на основе государственного или муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд. По контракту подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы и передать их заказчику, а заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату. Частью 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ (введенной Законом № 140-ФЗ) предусмотрено, что в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения в соответствии с частью 3 настоящей статьи, в контракт, заключаемый с СМП или СОНКО, включается обязательное условие об оплате заказчиком отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 настоящего Федерального закона.

В силу части 3 статьи 30 Закона № 44-ФЗ при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способами, указанными в части 1 настоящей статьи, в извещениях об осуществлении закупок устанавливаются соответствующие требования, в частности, при закупке по правилам пункта 1 части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ - ограничение в отношении участников закупок, которыми могут быть только СМП и СОНКО. В этом случае участники закупок обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к СМП и СОНКО. В соответствии с положениями части 1 статьи 34 Закона № 44-ФЗ контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика, документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с настоящим Федеральным законом извещение об осуществлении закупки или приглашение

принять участие в определении поставщика, документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены. Таким образом, для исполнения требований, установленных пунктом 1 части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, заказчик обязан не только заключить контракт по итогам проведения закупочной процедуры с СМП или СОНКО, но изначально осуществить закупку исключительно среди 6 указанных субъектов, в том числе опубликовать извещение, документацию о закупке, установив указанное в части 3 статьи 30 Закона № 44-ФЗ ограничение. Между тем вопреки требованиям, изложенным в части 3 статьи 30 и в части 1 статьи 34 Закона № 44-ФЗ, суды не приняли во внимание, что извещение о проведении электронного аукциона, аукционная документация, условия муниципального контракта не содержали положений о заключении контракта с СМП и СОНКО, не были установлены ограничения в отношении участников закупок, которыми могли быть только СМП и СОНКО. Ввиду того, что в извещении об осуществлении закупки на выполнение подрядных работ, в документации о закупке, размещенных заказчиком, ограничение не было установлено, электронный аукцион проводился по общим правилам, положения части 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ о включении в контракт обязательного условия об оплате заказчиком выполненных работ не более чем в течение тридцати дней с даты подписания им документов о приемке работ в данном случае применению не подлежали и контракт на таких условиях не заключался. При этом декларирование обществом в заявке на участие в закупке своей принадлежности к СМП не является основанием для оплаты выполненных работ в установленные частью 8 статьи 30 Закона № 44-ФЗ сроки, поскольку общество приняло участие в закупке на общих условиях, указанных в документации, наряду с иными участниками аукциона.

Из части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ следует, что изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон. Между тем возможность

изменения условий контракта документацией о закупке и контрактом не была предусмотрена.

Сохранение условий государственных и муниципальных контрактов в том виде, в каком они изложены в извещении о проведении открытого аукциона в электронной форме и в документации об аукционе, исполнение контракта на этих условиях направлено на обеспечение равенства участников размещения заказов, создание условий для свободной конкуренции, обеспечение в связи с этим эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.<sup>58</sup>

Также, в контракт необходимо включать условие о сроках и порядке возвращения поставщику обеспечения исполнения по контракту. В контракт включается обязательное условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта.

Заказчику следует убедиться, что по предмету его контракта не утверждена подлежащая применению типовая форма контракта. Если такая форма утверждена, то ее применение становится обязательным (часть 7 статьи 30, часть 11 статьи 34 Закона о контрактной системе; подпункты 6,14 Правил разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, которые утверждены Постановлением Правительства РФ от 02.07.2014 № 606). Исключения из этого правила указаны в пункте 18 Правил разработки типовых контрактов.

Срок и порядок заключения контракта. Контракт нельзя заключить ранее срока, установленного законом. Такой срок исчисляется с момента размещения в ЕИС протокола подведения итогов (для конкурентных процедур). Через семь дней если он заключается по результатам проведения запроса котировок или запроса предложений. И не ранее десяти дней по результатам конкурса или аукциона.

---

<sup>58</sup> Определение ВС РФ от 25.04.2017 по делу № 302-ЭС16-16957.

Кроме того, сторонам предоставляется возможность направить протокол разногласий, такой документооборот предусмотрен Единой информационной системой и системами электронных торговых площадок. И если победитель направляет в установленный срок такой протокол разногласий, заказчик обязан его рассмотреть. Если победитель в установленный срок проект контракта, направленный от заказчика не подписывает, последний имеет право опубликовать протокол отказа от заключения контракта.<sup>59</sup>

### **2.3. Основания для заключения контракта у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).**

Отдельно и более детально необходимо рассмотреть основания для заключения контракта не конкурентным способом – закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Перечень оснований для таких контрактов является ограниченным и изложен в статье 93 закона о контрактной системе. Фактически, процесс заключения контракта сводится к акцептированию поступающей оферты. При таких закупках не происходит снижения цены. Условно, основания для заключения таких контрактов можно разделить по следующему принципу: это организации, занимающие монопольное или иное исключительное положение в сфере своей деятельности (энергоснабжение, коммунальные услуги, услуги связи, аренда помещений), если по итогам конкурентной процедуры не произошло определение победителя и закупки до ста тысяч рублей (до четырех сот тысяч в соответствии с пунктом 5 закона о контрактной системе).

В статье 93 закона установлено требование о необходимости в отдельных случаях размещения в единой информационной системе извещения о закупке. Тем не менее, условие о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь период его исполнения распространяет свое действие и на эти случаи.

---

<sup>59</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.03.2018 № 09АП-7276/2018 по делу № А40-130326/17).

Как следует из Обзора судебной практики «Отсутствие публичных процедур способствует созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишает возможности другие хозяйствующее субъекты реализовать свое право на заключение контракта, в связи с чем договор является ничтожной сделкой, нарушающей установленный законом явно выраженный запрет. Судом также отмечено, что из-за несоблюдения процедуры закупок нарушаются права третьих лиц - участников закупки, с которыми контракт не заключен, вследствие предоставления преимущества лицу, не соответствующему требованиям Закона о контрактной системе»<sup>60</sup>. Из этого проистекает вывод о том, что при неправомерном выборе неконкурентного способа закупки субъектами закона о контрактной системе, происходит прямое нарушение требования о конкуренции.

Из анализа судебной практики следует, что, если применение такой процедуры закупки не совпадает с установленными в статье 93 основаниями и заказчики применяют эту норму с нарушением, суды признают такие контракты ничтожными (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28.06.2017 N 33-АПГ17-6). Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) содержит указание на то, что заказчик обязан доказать невозможность заключения контракта иным, неконкурентным способом.

В части 3 статьи 93 установлено, что заказчик в случае заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязан обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов, а также цену контракта и иные существенные условия контракта, приводится перечень таких случаев. Такой отчет размещается на сайте единой информационной системы и доступен неограниченному кругу лиц.

---

<sup>60</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.



По смыслу положений части 5 статьи 24 и части 2 статьи 48 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может проводиться только в случаях, указанных в части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. При этом, каждый из пунктов части 1 статьи 93 Закона устанавливает самостоятельное основание для заключения контракта с единственным контрагентом. Соответственно, установленные пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона ограничения цены отдельного контракта и суммы закупок по каждому из этих пунктов, не распространяются на закупки по иным пунктами части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Возможность заключения контракта в соответствии с ними зависит от вида договора, статуса контрагента или особенностями правового регулирования отдельных сфер деятельности. Заключение договора энергоснабжения с гарантирующим поставщиком электроэнергии осуществляется у единственного поставщика на основании пункта 29 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе независимо от суммы.<sup>61</sup> В данном случае, суд ссылается на указанный Обзор.

В другом постановлении Арбитражного суда содержится сходная позиция: «При заключении контракта в случаях, предусмотренных в том числе пунктом 29 (в случае заключения договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии) части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации для совершения сделок (часть 15 статьи 34 Закона № 44-ФЗ). Договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения; стороны вправе установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям, возникшим до

---

<sup>61</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.01.2018 № Ф01-6181/2017 по делу № А82-4247/2017.

заключения договора (пункты 1 и 2 статьи 425 Гражданского кодекса Российской Федерации)».<sup>62</sup>

При анализе судебных актов, в отношении таких договоров можно увидеть следующую позицию. Положения Федерального закона N 35-ФЗ являются специальными по отношению к Федеральному закону N 44-ФЗ, в связи с чем условия о количестве товара, его цене и цене договора, а также об ответственности за нарушение срока оплаты электроэнергии определяются на основании норм законодательства в сфере электроэнергетики

#### **2.4. Изменение контракта.**

В случае, если при исполнении государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг происходит изменение (увеличение или уменьшение) его цены, стороны по общему правилу вправе изменить ее, но не более чем на десять процентов. Согласно пункту 1 статьи 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий контракта допускается только при одновременном соблюдении следующих условий. Первое – такая возможность предусмотрена в документации о закупке и проектом контракта. Второе – если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара с последующим пропорциональным увеличением цены, но не более чем на десять процентов от цены контракта. Данные ограничения обусловлены тем, что заключению контракта предшествовал выбор победителя на торгах и участники предлагали свои условия заранее. Победитель определен на основании исходных условий торгов. Дополнительное соглашение к контракту об увеличении цены более чем на десять процентов является ничтожным, так как противоречит закону, посягает на публичные интересы, права третьих лиц (участников закупки) пункт 2 статьи 168 ГК РФ, части 2 статьи 8, пункт 1 статьи 95 Закона о контрактной системе.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.08.2016 N Ф01-2998/2016 по делу N А38-4172/2015.

<sup>63</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 N 307-ЭС16-11063 по делу N А66-8374/2015.

В другом деле Верховный суд удовлетворил требование об оплате согласованных с заказчиком дополнительных строительных работ по контракту. Суд счел необходимым учитывать специфику правоотношений, складывающихся в сфере строительства, так как создается возможность выявления в ходе исполнения обязательства дополнительных работ. Этим обусловлен приоритет применения норм статьи 743 ГК РФ наряду с положениями Закона о контрактной системе. В силу пункта 5 статьи 743 ГК РФ при согласии заказчика на проведение и оплату дополнительных работ подрядчик вправе отказаться от их выполнения лишь в тех случаях, когда они не входят в сферу профессиональной деятельности подрядчика, или не могут быть выполнены подрядчиком по независящим от него причинам. Верховный Суд трактует такие действия сторон контракта, как противоречащие норме пункта 4 статьи 1 ГК РФ.<sup>64</sup>

### **Глава 3. РАСТОРЖЕНИЕ КОНТРАКТА И ОТКАЗ ОТ КОНТРАКТА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ.**

#### **3.1. Основания и порядок расторжения контракта, проблема правоприменения, спорные вопросы.**

Для анализа правовых оснований расторжения контракта необходимо рассмотреть эти основания, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. В части 1 статьи 450 ГК РФ изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено кодексом, другими законами или договором. При предоставлении стороне договора права на внесение в него изменений в одностороннем порядке стороны определяют основания, случаи и порядок. Основания для изменения, расторжения контракта содержатся в статье 95 Закона о контрактной системе. А в части 15 статьи 95 содержится перечень оснований для обязательного отказа от исполнения контракта.

---

<sup>64</sup> Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ, N 12, декабрь, 2017.

В пункте 8 статьи 95 Закона о контрактной системе установлено, что расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. В письме Минэкономразвития содержится позиция ведомства следующего содержания: «Согласно части 8 статьи 95 Закона N 44-ФЗ расторжение контракта допускается, в том числе в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. При этом частью 9 статьи 95 Закона N 44-ФЗ предусмотрено, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта только по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом. Таким образом, заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта только в случае, если контракт содержит положение, предусматривающее такую возможность».<sup>65</sup>

В соответствии с пунктом 2 статьи 451 ГК РФ если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, договор может быть расторгнут, а по основаниям, предусмотренным пунктом 4 статьи 451 ГК РФ изменен судом по требованию заинтересованной стороны при наличии одновременно следующих условий: - в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет; - изменение обстоятельств вызвано причинами, которая заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения; - исполнение договора без изменения условий настолько бы нарушило соответствующие соотношение

---

<sup>65</sup> Письмо Минэкономразвития России N 324-ЕЕ/Д28и, ФАС России N АЦ/9777/16 от 18.02.2016 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу об установлении в проекте контракта оснований для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

имущественных интересов сторон, что повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что вправе была рассчитывать при заключении договора; - из обычаев или существа делового оборота не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет другая сторона договора.

Из пункта 4 статьи 451 ГК РФ следует, что изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях. Это случаи, когда расторжение договора противоречит общественным интересам или влечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях. В этом случае суд учитывает предоставленные доказательства на предмет правомерности принятия решения. Так, Верховный Суд признал правомерным отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением подрядчиком сроков выполнения работ и, учитывая отсутствие надлежащих доказательств, подтверждающих достижение на момент расторжения контракта какого-либо результата выполненных работ, имеющего потребительскую ценность для заказчика.<sup>66</sup>

В соответствии с пунктом 2 статьи 452 ГК РФ требование об изменении или расторжении договора может быть заявлено в суд только после получения отказа на предложение изменить или расторгнуть договор. Либо, если в установленный срок не получен ответ от контрагента.

При расторжении контракта в одностороннем порядке, другая сторона вправе рассчитывать на возмещение только фактически понесенного ущерба (часть 23 статьи 95 Закона о контрактной системе). Иными словами, заказчик не вправе расторгнуть контракт без достаточных на то оснований и не может оплатить выполненные работы в полном объеме, если такой контракт расторгается.

При оценке правомерности расторжения договора суды помимо установленных законом оснований оценивают объем прав сторон и механизм

---

<sup>66</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2018 N 302-ЭС18-497 по делу N А58-6349/2016.

расторжения, предусмотренные договором. Если такой порядок предусмотрен в договоре, сторона правомерно его применяет.<sup>67</sup> Позиция Верховного Суда в отношении указания в контракте всех оснований для принятия заказчиком соответствующего решения изложена в Обзоре: неуказание в контракте какого-либо конкретного существенного нарушения обязательства, являющегося основанием для заявления об одностороннем отказе не может свидетельствовать об отсутствии у стороны такого права при наличии соответствующего основания в Гражданском кодексе.<sup>68</sup>

Если в контракте установлен конкретный признак нарушения обязательства, сторона вправе сослаться на это нарушение контрагентом и заявить об отказе от исполнения контракта. Согласно пункту 1 статьи 708 ГК РФ в договоре подряда указывается начальный и конечный срок выполнения работ. И если иное не установлено законом, иным актом или договором, подрядчик несет ответственность за нарушение установленных сроков. В том числе промежуточных сроков выполнения подрядных работ. При нарушении конечного срока (срока сдачи выполненных работ) заказчик вправе отказаться от их приема и потребовать возмещения убытков в соответствии с пунктом 3 статьи 708 и пунктом 2 статьи 405 Гражданского кодекса РФ.<sup>69</sup>

Судами отмечено, что для правомерного отказа от исполнения контракта важно соблюдать порядок, установленный в части 12 статьи 95 Закона о контрактной системе. Решение об одностороннем отказе от исполнения контракта должно быть размещено на официальном сайте ЕИС в установленный срок. В противном случае юридический факт расторжения контракта не наступает. Из толкования положений части 12 статьи 95 Закона о контрактной системе следует, что уведомление об одностороннем отказе заказчика от исполнения контракта должно быть совершено в форме

---

<sup>67</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 N 305-ЭС16-13850 по делу N А40-199324/2015.

<sup>68</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.

<sup>69</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.

уведомления непосредственно исполнителя наиболее оперативным способом (заказным письмом с уведомлением, с использованием иных средств связи, доставки, обеспечивающими оперативность) так и посредством размещения соответствующего решения на сайте ЕИС.

Для возникновения гражданско-правовых последствий в виде расторжения контракта достаточно доставки исполнителю сообщения от заказчика об отказе от исполнения контракта с использованием любого средства связи и доставки. В свою очередь, размещение соответствующих сведений на сайте ЕИС необходимо для обеспечения открытости и прозрачности государственных и муниципальных закупок, иными словами, прежде всего, в публичных целях для осуществления надлежащего контроля в сфере закупок. Кроме того, в соответствии с абзацем шестым пункта 63 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» адресат юридически значимого сообщения, своевременно получивший и установивший его содержание, не вправе ссылаться на то, что сообщение было направлено по неверному адресу или в ненадлежащей форме. Контракт считается расторгнутым по смыслу части 13 статьи 95 Закона о контрактной системе по истечении десяти дней с момента, когда считается доставленным первое из юридически значимых сообщений.<sup>70</sup>

Если заключенный контракт нарушает принципы открытости, прозрачности, ограничивает конкуренцию, необоснованно ограничивает число участников закупки или каким-либо иным способом посягает на публичные интересы и права третьих лиц, судом такой контракт будет признан ничтожным. Верховным Судом РФ выражена позиция, что сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима, или должны

---

<sup>70</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.

применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. Эта норма содержится в пункте 2 статьи 168 Гражданского кодекса. Если сделка совершена вопреки установленного явно выраженного законом запрета, то судом она признается посягающей на публичные интересы (пункт 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25). Торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица в течение одного года со дня проведения торгов (пункт 1 статьи 449 ГК РФ). Обществом с ограниченной ответственностью был заключен контракт без проведения конкурентной процедуры со ссылкой на норму статьи 93 Закона о контрактной системе на сумму, превышающую сто тысяч рублей. Суд пришел к выводу, что решение заказчика о заключении контракта по такому основанию лишило возможности другим участникам принять участие в торгах при наличии конкурентного рынка по данному виду услуг. В другом деле, нарушение правил подсчета итогового рейтинга при подведении результата открытого конкурса повлекло неверное определение победителя. Это стало основанием признания заключенного контракта ничтожным.<sup>71</sup>

По правилам пункта 1 статьи 2 Закона о контрактной системе законодательство Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса, Бюджетного кодекса РФ, состоит из самого Закона о контрактной системе и других федеральных законов, регулирующих данные правоотношения. При судебном разрешении споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов, суды руководствуются нормами этого закона, толкуемыми во взаимосвязи с положениями ГК РФ, а при отсутствии специальных норм, непосредственно нормами Гражданского кодекса РФ.

---

<sup>71</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.



Пример. Управляющая компания обратилась в арбитражный суд с иском к муниципальному образованию, которому на праве собственности принадлежит помещение в многоквартирном доме. Предмет иска – взыскание задолженности по услугам содержания и ремонта общего имущества этого дома. Руководствуясь положениями статей 210, 249 ГК РФ, статей 36, 153, 158 Жилищного кодекса Российской Федерации, арбитражный суд пришел к выводу о том, что обязательство собственника нежилых помещений по оплате расходов по содержанию и ремонту общего имущества возникает в силу закона и не обусловлено наличием договора с управляющей компанией. При этом в силу части 2.3 статьи 161 Жилищного кодекса, а также пункта 10 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491, выполнение работ и оказание услуг по содержанию общего имущества многоквартирного дома являются для управляющей компании обязательными в силу закона, в связи с чем она не могла отказаться от выполнения данных действий даже в отсутствие контракта. Отсутствие со стороны собственника помещения в многоквартирном доме действий по заключению контракта в целях исполнения своей обязанности по несению расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме не является основанием для освобождения от внесения соответствующей платы на содержание.

По другому делу судами было удовлетворено требование о взыскании платы за проведение капитального ремонта фасада нежилого здания с органа государственной власти субъекта РФ, которому на праве собственности принадлежало помещение. Суды, руководствуясь положениями статей 210, 249 Гражданского кодекса, а также применив по аналогии нормы статей 36, 153, 158 Жилищного кодекса, пришли к выводу, что обязанность собственника участвовать соразмерно своей доле в издержках по содержанию, ремонту и

сохранению общего имущества нежилого здания также прямо предусмотрена законом и не может быть обусловлена наличием или отсутствием договора.<sup>72</sup>

В ходе реализации взаимных обязательств могут возникать ожидаемые и непредвиденные обстоятельства, затрудняющие исполнение контракта. Возможны «срывы» со стороны поставщика (исполнителя, подрядчика) и в этой ситуации государственный заказчик лицом к лицу оказывается перед неисполненным обязательством. Платить по таким сделкам приходится бюджетными средствами, а это административно-правовая ответственность юридического лица и его должностных лиц. Разрешение споров сторон об устранении недостатков возможно в досудебном порядке. В случае, если спор и требования переходят на судебную стадию, заказчику необходимо позаботиться о надлежащих доказательствах в пользу правоты и полноты своих решений и действий. Как любой договор, контракт должен содержать в себе порядок ведения претензионной работы, порядок досудебного урегулирования споров сторон. И такой порядок должен являться обязательным. Мотивированные претензии и мотивированное согласие на их устранение, частичное устранение или мотивированный отказ от их удовлетворения становятся решением возникающих проблем.

В качестве правового выхода из этой ситуации возможно применение норм статьи 95 закона о контрактной системе – расторжение контракта. При анализе судебных актов очевидно, что суды допускают расторжение контрактов, в том числе в одностороннем порядке (чаще по инициативе заказчиков), если такое условие содержится в самом контракте. Так, в Постановлении суд излагает следующую позицию: «Поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, если в контракте было предусмотрено право заказчика принять решение об одностороннем отказе от

---

<sup>72</sup> Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28.06.2017.

исполнения контракта (часть 19 статьи 95 указанного закона). Статьей 153 ГК РФ установлено, что односторонний отказ от исполнения договора является действием стороны договора, направленным на прекращение гражданских прав и обязанностей, возникших из договора, то есть сделкой. В силу пункта 1 статьи 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным настоящим Кодексом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка)». <sup>73</sup> Таким образом, можно сделать вывод, что включение в содержание контракта такого условия является желательным для заказчика.

При рассмотрении оспоримых сделок в судах, последние требуют привести достаточные основания для расторжения контракта. В противном случае, расторжение будет признано судом незаконным. В Постановлении суда установлено, что заказчик не привел оснований, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения установленных муниципальным контрактом обязательств, в связи с чем отказ от муниципального контракта правомерно признан недействительным. <sup>74</sup>

Если виновные действия подрядчика не доказаны, суды отклоняют требования заказчиков о расторжении контракта в одностороннем порядке и понуждают заказчика к сохранению обязательств. В материалах другого суда установлено, что подрядчик добросовестно и неоднократно обращался к заказчику с требованием предоставить проектную документацию, без которой сооружение объекта невозможно. Однако заказчик ее не предоставил, а принял решение расторгнуть контракт в одностороннем порядке. <sup>75</sup>

Статья 95 закона содержит ограниченный перечень оснований для расторжения. Кроме того, в статье 34 закона о контрактной системе

---

<sup>73</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.08.2017 N Ф02-3641/2017 по делу N А33-21565/2016.

<sup>74</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.07.2017 N Ф02-3300/2017 по делу N А58-5647/2015.

<sup>75</sup> Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 21.06.2017 N Ф09-3077/17 по делу N А07-2168/2016.

установлено требование о включении в контракт условий об изменении и расторжении контракта. Обязательным для включения в контракт является условие, что цена контракта является твердой и определяется на весь период его исполнения. Но при выполнении длительных и сложных работ, происходит изменение фактических затрат. Как быть заказчику, если оказавшиеся затраты не равны цене контракта при его заключении. Интересна позиция судов. Постановление содержит следующую формулировку: «Ответчик выполнил работы, предусмотренные контрактом, в полном объеме и надлежащего качества, оснований для уменьшения твердой цены контракта и применения к возникшим правоотношениям положений главы 60 Гражданского кодекса Российской Федерации о неосновательном обогащении не имеется».<sup>76</sup> В Постановлении этого же суда установлено: «В случаях, когда фактические расходы подрядчика оказались меньше тех, которые учитывались при определении цены работы, подрядчик сохраняет право на оплату работ по цене, предусмотренной договором подряда, если заказчик не докажет, что полученная подрядчиком экономия повлияла на качество выполненных работ (пункт 1 статьи 710 Гражданского кодекса Российской Федерации)».<sup>77</sup>

В случае недостижения согласия, стороны вправе обратиться в суд со своими требованиями. В этом случае, позиция Заказчика должна быть аргументированной и квалифицированной. Условия о приемке товара (работы, услуги) должны быть комиссионно активированы заказчиком, если они не соответствуют заявленным требованиям о качестве или причинили заказчику дополнительные расходы, ущерб. Необходимо защищать государственный контракт от недобросовестного поставщика (исполнителя, подрядчика), правовые механизмы для этого установлены в законе № 44-ФЗ. Для того, чтоб решение суда было вынесено в пользу заказчика, порядок заключения контракта должен быть осуществлен в строгом соответствии с положениями

---

<sup>76</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2016 по делу N А43-934/2016.

<sup>77</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2016 по делу N А43-933/2016.

действующего законодательства. Действия должностных лиц, в том числе членов комиссии, должны быть профессиональными.

Есть иные обстоятельства, которые оказываются заложенными в основу механизма неисполнения (ненадлежащего исполнения) условий контракта поставщиком. Как ни странно, это неверные действия самого заказчика при подготовке закупки и закупочной документации. Среди таких обстоятельств можно назвать следующие. Неправильное составление описания объекта закупки (технического задания), сметного расчета, неправильного проекта. Несоразмерный, ошибочный расчет сроков, объемов, места поставки (выполнения работ, оказания услуг). Закупка должна быть измеряема. Неправильный расчет начальной (максимальной) цены контракта. Высокий коэффициент вариации, сговор между участниками обмена коммерческими предложениями. Проект контракта, который является неотъемлемой частью закупочной документации может содержать не полный перечень обязательств сторон, может не содержать необходимых гарантий и условий соглашения. Иными словами, проект контракта часто составлен неудачно для одной из сторон. Ошибки заказчика могут возникать еще на стадии планирования его затратной части при формировании плана финансово-хозяйственной деятельности. Неверно рассчитанные тарифы, объемы потребностей, неумение экономить и проч. Отсутствие у заказчика качественной работы комиссии и экспертизы при приемке результатов поставки товара (выполнения работ, оказания услуг). Отсутствие в закупочной документации требований к исполнению гарантийных обязательств.

В этих случаях возникает опасность срыва исполнения контракта. Недобросовестный поставщик на законных основаниях может избежать ответственности и поставить некачественный товар, некачественно выполнить работу или оказать услугу; избежать ответственности. Потребность заказчика окажется неудовлетворительной. Поэтому, очень важно привлекать к работе в контрактную службу подготовленных квалифицированных специалистов. Важно формировать закупочную документацию в части описания объекта

закупки в соответствии с установленным требованиям. Так, в статье 33 закона о контрактной системе содержатся правила описания объекта закупки. Она содержит как императивные, так и диспозитивные нормы, дает возможность заказчику или сузить требования или как бы «обезличить» его содержание. Тем не менее, полнота и содержание объема потребности должны давать возможность участникам торгов рассчитывать затратную часть. В Постановлении суда правомерно указано, что документация об электронном аукционе на выполнение работ по объекту "Газоснабжение п. Заводской, д. Прокоп Парабельского района Томской области" (1 очередь) должна содержать проектную документацию, позволяющую определить соответствие закупаемой работы установленным заказчиком требованиям. Отсутствие в составе документации об электронном аукционе проектной документации в полном объеме свидетельствует о неопределенности объема подлежащих выполнению работ, лишая участников закупки, в том числе, и потенциальных сформировать свое предложение».<sup>78</sup>

### **3.2. Отказ от контракта: проблемы правоприменения.**

В статье 310 ГК РФ установлено, что односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или иными правовыми актами. В Законе о контрактной системе в пункте 9 статьи 95 заказчику дается право принять решение одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом. Каждый способ закупки предусматривает требование о наличии такой информации в закупочной документации.

---

<sup>78</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10.01.2017 N 07АП-10953/2016 по делу N А67-5486/2016.

Право одностороннего отказа от контракта предусматривается не только для заказчика. В пункте 8 статьи 95 односторонний отказ стороны от контракта от исполнения контракта происходит в соответствии с гражданским законодательством.

Пример. Общество обратилось в суд с требованием об оплате выполненных работ. Заказчик такие работы принимать и оплачивать отказался по причине их несвоевременного исполнения подрядчиком. В суде подрядчик не смог подтвердить факт своевременности уведомления заказчика и завершения им работ в установленный срок. Верховный Суд РФ признал наличие у заказчика оснований для одностороннего отказа от исполнения контракта.<sup>79</sup>

Также суды оценивают правомерность действий заказчика по надлежащему уведомлению стороны по контракту о своем решении об одностороннем отказе от контракта. Если порядок процедуры направления уведомления об одностороннем отказе от исполнения контракта соответствует порядку, установленному в статье 93 Закона о контрактной системе.<sup>80</sup>

В другом деле, Общество получило от учреждения уведомление об одностороннем отказе от исполнения контракта с указанием в качестве причин отказа, что поставка товара ненадлежащего качества (срок изготовления товара - ранее 4 квартала 2013 года), а также нарушение срока поставки. Полагая, отказ заказчика от контракта являлся необоснованным, поскольку размещенный учреждением в единой информационной системе контракт не содержит требований к дате изготовления поставляемого товара, общество обратилось в суд с иском. Суд исходил из того, что контракт заключен на условиях в том числе конкурсной документации, которая предусматривала требования к поставляемому товару в части сроков его изготовления. Поскольку поставленный товар не соответствовал определенным при

---

<sup>79</sup> Определение Верховного Суда РФ от 03.04.2018 N 302-ЭС18-2132 по делу N А58-657/2017.

<sup>80</sup> Определение Верховного Суда РФ от 01.11.2017 N 305-ЭС17-15830 по делу N А40-189623/2016.

заключении контракта техническим требованиям, заказчик имел право в одностороннем порядке отказаться от его исполнения. Кроме того, требование к сроку изготовления товара являлось требованием документации о закупке и не могло быть изменено заказчиком на стадии заполнения проекта контракта и его заключения или поставщиком на стадии его исполнения в силу императивных запретов действующего законодательства. При таких обстоятельствах, установив, что товар поставлен с нарушением требований к товару, а также с нарушением срока, суд правомерно отказали обществу в удовлетворении иска.<sup>81</sup>

Таким образом, законодательно установлена возможность одностороннего отказа от исполнения контракта в зависимости от одновременного соблюдения двух условий: указание такой возможности в самом контракте; - наличие оснований, предусмотренных Гражданским кодексом РФ для отказа от исполнения отдельных видов обязательств. Безусловные плюсы данных норм для заказчика состоят в том, что можно оперативно, без излишних потерь времени, расторгнуть контракт с недобросовестным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) и направить бюджетные средства, как принятое бюджетное обязательство, на осуществление повторной процедуры закупки или для обеспечения иных своих нужд.

Сам по себе односторонний отказ от исполнения контракта является односторонней сделкой, поскольку его правовые последствия зависят только от лица, заявляющего такой отказ.

### **3.3. Перемена лиц в обязательстве**

Необходимо рассмотреть основания и механизм перемены лиц в гражданских обязательствах. Под этим подразумевается переход прав и обязанностей от одних участников гражданского оборота к другим, обусловленный договором или иным правовым актом. Переход права

---

<sup>81</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25.09.2015 N 309-ЭС15-12018 по делу N А07-17597/2014.



требования или уступка требования, иными словами, замена кредитора в правоотношении. В Законе о контрактной системе в пункте 5 статьи 95 установлен прямой запрет на перемену поставщика (исполнителя, подрядчика). Но указано одно исключение из этого правила: если новый поставщик является правопреемником поставщика по такому контракту в следствии реорганизации такого юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. Допускается перемена заказчика, в этом случае его права и обязанности переходят к новому заказчику.

По материалам судебных актов Верховного Суда РФ следует, что перемена лиц в обязательстве возможно только по определенным основаниям. Между обществом (теплоснабжающая организация) и учреждением (потребитель) был заключен муниципальный контракт поставки тепловой энергии. В ходе его исполнения теплоснабжающая организация поставила потребителю теплоэнергию, о чем сторонами был подписан акт и направлена счет-фактура). В дальнейшем, между теплоснабжающей организацией (кредитором) и обществом (новым кредитором) был заключен договор уступки права требования. На этом основании к новому кредитору перешло право требования с учреждения денежного обязательства по оплате теплоэнергии за расчетный период, на основании этого контракта. О состоявшейся уступке общество уведомило учреждение путем направления копии договора уступки права требования, а также требование об уплате задолженности. Неисполнение такого требования учреждением стало основанием обращения общества в суд.

В своем определении суд апелляционной инстанции исходил из того, что в силу пункта 7 статьи 448 ГК РФ, пункта 13 статьи 14, статей 95 и 103 Закона о контрактной системе, пункта 2 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации личность кредитора - общества (теплоснабжающей компании) - в спорных правоотношениях имеет существенное значение для должника, а следовательно, договор уступки прав требования является ничтожным (пункт 2 статьи 168 ГК РФ). На основании статей 166, 167, 382, 388 ГК РФ, разъяснений, приведенных в пункте 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской

Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и пункте 75 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», арбитражный суд отказал обществу в удовлетворении иска.

Согласно пункту 1 статьи 382 ГК РФ право (требование), принадлежащее на основании обязательства кредитору, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или может перейти к другому лицу на основании закона. Уступка требования кредитором (цедентом) другому лицу (цессионарию) допускается, если она не противоречит закону. Не допускается без согласия должника уступка требования по обязательству, в котором личность кредитора имеет существенное значение для должника (пункты 1, 2 статьи 388 ГК РФ). Согласно части 5 статьи 95 Закона о контрактной системе при исполнении контракта не допускается перемена поставщика, за исключением 3 случая, если новый поставщик (подрядчик, исполнитель) является правопреемником поставщика по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. Обязанность личного исполнения контракта обусловлена необходимостью обеспечения принципов открытости, прозрачности и сохранения конкуренции при проведении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, закрепленный пунктом 7 статьи 448 ГК РФ запрет направлен на обеспечение надлежащего исполнения поставщиком основного обязательства, являющегося предметом контракта (договора), для защиты интересов заказчика от возможной уступки прав и обязанностей по заключенному контракту в части исполнения обязательств. Аналогичная позиция отражена в пункте 17 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017. Установленное законодателем ограничение не распространяется на уступку денежного требования, поскольку при исполнении заказчиком обязанности по уплате денежных средств личность кредитора не имеет существенного значения для должника.

В данном случае, права заказчика совершением уступки права требования не нарушаются; условия заключенного с ним контракта не изменяются. На основании статьи 386 ГК РФ учреждение сохраняет право выдвигать возражения против требования нового кредитора. Суды установили, что теплоснабжающая организация в спорный период поставила учреждению тепловую энергию. Уступкой денежного требования другому лицу поставщик не изменен, в связи с чем оснований для признания договора цессии не соответствующим требованиям действующего законодательства по указанным апелляционным судом причинам не имелось.<sup>82</sup>

Другое Определение Верховного Суда РФ вынесено в отношении контракта, заключенного между учреждением (заказчик) и обществом (подрядчик) по результатам проведения так называемой малой закупки на основании пункта 5 статьи 93 Закона о контрактной системе, предметом которого было выполнение подрядных работ по ремонту учреждения.

В соответствии с актом приемки выполненных работ и справкой о стоимости установленной формы работы были выполнены подрядчиком и приняты заказчиком на всю сумму контракта. Впоследствии, между обществом (цедент) и компанией (цессионарий) был заключен договор уступки прав (договор уступки), в соответствии с которым цедент уступает, а цессионарий принимает права (требования) в полном объеме по контракту Компания уведомила учреждение о состоявшейся уступке путем направления письма с требованием о перечислении суммы долга и пени в адрес компании.

---

<sup>82</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12.10.2017 N 309-ЭС17-7107 по делу N А60-40121/2016.

Ссылаясь на то, что задолженность за выполненные по контракту работы не погашена, допущена просрочка по оплате выполненных работ, компания обратилась в суд с иском. Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении иска, руководствовался статьями 382, 388, 702, 711, 740, 746, 763 Гражданского кодекса РФ, статьей 219 Бюджетного кодекса РФ, положениями Закона о контрактной системе и исходил из того, что с учетом требований бюджетного законодательства личность кредитора (общества) имеет существенное значение для должника – учреждения, поскольку в контракте и реестре контрактов отражены сведения именно об этом обществе и его банковских реквизитах; доказательств наличия согласия должника на уступку права требования по спорному обязательству не представлено; в силу пункта 2 статьи 168 ГК РФ договор уступки является недействительной сделкой в силу ее ничтожности, не влечет юридических последствий. Суд апелляционной инстанции, отменив решение суда первой инстанции на основании пункта 2 части 4 статьи 270 АПК РФ и отказывая в иске, сослался на статьи 72, 219 Бюджетного кодекса РФ, статьи 166, 167, 168, 382, 388 ГК РФ, положения Закона о контрактной системе, пункт 75 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и указал, что муниципальное бюджетное учреждение, выступающее заказчиком по заключенному контракту, обязано принимать бюджетные обязательства в строгом соответствии с бюджетным законодательством; денежные средства, право требования которых уступлено по договору, являются бюджетными средствами, имеют строго целевое назначение и могут быть направлены только конкретному хозяйствующему субъекту – исполнителю работ по текущему ремонту муниципального имущества – обществу; при заключении договора уступки был нарушен принцип адресности и целевого характера выделяемых бюджетных средств, что признается нарушением бюджетного законодательства и является основанием для признания договора уступки недействительной сделкой, не порождающей у истца правовых оснований для ее реализации. С

учетом изложенного суд пришел к выводу о ничтожности сделки (пункт 2 статьи 168 ГК РФ).

В этом Определении Верховного Суда приводится следующая позиция. В соответствии со статьей 763 Гражданского кодекса РФ подрядные строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758), предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, осуществляются на основе государственного или муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд. В то же время запрет не может быть распространен на уступку денежного требования, поскольку при исполнении заказчиком обязанности по уплате денежных средств личность кредитора не имеет существенного значения для должника.

Как следует из материалов дела, работы подрядчиком выполнены, обязанность личного исполнения договора подрядчиком отсутствовала, в связи с чем препятствий для осуществления уступки денежного требования другому лицу не имелось. При рассмотрении настоящего спора судам следовало исходить из пункта 5 статьи 95 Закона о контрактной системе, которая является специальной нормой, устанавливающей исключительно запрет на перемену подрядчика при исполнении контракта и не препятствующей совершению уступки прав (требований) из контракта по оплате. Поскольку подрядчиком было уступлено право требования по денежному обязательству, личность кредитора в котором не имеет существенного значения для должника, не уступались права по личному исполнению обязательств подрядчиком, судебная коллегия приходит к выводу о соответствии договора цессии требованиям действующего гражданского законодательства (параграф 1 главы 24 Гражданского кодекса РФ). В силу пунктов 1, 2 статьи 384 ГК РФ, если иное не предусмотрено законом или договором, право первоначального кредитора переходит к новому кредитору в том объеме и на тех условиях, которые существовали к моменту перехода права. В частности, к новому кредитору переходят права, обеспечивающие исполнение обязательства, а также другие

связанные с требованием права, в том числе право на проценты. Право требования по денежному обязательству может перейти к другому лицу в части, если иное не предусмотрено законом.<sup>83</sup>

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

Развитие и специфические особенности развития законодательства в сфере государственных закупок (контрактной системы в Российской Федерации) представляет наибольший интерес в контексте развития гражданского правопорядка и национального правопорядка в целом. Историческое развитие и институт государственного заказа не возникли в отдельный период истории, а им характерен длительный генезис. Проблема экономии, рационального и эффективного расходования бюджетных средств, результативность и прозрачность закупок, обеспечение гласности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений заложены в основу закона о контрактной системе. Заключение гражданско-правовых договоров от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования подчиняются правилам этого Федерального закона.

Тем не менее, нормы специального закона находятся в неразрывной зависимости от норм гражданского законодательства и других специальных законов, к которым отсылает в ряде положений Закон о контрактной системе. В части оснований и порядка заключения, изменения, расторжения контракта, отказа от контракта. Современный уровень развития общественных и экономических отношений постоянно требует переоценки, и внимательного отношения и изучения действующего законодательства. Требуется увеличения роли заказчика к порядку проведения торгов и последующему заключению и исполнению государственного и муниципального контракта.

Проблема определения роли и значения контракта в национальной экономике и гражданско-правовых отношениях является сложной и

---

<sup>83</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2017 по делу № 310-ЭС17-8734.

неоднозначной. Договорный способ регулирования отношений между получателями и распорядителями бюджетных средств и коммерческими организациями в условиях рыночной экономики требует надлежащего правового регулирования. Контракт в качестве регулятора общественных отношений в публично-правовой сфере одновременно подчиняется правилам Гражданского кодекса РФ, нормам специального закона и нормам других специальных законов в зависимости от категории объекта закупки и отрасли права.

Условие единообразия применения законодательства предполагает, что применение норм Закона о контрактной системе не должно нарушать правовое регулирование гражданских правоотношений. Анализ и сопоставление правовой природы контракта и правовой природы гражданско-правового договора показывает первостепенное значение норм, заложенных в Гражданский кодекс РФ.

Необходимо отметить, что вопрос о приоритете положений Гражданского кодекса прямо не установлен и до конца не разрешен. Но по общим правилам, выработанным доктриной и судебной практикой специальное законодательство применяется в случаях, если это прямо установлено Гражданским кодексом, если в ГК РФ нет прямого указания на нормативные акты специального назначения, и если другими нормативными актами могут быть установлены иные правила.

Таким образом, Закон о контрактной системе, главным образом, регулирует отношения, направленные на реализацию его принципов: повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и злоупотреблений, особенностей исполнения контрактов.

Сложный механизм взаимодействия и взаимозависимости норм гражданского права и специальных норм других законов подчиняет себе и

сферу государственных закупок. Результаты проведенного научного исследования позволяют выявить это в следующих формах и проявлениях:

1. При размещении закупки на выполнение подрядных и иных строительных работ заказчику на этапе предварительной подготовки документации необходимо качественно определить объем планируемых работ и отразить его в сметной документации. В данном случае, суды ссылаются на требования части 1 статьи 743 ГК РФ, части 6 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ. При невозможности подрядчиком исполнить контракт своевременно и в полном объеме, вина возлагается на заказчика, который осуществил закупку с нарушением действующих требований.

2. При заключении контракта энергоснабжения, требование пункта 2 статьи 34 Закона о контрактной системе, что цена является твердой и определяется на весь период его действия не применяется, так как по общему правилу судебной практики учет объема, расчетный период и размер тарифа определяется по правилам Закона об электроэнергетике. Для договоров энергоснабжения электроэнергии цена и количество поставляемой электроэнергии по общему правилу не являются существенным условием, то есть условием, при недостижении сторонами соглашения по которому договор не считается заключенным (пункт 1 статьи 432 ГК РФ).

3. В части изменения объемов поставки, выполнения работ, оказания услуг по контракту, такая возможности предусмотрена положениями гражданского кодекса, но нормами Закона о контрактной системе установлен объем такого увеличения или уменьшения в пределах десяти процентов. И в этом случае, суды применяют правила специального закона.

4. При формировании закупочной документации, проекта контракта, формировании требований к участникам закупки, от заказчиков требуется соблюдение требований, установленных Законом о защите конкуренции (Федеральный закон № 135-ФЗ). В случае нарушения этих требований, антимонопольная служба и суды признают действия заказчика незаконными. Неправомерное заключение контракта по основаниям, установленным в статье



93 Закона о контрактной системе, т.е. неконкурентным способом также может быть признано незаконным.

5. Что касается вопроса расторжения контракта, перечень оснований для его расторжения содержится в статье 95 Закона о контрактной системе, но судебная практика показывает, что даже если контракт расторгнут или его исполнение окончено в установленный срок, его отсутствие не прекращает фактического исполнения взаимных обязательств сторон. На примере оказания услуг по обслуживанию многоквартирного дома управляющей компанией. Суды применяют нормы Жилищного кодекса РФ. А отсутствие заключенного между сторонами контракта не привязано к обязанности одной стороны своевременно оказывать услуги, а заказчику такие услуги оплатить в полном объеме.

6. В отношении перемены лиц в обязательстве. Законом о контрактной системе предусмотрен ограниченный перечень оснований, допускающих перемену лиц в обязательстве. В целях исполнения принципов Закона о контрактной системе не допускается перемена лиц в обязательстве, где личность кредитора имеет существенное значение. Такое императивное требование имеет своей целью сохранить стороны и их встречные обязательства во избежание злоупотреблений и ухода от ответственности.

7. Для заказчиков и их должностных лиц очень важно правильно формировать потребность закупки. Что это подразумевает? Необходимо правильно планировать закупку, составлять ее описание. При необходимости прилагать проектную, расчетную, сметную документацию. Учитывать специфические особенности исполнения контракта, этапы исполнения, порядок приемки.

8. На стадии разработки проекта контракта, который в дальнейшем станет неотъемлемой частью закупочной документации, включить в его содержание все условия по его исполнению, порядку изменения, расторжения и порядок одностороннего отказа от контракта. Если нормы права являются диспозитивными и оставляются на усмотрение сторон, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Таким образом, можно обозначить следующие выводы. Государственному или муниципальному контракту принадлежит специальное место в системе гражданско-правового регулирования обязательственных отношений. Такому гражданско-правовому договору характерны определенные признаки.

В нем присутствуют специальные субъекты права: это получатели и распорядители бюджетных средств различных уровней бюджетной системы Российской Федерации с одной стороны, и другие хозяйствующие субъекты (коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, физические лица), выигравшие торги.

Контракт регулируется как нормами Закона о контрактной системе, так и нормами других специальных законов, а прежде всего, положениями Гражданского кодекса РФ, что установлено в статье 1 закона. Это во многом зависит от предмета контракта и от категории объекта закупки – поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг. И при возникновении противоречий между их положениями, если в Законе о контрактной системе нет прямого установления или императивного предписания, суды руководствуются положениями других специальных законов.

Цель контракта – это удовлетворение государственных и муниципальных нужд, публичных интересов. И заключается он только на предусмотренных законом основаниях, с соблюдением требуемых публичных процедур. Легальные основания для его заключения, изменения, расторжения и отказа от контракта содержатся в Законе о контрактной системе, но как показывает изучение правоприменительного аспекта, нет однозначного совпадения только с нормами специального закона. Огромное значение в регулировании этих отношений имеют другие отрасли гражданского права.

Таким образом, можно сказать следующее. Контракту в силу его специфики принадлежит особое место в системе договоров. В целом, он является самостоятельным видом гражданско-правового договора публичного характера, имеет только ему присущие особенности. Для заказчиков, в первую

очередь, необходимо учитывать особенности правового регулирования самого предмета контракта. Находить и включать в его содержание, в содержание ответственности сторон другие правовые механизмы. Учитывать полноту содержания закупочной документации, проекта контракта на этапе торгов, изменение условий исполнения контракта. Учитывать требования других нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений.

Такой комплексный правовой подход позволит избежать нежелательных последствий для сторон.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.**

### **1. Нормативно-правовые акты.**

- 1.1. Конституция Российской Федерации от 05.02.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 31, ст. 4398.
- 1.2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 05.12.1994 // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

- 1.3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 29.01.1996 // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, N 5, ст. 410.
- 1.4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 // Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
- 1.5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть I) // Собрание законодательства РФ, N 31, 03.08.1998, ст. 3824.
- 1.6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть II) // Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, N 32, ст. 3340.
- 1.7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3012.
- 1.8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16.
- 1.9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, N 30 (ч. 1), ст. 3105 (утратил силу).
- 1.10. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N 14, ст. 1652.
- 1.11. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3434.
- 1.12. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4571.
- 1.13. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, N 15, ст. 2036.
- 1.14. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Собрание законодательства РФ, 21.08.1995, N 34, ст. 3426.
- 1.15. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, N 19, ст. 2716.

- 1.16. Приказ Минэкономразвития России от 26.10.2009 № 428 «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» // Собрание законодательства РФ, 03.11.2008, N 9, ст. 824.
- 1.17. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // Собрание законодательства РФ, 09.12.2013, N 49 (часть 7), ст. 6430.
- 1.18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.02.2008 N 236-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 25.03.2010 N 427-р) Собрание законодательства РФ, 03.03.2008, N 9, ст. 884.
- 1.19. Постановление Правительства РФ от 23.12.2016 № 1466 «Об утверждении типовых условий контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ, 02.01.2017, N 1 (часть 2), ст. 196.
- 1.20. Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ, 22.12.2014, N 51, ст. 7438.
- 1.21. Постановление Правительства РФ от 20.09.2014 № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» (вместе с «Правилами осуществления ...») // Собрание законодательства РФ, 29.09.2014, N 39, ст. 5259.
- 1.22. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и форм такого обоснования» // Собрание законодательства РФ, 15.06.2015, N 24, ст. 3476.
- 1.23. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. N 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 18.11.2013, N 46, ст. 5947.

1.24. Постановление Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке» // Собрание законодательства РФ, 17.09.2012, N 38, ст. 5120.

1.25. Постановление Правительства РФ от 18.08.2010 № 636 «О требованиях к условиям энергосервисного договора (контракта) и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного договора (контракта) (цены лота)» // Собрание законодательства РФ, 23.08.2010, N 34, ст. 4488.

1.26. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2014 года № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки» // Собрание законодательства РФ, 10.11.2014, N 45, ст. 6225.

1.27. Постановление Совмина РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» (вместе с «Порядком материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»). Опубликовано в «Собрании актов Президента и Правительства РФ» - 16.11.1992.

1.28. Постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 N 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // Собрание законодательства РФ, 04.06.2012, N 23, ст. 3008.

1.29. Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 N 19 // Собрание законодательства РФ, 10.11.2013, N 45, ст. 6272.

1.30. Письмо Минэкономразвития России N 324-ЕЕ/Д28и, ФАС России N АЦ/9777/16 от 18.02.2016 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу об установлении в проекте контракта оснований для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

1.31. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 28.07.2017 об утверждении «Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» //СПС КонсультантПлюс.

1. 32. Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 N 558 «Об организации материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» (вместе с «Порядком материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году») // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

## **2. Акты судебных органов.**

2.1. Определение Верховного Суда РФ от 21.02.2017 № 307-ЭС16-20723 по делу № А13-14889/2015.

2.2. Определение Верховного Суда РФ от 24.03.2017 № 302-ЭС16-16957 по делу № А33-376/2016.

2.3. Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 N 307-ЭС16-11063 по делу N А66-8374/2015.

2.4. Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 N 305-ЭС16-13850 по делу N А40-199324/2015.

2.5. Определение Верховного Суда РФ от 25.04.2017 по делу N 302-ЭС16-16957, А33-376/2016.

2.6. Определение Верховного Суда РФ от 18.08.2017 N 305-КГ17-10556 по делу N А40-160974/16).

2.7. Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2017 по делу № 310-ЭС17-8734.

2.8. Определение Верховного Суда РФ от 12.10.2017 № 309-ЭС17-7107 по делу № А60-40121/2016.

2.9. Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2018 N 302-ЭС18-497 по делу N А58-6349/2016.

- 2.10. Определение Верховного Суда РФ от 22.03.2018 № 309-КГ18-1253 по делу № А76-15999/2016.
- 2.11. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.01.2018 N Ф01-6181/2017 по делу N А82-4247/2017.
- 2.12. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2016).
- 2.13. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.08.2016 N Ф01-2998/2016 по делу N А38-4172/2015.
- 2.14. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.08.2017 N Ф02-3641/2017 по делу N А33-21565/2016;
- 2.15. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.07.2017 N Ф02-3300/2017 по делу N А58-5647/2015;
- 2.16. Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 21.06.2017 N Ф09-3077/17 по делу N А07-2168/2016.
- 2.17. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2016 по делу N А43-934/2016;
- 2.18. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2016 по делу N А43-933/2016.
- 2.19. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10.01.2017 N 07АП-10953/2016 по делу N А67-5486/2016.
- 2.20. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.06.2017 N Ф03-1799/2017 по делу N А51-15138/2016.
- 2.21. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2017 по делу N А43-5892/2017.
- 2.22. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.09.2017 N 15АП-13666/2017 по делу N А53-14225/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2017 N 13АП-11777/2017 по делу N А42-8330/2016).
- 2.23. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 02.10.2017 N Ф02-4574/2017 по делу N А69-3173/2016.



2.24. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.03.2018 № 09АП-7276/2018 по делу № А40-130326/17).

### **3. Специальная литература.**

3.1. Абрегова А.А. Государственный контракт в России: проблемы развития института //Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1, 2011. Выпуск 3. С.283-292.

3.2. Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3-16.

3.3. Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: дисс. ... каед.юрид.наук /А.В.Атамась.- М.,2010. С.84.

3.4. Андреев П.Г., Ненашев М.М. Оплата частично выполненных работ по государственному контракту // Право и экономика. 2017. N 1. С. 37 - 42.

3.5. Андреев С.А. Роль внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в обеспечении эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2017. N 8. С.24 - 27.

3.6. Анощенко Е.Н. Из истории проведения подрядных торгов. Киев, 1994. С. 35.

3.7. Барашов Э.А. Финансовый контроль за использованием средств публично-правовых образований // Финансовое право. 2017. N 8. С. 36 - 38.

3.8. Бахрах Д.Н. Административное право. Краткий учебный курс. М.,2000. С.150.

3.9. Башлаков-Николаев И.В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции: монография. М.: Статут, 2014. С.111.

3.10. Боглачева Е.В., Номогоева Н.И. Споры, связанные с применением ответственности за нарушение сроков оплаты энергетических ресурсов // Арбитражные споры. 2017. N 3. С. 9 - 32.

- 3.11. Боглачева Е.В., Номогоева Н.И. Споры, связанные с применением ответственности за нарушение сроков оплаты энергетических ресурсов // Арбитражные споры. 2017. N 3. С. 9 - 32.
- 3.12. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2014. С.664.
- 3.13. Васенин В.А. Противодействие коррупции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2017. N 9. С.17 - 21.
- 3.14. Ведель Ж. Административное право Франции. М.,1973. С.165.
- 3.15. Васильев А.В. Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория и зарубежная практика // Право и государство: теория и практика. 2007. № 7 (31). С.9.
- 3.16. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: МЭН, 2005. С.13-30.
- 3.17. Витко В.С. Договоры заказа на создание произведений. М.: Статут, 2016. С.159.
- 3.18. Волюнкина М.В. Правовая природа государственного контракта//Вестник гражданского права. 2014. № 4. С.40.
- 3.19. Газетов А.Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. N 7. С.134 - 148.
- 3.20. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги.1998. № 8. С.39-44.
- 3.21. Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В.Р. Авхадеев, С.Б. Бальхаева, Ю.В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. С.320.
- 3.22. Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: Дис. ...канд.юрид.наук. Самара. 2003.С.74.

- 3.23. Гринев В.П. Контрактная система - правовой механизм обеспечения государственных и муниципальных нужд: проблемы совершенствования // Право и экономика. 2016. N 12. С.28 - 35.
- 3.24. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. 2005. С.204-205.
- 3.25. Джиева Е.Г. Особенности гражданско-правовой ответственности сторон по государственному и муниципальному контракту // Российская юстиция. 2016. N 12. С.5 - 8.
- 3.26. Жевняк О.В., Шаблова Е.Г. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ // Право и экономика. 2017. N 4. С.29 - 36.
- 3.27. Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд//Право. 2014. № 2. С.26.
- 3.28. Демина А.В. Публично-правовой аспект государственного контракта //Право. 2013. № 3.С.26.
- 3.29. Захаренко Д.С. Договорные конструкции в законодательстве о федеральной контрактной системе // Юридический мир. 2016. N 10. С.32 - 35.
- 3.30. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. А.Я. Рыженкова. М.: Юстицинформ, 2014. С.182.
- 3.31. Исютин-Федотков Д. Корпоративные закупки по Закону N 44-ФЗ - это наказание? // Конкуренция и право. 2016. N 5. С.55-59.
- 3.32. Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С.501.
- 3.33. Калиниченко К.С. О некоторых вопросах применения Федерального закона от 05.04.13 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Арбитражные споры. 2016. N 3. С. 17 - 48; N 4. С. 15 - 46.

- 3.34. Кикавец В.В. Особенности удержания обеспечения исполнения контракта в контрактной системе в сфере закупок // Финансовое право. 2017. N 5. С.22 - 25.
- 3.35. Кикавец В. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации //Право и жизнь. 2010. № 1. С.25-32; Толкушкин А.В. "Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2005//СПС КонсультантПлюс.
- 3.36. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М.2012..С.1.
- 3.37. Клейн Н.И. Организация договорно-хозяйственных связей. М. 1976. С.90.
- 3.38. Князева И.В., Падерина К.В. Влияние привлечения экспертного мнения на рассмотрение дел по нарушению антимонопольного законодательства: количественный и качественный анализ // Право и экономика. 2017. N 8. С.53.
- 3.39. Козлов Ю.В. Административное право. М., 2013. С.116.
- 3.40. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: монография / К.М. Беликова, А.В. Габов, Д.А. Гаврилов и др.; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2015. С.656.
- 3.41. Коньшева Т.А. Унитарные предприятия в контрактной системе // Право и экономика. 2017. N 3. С.52 - 54.
- 3.42. Кочаненко Е.П. Болевые точки контрактной системы: опыт аудита закупок // Законодательство и экономика. 2017. N 3. С.13-31.
- 3.43. Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ. 2016. С.192.
- 3.44. Куракин А.В., Сухаренко А.Н. Противодействие коррупции в финансово-бюджетной сфере // Российская юстиция. 2017. N 1. С.48 - 52.
- 3.45. Лапина Е.Б. Вопросы управления эффективностью в сфере государственных закупок // Администратор суда. 2014. № 2. С. 3-16.

- 3.46. Лунева Е.В., Сафин З.Ф. Обязательные электронные торги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конкурентное право. 2017. N 3. С.29 - 33.
- 3.47. Молчанов А.В. Конкуренция, равенство участников торгов и поддержка малого предпринимательства: вопросы соотношения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. N 2. С.21 - 24.
- 3.48. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах//Правоведение. 1969. № 3. С.42.
- 3.49. Новоселов В.И. О государственных закупках //Вестник гражданского права. 2014. № 2. С.31.
- 3.50. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ. Вводный комментарий директора Института госзакупок, председателя ассоциации экспертов по госзакупкам, к.э.н. А.А. Храпкина // Юриспруденция, 2013. С.326.
- 3.51. Писенко К.А. Субъекты антимонопольных требований в сфере закупок в соответствии с антимонопольным, контрактным и бюджетным законодательством // Юрист. 2016. N 19. С. 32 - 36; N 20. С.36 - 41.
- 3.52. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971 С.284.
- 3.53. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Т.1. СПб.: Синоидальная типография. 1896 г. С. 234.
- 3.54. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В трех томах. Т. 3. М., 2003.
- 3.55. Полное собрание законодательства. Собр.Т.ХII.Ст.10478.С.667.
- 3.56. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Статут, 2015. С.400.
- 3.57. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С.272.

- 3.58. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С.176.
- 3.59. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2015. С.250.
- 3.60. Рой А.А. Особенности осуществления закупок товаров публично-правовыми образованиями для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 4. С.96 - 101.
- 3.61. Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. М.: Статут, 2016. С.640.
- 3.62. Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М.: Статут, 2014. С.351.
- 3.63. Свобода договора: сборник статей // А.А. Амангельды, В.А. Белов, А.А. Богустов и др.; отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2016. С.671.
- 3.64. Степанова Е.Е. К вопросу о сроке действия контракта и сроках обеспечения исполнения обязательств по контракту // Юрист. 2017. N 15. С.19 - 23.
- 3.65. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. С.192.
- 3.66. Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд // Госзакупки. 2013. № 1. С.16.
- 3.67. Тасалов Ф.А. Взыскание неустойки в рамках законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 7. С.73 - 82.
- 3.68. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект. С.2016. 240.

- 3.69. Тасалов Ф.А. Неосновательное обогащение в сфере закупок // Российский юридический журнал. 2016. N 4. С.146 - 154.
- 3.70. Тасалов Ф.А. Односторонний отказ от исполнения обязательств по контракту в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок: в поисках баланса частных и публичных интересов // Вестник арбитражной практики. 2017. N 2. С.34 - 44.
- 3.71. Тасалов Ф.А. Практика Верховного Суда Российской Федерации в сфере публичных закупок: на пути к формированию единых подходов к применению законодательства о контрактной системе // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 1. С.116 - 125.
- 3.72. Чваненко Д.А. О реестре недобросовестных поставщиков (комментарий к Определению ВС РФ от 12 августа 2016 г. N 310-КГ16-5426) // Конкурентное право. 2017. N 3. С.45 - 48.
- 3.73. Чваненко Д.А. Можно ли уступить требование по госконтракту? Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 20.04.2017 N 307-ЭС16-19959 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. N 5. С.31 - 35.
- 3.74. Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. Спарк, 2009. С.12.
- 3.75. Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2(103).С.252.
- 3.76. Шурпаев Ш.М. О взаимосвязи коррупционных проявлений в сфере осуществления государственных закупок с причинением вреда интересам личности, общества и государства при ненадлежащем исполнении государственных контрактов // Юрист. 2017. N 2. С.37 - 40.
- 3.77. Щербаков В.А. Историко-методологические аспекты развития правового регулирования поставки продукции для государственных нужд в России // Российский следователь. 2008. № 5. С.10.
- 3.78. Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. - 2010. - № 20; Кузнецов В.И. Правовое

регулирование института государственного заказа: дисс. ... канд.юрид.наук. — М., 2005.



Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Юридический институт  
Кафедра коммерческого, предпринимательского и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. заведующего кафедрой



/И.В. Шишко/

«22» 06 2018 г.

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА В  
СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 05.04.2013 № 44-ФЗ  
«О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,  
УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа 40.04.01.03 Корпоративный юрист

Научный руководитель



20.06.18.

подпись, дата

к.ю.н., доцент /Л.Ю. Егоровна/

должность,  
ученая степень,

инициалы, фамилия

Выпускник

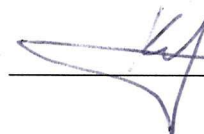
20.06.18.

ЮЮ16-03М, № 161626344

подпись, дата

инициалы, фамилия

Рецензент



21.06.18.

подпись, дата

должность,  
ученая степень,

/Е.Б. Казанцев/

инициалы, фамилия

Красноярск 2018