

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

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ И.В. Шишко

подпись                      инициалы, фамилия

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

«Регулирование закупок товаров для государственных нужд»

наименование темы

40.03.01 «Юриспруденция»

код и наименование направления

Руководитель \_\_\_\_\_ старший преподаватель \_\_\_\_\_ А.С. Яценко  
подпись                      должность, ученая степень                      дата                      инициалы, фамилия

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

Выпускник \_\_\_\_\_ 161318543 \_\_\_\_\_ М.Н. Зуева  
подпись                      номер зачетной книжки                      дата                      инициалы, фамилия

Красноярск 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 Теоретические основы правового регулирования обеспечения государственных нужд.....	7
1.1 Понятие и правовые основы .....	7
1.2 История становления системы государственных закупок в отечественном законодательстве .....	23
1.3 Зарубежный опыт правового регулирования системы государственных закупок.....	35
2 Заключение, исполнение, ответственность сторон за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение контракта на поставку товаров для государственных нужд.....	42
2.1 Заключение и исполнение контракта на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд .....	42
2.2 Особенности прекращения и расторжения контракта на поставку товаров для государственных нужд.....	48
2.3 Особенности юридической ответственности в рамках контрактов в части неисполнения и (или) ненадлежащего его исполнения на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд.....	55
3 Пути совершенствования правового регулирования государственных закупок.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	83
ПРИЛОЖЕНИЕ А .....	89

## ВВЕДЕНИЕ

Государственные закупки занимают существенную роль в затратной доле бюджета многих цивилизованных стран, в таком случае они считаются эффективным инструментом управления экономикой. Постоянно актуальны вопросы компании государственных закупок, и заинтересованность к системе прокьюремета во всем обществе остается значительным.

Актуальность этой проблемы связана с тем, что в нынешней экономике способ государственных закупок считается неотъемлемым компонентом управления государственными капиталами и прочими ресурсами общественного раздела экономики и призвана осуществлять не только функции обеспечения нужд общества, но и государственного регулирования экономики.

В современном понимании государственные закупки – это приобретение на бюджетные средства товаров, услуг и работ, для удовлетворения государственных нужд. Аппарат государственного управления методом закупок осуществляет распределение государственного заказа. Государственный заказ – это заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Государственный заказ предназначен для удовлетворения определенных государственных потребностей.

Статистика Минэкономразвития зафиксировала рост количества государственных закупок с 1 461 298 тыс. руб. в 2011 г. до 2 108 298 тыс. руб. в 2016 г., т. е. на 44,3 % . Это говорит о повышении конкуренции на торгах и росте их эффективности<sup>1</sup>. В настоящее время можно с уверенностью говорить о том, что степень открытости и доступности информации о государственных и муниципальных закупках достаточно высока, и Россия по

---

<sup>1</sup> <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/index> - Официальный сайт Министерства экономического развития РФ.

данному показателю обеспечила себе одно из лидирующих мест в мире. Например, информировать общественность и бизнес - сообщество о закупках для собственных нужд федеральные органы исполнительной власти обязаны еще на стадии планирования: не позднее 20 января указанные государственные заказчики обязаны размещать в Интернете планы - графики закупок на текущий год и ежеквартально проводить их коррекцию с учетом изменения потребностей.

Увеличение эффективности управления государственными закупками в последние года включает в себя попытку формирования обстоятельств для свободной конкурентной борьбы, для создания наиболее прозрачной и открытой системы закупок, а также для борьбы с коррупцией.

Одним из основных направлений для эффективности роста государственных закупок считается развитие системы эффективного контроля за осуществлением бюджетных закупок и соблюдением законодательства в целях предоставления открытости и гласности любой закупки.

Важная роль в этом принадлежит разработанному, открытому и доступному абсолютно всем реестру государственных договоров, расширению использования средств автоматизации в процессе размещения государственных (муниципальных) заявок, установлению жесткой регламентации процедур бюджетных закупок. Реализация мер никак не будет эффективной без увеличения ответственности должностных лиц за неэффективное использование бюджетных средств, срыв сроков поставки и нарушение процедур закупок.

Актуальность темы государственных закупок также обусловлена тем, что специфика природы взаимоотношений, возникающих из гос. контракта на поставку товаров, их характер, содержащий характеристики гражданско-правовых и административных отношений вызывают, так же и многостороннюю юридическую ответственность (гражданско-правовую, уголовную, дисциплинарную). При этом следует понимать первичность

признаков гражданского права над всеми последующими правовыми конструкциями.

Изложенное подтверждает актуальность заявленной темы исследования.

Анализ природы гос. контракта показаны в работах В. Г. Блинова, Н. Н. Заботиной, В. Е. Лукьяненко, С. С. Алексеева.

Объектом исследования выступают финансовые общественные отношения, возникающие в рамках реализации контрактной системы в сфере закупок, а также иные непосредственно связанные с ними отношения.

Предметом исследования служат нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Целью исследования является определение путей совершенствования правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие основные задачи:

- раскрыть понятие и правовые основы системы государственных закупок;
- изучить историю становления системы государственных закупок в отечественном законодательстве;
- обобщить зарубежный опыт правового регулирования системы государственных закупок;
- рассмотреть заключение и исполнение контракта на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд;
- выявить особенности прекращения и расторжения контракта на поставку товаров для государственных нужд;
- изучить особенности юридической ответственности в рамках контрактов в части неисполнения и (или) ненадлежащего его исполнения на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд;

- предложить пути совершенствования правового регулирования государственных закупок.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Исследование проводится на основе метода сравнительного правоведения. В целях уяснения современных подходов к теме проведен исторический анализ государственной политики в сфере осуществления закупок на различных этапах развития нашего государства.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, а также списка использованной литературы.

# **1 Теоретические основы правового регулирования обеспечения государственных нужд**

## **1.1 Понятие и правовые основы**

В современном мире большая часть экономической деятельности государства приходится на закупки. Суммарная стоимость сделок по государственным закупкам в высокоразвитых странах составляет половину ВВП, а в развивающихся – примерно четверть данного продукта. Государственные закупки – это один из главных элементов социально-экономического развития государства, а также эффективный инструмент решения таких задач, как гарантия единства экономического пространства, развитие конкуренции, субсидирование регионов, поддержка населения и т. д.

Кроме того, развитие механизмов государственных закупок при исполнении государственного заказа позволяет более результативно, справедливо и плодотворно использовать возможности частного предпринимательства, в том числе и малого бизнеса, что предполагает обеспечение устойчивости и быстрое решение назревших проблем социально-экономической области.

Таким образом, актуальность исследования понятия «государственные закупки» обусловлена его использованием как элемента воздействия на социальные и экономические процессы, а также экономией бюджетных средств при обеспечении высокого качества приобретаемых товаров и услуг.

К сожалению, на сегодняшний день несовершенство системы государственных закупок является источником неэффективного расходования государственных средств в области государственного управления. В кризисное время значение системы государственных закупок существенно увеличивается, поскольку она помогает государству в регулировании частного предпринимательства, создавая такие формы управления экономической деятельностью, которые наряду со

стимулирующим обеспечивают и синергетический эффект развития экономики. В научной литературе достаточно широко освещено изучение термина «государственная закупка».

Как правило, целью таких государственных закупок является обеспечение населения, или резервирование.

Основная составляющая термина – государственная нужда, т. е. потребность в товарах и услугах, которые необходимы для нормального функционирования органов власти.

Государственная нужда и деятельность определяют инновационную сущность государственных закупок, которая заключается в достижении целей каких-либо мероприятий, а также контроле исполнения всех обязательств.

При анализе термина «государственная закупка» важно отметить его взаимосвязь с определением государственного заказа.

Закупка – это процесс размещения заказа согласно действующему законодательству. Государственная закупка является инструментом реализации заказа, поэтому, по нашему мнению, разделять эти два понятия нецелесообразно, поскольку они дополняют друг друга.

Государственный заказ, как и закупка, выражает потребность государственных органов в товарах или услугах. Примечательным является то, что, несмотря на их взаимосвязь и взаимодополняемость, государственный заказ может существовать без государственной закупки (если его оформили, но он не был реализован), тогда как закупки без заказа не бывает<sup>2</sup>.

По нашему мнению, закупки - это организованный процесс приобретения товаров, услуг или работ за счет средств бюджета для

---

<sup>2</sup>Загоруйко И.Ю., Бахматова А.Н. Экономико-правовые нормы в проведении конкурсных закупок // В сборнике: Актуальные проблемы социально-экономических исследований сборник материалов XIV-й международной научно-практической конференции. НИЦ «АПРОБАЦИЯ». - 2017. - С. 50-52.



переработки, перепродажи или резервирования с целью удовлетворения необходимых общественных нужд.

Государственная закупка начинается с определения подрядчиков и заканчивается выполнением заключенного контракта между подрядчиками и государственным заказчиком, т. е. распространяется на весь цикл размещения заказа и исполнения контракта. Однако рассматривать государственные закупки только в качестве приобретения товаров, работ и услуг недостаточно.

В современных рыночных условиях государственные закупки – это инструмент, который помогает государству реализовывать свои полномочия, оказывая положительное влияние на экономические отношения, тем самым создавая необходимые условия для дальнейшего развития различных областей экономики.

Тем не менее, социальные и экономические основы госзакупок имеют хоть и важное, но не определяющее значение, тогда как обеспечение функционирования государства носит приоритетный характер.

Государство не только обеспечивает, но и организует производство некоторых товаров и услуг. При этом задачи, которые решаются государством в процессе размещения общественных средств, заключаются в приобретении необходимых благ на обороноспособность государства, на реализацию социальных программ в сфере образования, здравоохранения и т. д.

Государственные расходы, за исключением тех, которые обеспечивают деятельность государственных институтов, направлены на исполнение некоторых общественно значимых целей и приобретение определенных социально значимых благ.

Из вышеизложенного следует, что экономическая сущность государственных закупок заключается в определенной, упорядоченной законодательством деятельности государства по получению товаров и услуг с наибольшей эффективностью и наименьшими затратами с целью

функционирования государства, оказания влияния на развитие отраслей национальной экономики и укрепление социальной политики.

В связи с этим экономическая сущность механизма государственных закупок выражается аккумулярованием средств и их перераспределением для того, чтобы обеспечить полномочия государственной власти и удовлетворение потребностей общества. В данном случае налоги и сборы, поступающие от деятельности хозяйственных субъектов, формирующие в том числе и фонд финансирования государственных закупок, возвращаются хозяйствующим субъектам (населению) в виде платы за исполнение государственного заказа на те или иные товары (работы, услуги). Вместе с тем население получает те социальные (материальные) блага, которые предоставляет государство в достаточном для потребления количестве.

Роль государственных закупок в экономических системах состоит в финансировании потребностей населения в различных товарах и услугах (государство – посредник между потребителем и производителем этих товаров); в удовлетворении общественных потребностей и осуществлении государственных функций, не преследующем материальной выгоды; в деятельности государства как контрагента частного сектора, надежного рынка сбыта для организаций, которые представляют разнообразные секторы экономики<sup>3</sup>.

Организация государством системы государственных закупок должна быть сопряжена с принципами прокьюремента. Прокьюремент – совокупность методов, которые позволяют максимально эффективно удовлетворять потребности заказчика в товарах или услугах. Общепринятые принципы прокьюремента установлены такими международными документами, как Соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации, документы и директивы стран – участниц

---

<sup>3</sup>Халяпин А.А., Скрипник А.Д., Алексеев В.М. Роль государственных закупок в экономике России // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. - 2017. - С. 183-186.

АТЭС, ЕС. Внедрение применяемых ныне в зарубежных странах принципов прокьюремента в практику государственных закупок в РФ может стать одним из приоритетных направлений на пути совершенствования экономической политики государства.

#### Принципы прокьюремента

1. Транспарентность, представляющая собой доступность и широкое распространение информации о государственных закупках среди потенциальных поставщиков и общественности, в том числе и информацию об условиях государственных закупок. Реализация принципа транспарентности – это своеобразный стимул, обеспечивающий наряду с контролем развитие конкурентной борьбы и сокращение коррупции.

2. Подотчетность и соблюдение процедуры исполнения государственной закупки. Подразумевают законодательно обоснованную последовательность действий заказчиков. В современном мире данные принципы нарушаются и законодательно установленные процедуры не соблюдаются, что обусловлено: недисциплинированностью государственных заказчиков. Значительная часть государственных заказчиков еще не готова следовать процедуре размещения заказа и нарушает требования законодательства, (например, устанавливая незаконные требования к потенциальным поставщикам); неготовностью государства обеспечить исполнение требований законодательства. Недостаточно эффективно осуществляется контроль над действиями государственных заказчиков. Не сформированы механизмы, позволяющие сократить число нарушений законодательства на начальной стадии проведения процедуры закупки. Уже на этом этапе государственными заказчиками допускаются нарушения, которые ставят в неравные условия потенциальных поставщиков.

3. Принцип равноправия (справедливость). Заключается в создании для всех потенциальных поставщиков равных условий и их равноправии при осуществлении государственных закупок. Дискриминация в отношении отдельных поставщиков или групп поставщиков недопустима.

4. Принцип экономичности. Состоит в процедуре проведения закупки, которая должна требовать минимальных затрат от заказчика.

5. Принцип эффективности размещения заказа на наиболее выгодных условиях: наименьшая цена и наивысшее качество. В ходе размещения заказа должен быть найден оптимальный баланс указанных показателей в технической спецификации.

6. Принцип открытой конкуренции, предполагающий достаточное количество участников размещения заказа, что является необходимым условием для обеспечения конкуренции<sup>4</sup>.

При реализации принципов прокьюрента возможно достижение дополнительных положительных эффектов, таких как повышение доверительных отношений между государством и обществом, плодотворность использования денежных средств налогоплательщиков, снижение уровня коррупции.

В процессе закупок необходимо ограничивать действия – исключать возможность свободной трактовки и формулировки потребностей государства. Существенно возрастает значение открытости и конкурентности закупок, благодаря чему товары и услуги приобретаются исходя из оптимального сочетания качества и цены<sup>5</sup>.

На 1 января 2017 года объем государственных закупок составляет 348621 контрактов на сумму 1,530 млрд. рублей. За период 2013 год по 2016 год динамика объема государственных закупок представлена на рисунке 1.

За анализируемый период наибольший объем приходится на 2015 год (6447651,8 млн. рублей); за период 2016 год этот объем составляет 6427678,2 млн. рублей. Показатель снизился на 19973,6 млн. рублей. В таблице 1

---

<sup>4</sup>Разиньков П.И. Проблемы совершенствования управления государственным сектором экономики в РФ // Проблемы управления в социально-гуманитарных, экономических и технических системах. - Тверь: ТвГТУ, 2015. – С.55.

<sup>5</sup>Разиньков П.И., Евсеева Е.М. Государственные закупки: понятие и сущность // В сборнике: Проблемы управления в социально-гуманитарных, экономических и технических системах материалы всероссийской (заочной) научно-практической конференции: в 2-х частях. - 2016. - С. 130-136.

представлены данные о размещенных закупках товаров, работ или услуг для обеспечения государственных нужд 2017 году.

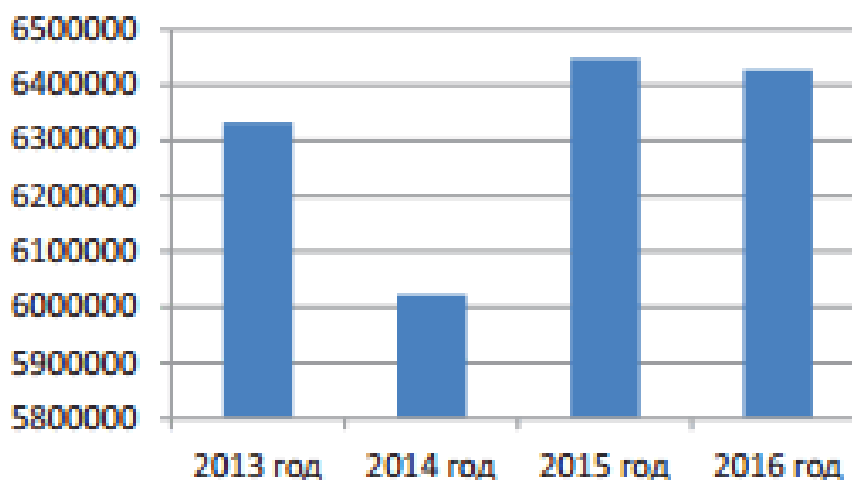


Рисунок 1 – Динамика объема госзаказов млн. рублей за 2013 - 2016 года

Таблица 1 - Информация о размещенных закупках товаров, работ или услуг для обеспечения государственных нужд 2017 году<sup>6</sup>

Наименование товара, работ, услуги	Количество	Стоимость, руб.
Услуга федеральной фельдъегерской связи	1	1305,00
Оказание услуг почтовой связи	1	4001520,00
Холодное водоснабжение	1	2097,57
Теплоснабжение	1	262500,00
Водоотведение и очистка сточных вод	1	2301,00
Поставка товаров для организации протокольных	1	2400000,00
Поставка ковров и ковровых покрытий	1	275000,00

Из таблицы 1 видно, что на 2017 год наибольшая сумма государственных заказов приходилась на оказание услуг почтовой связи и составляют 4 млн. рублей и на поставку товаров для организации

<sup>6</sup>Официальный сайт «Единая информационная система в сфере закупок». Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Дата обращения 07.04.2017 г.)

протокольных мероприятий на сумму 2,4 млн. рублей. Наименьшая сумма государственных заказов приходилась на услуги федеральной фельдъегерской связи (1305 рублей).

Таблица 2 - Информация о размещенных закупках товаров, работ или услуг для обеспечения государственных нужд в 2016 году<sup>7</sup>

Наименование товара, работ, услуг	количество	Стоимость, руб.
Комплексное обслуживание инженерных систем и оборудования	7	19133654,00
Поставка бытовой техники	1	2138746,67
Оказание услуг по очистке поверхностей	1	3717390,00
Оказание такелажных услуг	1	11123600,00
Оказание услуг по комплексному обслуживанию в помещениях, используемых для общественного питания	1	10426500,00
Интернет	1	396000,00
Услуги подвижной радиотелефонной связи	1	498000,00
Поставка газа горючего природного и / или газа горючего природного сухого обензиненного	1	426753,95
Оказание услуг по уборке внутренних помещений и прилегающей территории	1	24000000,00
Оказание услуг по перевозке мебели	1	750000,00
Оказание услуг сборке и установке мебели	1	3750000,00

По данным таблице 2, представленной ниже, можно сделать вывод о том, что в 2016 году наибольшая сумма государственных закупок приходилась на оказание такелажных услуг 11,1 млн. рублей, 24 млн. рублей - на оказание услуг по уборке внутренних помещений и прилегающей территории, на комплексное обслуживание инженерных систем и оборудования на сумму 19,1 млн. рублей. Наименьшая сумма государственных закупок приходилась на Интернет (396 тыс. рублей),

<sup>7</sup>Официальный сайт «Единая информационная система в сфере закупок». Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Дата обращения 07.04.2017 г.)

поставку газа горючего природного и / или газа горючего природного сухого обензиненного (427 тыс. рублей), а также, на услуги подвижной радиотелефонной связи в размере 498 тыс. рублей<sup>8</sup>.

Для формирования нынешней наиболее эффективной системы регламентирования государственных закупок требуется подробный анализ действующих нормативно-правовых правовых источников, как внутригосударственного, так и международного плана.

Изучение данных правовых регуляторов поможет выработать будущие пути определенного совершенствования системы государственных и муниципальных закупок в конструкции финансового обеспечения контрактов для нужд государства и органов муниципальной власти.

Контрактная система в области закупок для государственных и муниципальных нужд уже на самом раннем этапе развития столкнулась с некоторыми проблемными вопросами.

Во-первых, стоит установить уже ставшие традиционными для огромного числа официальных порталов страны проблемы технического характера. Очень много жалоб, которые непосредственно сопряжены с неудовлетворительным функционированием портала закупок и существование некоторых погрешностей в формах документации. Системы автоматизации не успевают за некоторыми изменениями в нормативно-правовом регулировании. Определенные операции нужно осуществлять ручным способом, а это сопряжено с громадными затратами трудового характера. Именно поэтому для должного обеспечения наиболее эффективной деятельности контрактной системы требуется способствовать скорейшему развитию автоматизированных механизмов функционирования официального сайта и систем регионального уровня.

---

<sup>8</sup>Здоровцова И.Ю., Лучкина В.С. Модернизация механизма государственных и муниципальных закупок // В сборнике: Инновационные исследования: проблемы внедрения результатов и направления развития сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. - 2017. - С. 59-63.

В качестве следующего проблемного вопроса выступает то обстоятельство, что на сегодняшний момент для того, чтобы оформить объявление о размещении обычной закупки требуется очень много времени. В качестве подтверждения данного обстоятельства можно привести то обстоятельство, что установление начальной максимальной стоимости контракта посредством размещения на официальном сайте занимает полчаса. В действительности же одна только закупка может содержать в себе не один десяток позиций. Нормами Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>9</sup> (далее - Закон № 44-ФЗ) установлен каталог товаров, работ, услуг и применить его уже в этом году.

Исходя из Письма Министерства экономического развития РФ от 23 ноября 2015 г. N Д28и-3352 "О каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"<sup>10</sup> каталог является единым систематизированным перечнем всех закупаемых заказчиками товаров, работ, услуг. Стоит подчеркнуть, что установление данного каталога российским законодателем поможет увеличить эффективность применения контрактной системы закупок для нужд государства.

Нельзя не сказать и об огромном арсенале актов нормативно-правового характера в этой области, а также об их трудности. Фактически для того, чтобы превратиться в профессионала в области размещения заказа для государственных и муниципальных нужд требуется, образно говоря изучить нормативную документацию, которая сравнима с весом более 10 килограммов убористого текста. С одной стороны данная ситуация

---

<sup>9</sup>Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - N 14. - ст. 1652.

<sup>10</sup>Письмо Министерства экономического развития РФ от 23 ноября 2015 г. N Д28и-3352 "О каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «Гарант».



доказывает профессионализацию знаний в области государственной закупочной деятельности. Но вместе с тем данная работа, которую можно расценить в качестве обязанности снабженцев, может оказаться им не по плечам. И если государственному заказчику приходится осваивать положения нового законодательства в силу грозящих им штрафов, то будущим исполнителям государственных контрактов и вовсе не хочется этим заниматься. Далек не все заказчики, а уж тем более будущие исполнители обладают в своем штате профессионалами, грамотно реализующими процессы размещения и выполнения заказа. И даже те, кто обучился, не хотят заниматься именно этим из-за высокой ответственности и большого числа штрафов. В результате появляются ошибки непосредственно в процессе планирования и размещения заказа, а в последующем данные ошибки приводят к наложению вышеуказанных штрафов.

По собственной природе отношения, которые непосредственно связаны с размещением закупки, заключением и выполнением государственного контракта как одного из видов договоров купли-продажи, являются гражданско-правовыми и регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>11</sup> (далее - ГК РФ). К данным отношениям используются не только специализированные положения гражданского законодательства, но и общие, используемые ко всем гражданско-правовым отношениям, к примеру, по вопросам вычисления сроков. Конституция Российской Федерации<sup>12</sup> относит нормы гражданского законодательства к компетенции Российской Федерации. По тем же основаниям на уровне Федерации принят Закон № 44-ФЗ, согласно которому в качестве основного

---

<sup>11</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - N 32. - ст. 3301.

<sup>12</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.

нормативно-правового акта, который регулирует гражданско-правовые отношения в области государственных закупок, выступает ГК РФ.

Регламентирование гражданско-правовых отношений по поводу государственных контрактов обладает существенным отличием от общеустановленного порядка гражданско-правового регламентирования, заключающимся в источнике оплаты данных контрактов, в качестве которого могут выступать средства государственного бюджета или внебюджетных фондов. Система государственных закупок является не только договорными отношениями сторон государственного контракта, но и механизмом по должному обеспечению нужд государственного аппарата, что затрагивает интересы публичного характера. Требуется учитывать, что гражданско-правовым характером обладает только часть государственных и муниципальных закупок, в то время как вся другая часть приходится на отношения публично-правового характера, несмотря на то, что пределы весьма условны.

Наряду с общими нормативно-правовыми актами, регламентирующими отношения, нацеленные на реализацию государственных нужд, имеются специальные, которые устанавливают отраслевые особенности отдельных закупок<sup>13</sup>. Несмотря на присутствие большого числа нормативно-правовых документов, регламентирующих закупки для государственных и муниципальных нужд трудно вести речь о полноте данного регламентирования. И хотя новшества в общем можно расценить как положительную закономерность, однако определенные положения все же обладают противоречивым характером и обуславливают некоторые вопросы. Очень много неясного. Целый ряд значительных практических вопросов закупочной деятельности не нашли своего полного освещения в нормативно-правовых актах. Более того, полностью отсутствуют официальные разъяснения по самым различным положениям нормативно-правовых актов.

---

<sup>13</sup>Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву :дис. ... канд. юрид. наук. - Самара, 2014. – С.81.

Именно по данной причине целесообразно более подробно остановиться на детальном анализе отдельно взятых норм Федерального Закона № 44-ФЗ от 05.04.2013г.

Законом о контрактной системе, в частности были установлены новейшие термины и определения, среди которых в первую очередь стоит обратить пристальное внимание на определение «контрактная система», которая представляет собой «совокупность участников контрактной системы». Таким образом, в положениях российского законодательства контрактная система анализируется сквозь призму перечисления ее непосредственных субъектов. При этом не совсем корректно представлять контрактную систему только как ее участников. Наиболее вероятно, что это определение было позаимствовано из американского законодательства. Как устанавливается в соответствующих источниках, «в США была сформирована Федеральная контрактная система, которая сосредоточивает в своих руках организацию закупок по осуществлению большинства государственных программ»<sup>14</sup>. Однако следует отметить, что федеральная контрактная система в американском государстве не ограничивается только прямым указанием ее субъектов, а рассматривается намного шире. В частности, федеральная контрактная система изучается как закупочная деятельность в целом, поэтому представляется корректным воспроизведение подхода, который господствует в США<sup>15</sup>.

Следующим моментом, на который можно обратить свое пристальное внимание при исследовании Закона о контрактной системе № 44-ФЗ централизованная информационная система, формирование и установление которой предусматривает вышеуказанный законодательный источник. В качестве основополагающих целей ЕИС прямым образом указываются, в

---

<sup>14</sup>Яровой А. В. Поставка для государственных нужд :дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2012 - С.43.

<sup>15</sup>Дойников И. В. Государственное предпринимательство : учебник. - М., 2013. - С. 173.

частности, сбор, обработка и хранение данных о государственных и муниципальных закупках. Неоспоримым является тот факт, что формирование и введение в действие данной системы является корректным и необходимым новшеством. Однако по сегодняшний момент сохраняется абсолютная неопределенность касательно функциональности этой системы. И хотя система вроде уже существует, однако остается далеко непонятным вопрос, насколько налажена работа данной системы и удалось ли, в конце концов, преодолеть уже ставшие традицией для огромного числа официальных порталов страны проблемы технического характера.

Нельзя не обратить пристальное внимание на еще одну новеллу Закона № 44-ФЗ - гл.2 «Планирование». Таким образом, планирование было предусмотрено в качестве отдельно взятого этапа закупок для государственных и муниципальных нужд, предусматривающего разработку, утверждение и ведение планов закупок и планов-графиков закупок. В сравнении с ранее существовавшим Законом № 94-ФЗ контрактная система в области закупок, таким образом, предусматривает формирование дополнительного документа. Однако детальный анализ норм действующего российского законодательства, в частности гл.2 Закона № 44-ФЗ вызывает вопрос, в чем же все-таки заключается разница между планом закупок и планом-графиком закупок. Формируются планы закупок, равно как и планы-графики закупок, заказчиками в соответствии с федеральным законом о бюджете. Возможно, что главенствующую роль играет план закупок, а план-график только следует из плана закупок и устанавливается в соответствии с планом закупок.

Вышеуказанные документы в наиболее общем виде возможно свести к следующим схемам:

План закупок: Заказчик (медицинское учреждение) приобретает для собственных пациентов конкретное лекарственное средство в количестве 100 упаковок в 1 квартале 2016 г., размер обеспечения составляет 20 000 руб.

План-график: Заказчик (медицинское учреждение) приобретает для собственных пациентов конкретные лекарственные средства сроком годности не менее 12 мес. по ТЗ \_ 20 января 2016 г. — 100 упаковок. НМЦК/Обеспечение — 400 000 руб./20 000руб. Внесение аванса и предварительного платежа не предусматривается.

Таким образом, можно из данной схемы понять, что определенная значительная разница между данными документами отсутствует. Разве что план- график расшифровывает и определенным образом вносит дополнения в план-закупок отдельно взятыми показателями. Так для каких целей было нужно предусматривать два документа с одинаковой сутью. В данной ситуации, необходимым было бы оставить нормы, которые присутствовали в ранее действовавшем Законе № 94-ФЗ.

Еще одно препятствие в процессе наиболее эффективного действия Закона № 44-ФЗ сопряжено с трудностью процедур размещения объявлений о заказах.

Так же стоит завести речь о низкой эффективности общественного контроля и экспертизы закупок для нужд государства. Далеко не все заказчики берут в расчет советы экспертов, воспринимая их не в качестве помощников, а скорее как в качестве неудобного обстоятельства, с которым можно только смириться. Нельзя не отметить и то обстоятельство, что количество экспертов мало.

С установлением контрактной системы в области закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд резким образом возросло число документов, которые непосредственно связаны с государственными закупками, которые должны разрабатывать заказчики. К примеру, с 2016 года стоит формировать далеко не только планы-графики продолжительностью в один год, но и планы закупок трехгодичной продолжительности, обладающие гораздо большей информацией. Более того, закупку у единственного поставщика следует обосновывать в документально оформленном отчете, в котором стоит обосновать невозможность либо

нецелесообразность применения иных приемов закупки. Также необходимо оформление специализированной отчетности по каждому контракту или его собственному этапу.

Значительным образом обострились последствия объявления закупки как несостоявшейся.

Также с введением в действие нового закона у заказчиков появились дополнительные денежные расходы, сопряженные с потребностью привлекать экспертов с целью приемки товаров, работ, услуг, а также при оценке заявок от субъектов закупочной деятельности<sup>16</sup>.

Подводя итоги, государству необходимо постоянно искать новые формы предоставления товаров и услуг, учитывая экономические преобразования в стране. Неэффективному расходу средств федерального бюджета, негативным экономическим и социальным последствиям способствует отсутствие рыночного механизма, применяемого при приобретении государственных закупок. Экономическая сущность термина «государственные закупки» – перераспределение государством средств для реализации государственных функций, для формирования благоприятных социально-экономических условий посредством направления части бюджетных средств с целью обеспечения общественных потребностей в товарах или услугах. Эффективность государственных закупок сочетает в себе два фактора: сумму договоров и качество товаров (услуг). В процессе государственной закупки эти факторы играют важнейшую роль. Основной показатель эффективности – уровень удовлетворения конечных получателей приобретенными товарами или услугами. Для того чтобы эффективность реализации государственных закупок возрастала, государство должно сформировать такие условия размещения заказа, при которых будут соблюдаться основные принципы прокьюремента, т. е. открытость, гласность, справедливость, прозрачность, конкурентность.

---

<sup>16</sup>Сычев А.Л. Правовое регулирование закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков // Actualscience. - 2017. Т. 3. - № 1. - С. 104-107.

Достижение большей результативности при размещении госзаказов и последующем проведении госзакупок возможно лишь в границах открытого участка рынка. Преобладающая часть товаров или услуг, в которых нуждается государство, свободно обращается на рынке. Конкурентная борьба между поставщиками способствует повышению эффективности государственных закупок.

Государственный заказ – это одна из важных составляющих государственной политики, которая оказывает влияние на разнообразные государственные отрасли, от обороноспособности и безопасности до реализации социальной политики.

Стоит установить, что Закон № 44-ФЗ имеет собственной целью упрочнение контроля за расходованием средств бюджета и всеобщее раскрытие информации о расходах государственного заказчика. К каким результатам в конечном итоге приведет использование норм новейшего законодательства, покажет время, а сегодня остается только надеяться, что он обеспечит наиболее эффективное расходование бюджетных средств.

## **1.2 История становления системы государственных закупок в отечественном законодательстве**

В России система государственных поставок берет свое начало фактически со начала династии Романовых – а точнее Алексея Михайловича. Непосредственно Алексей Михайлович в 1654 году подписал «Указ о подрядной цене на доставку», который был призван регламентировать цены на доставку продовольствия в Смоленск во время его осады<sup>17</sup>. Выбор поставщиков продукции для государственных нужд в то время осуществлялся в виде торгов на рынке, где каждый желающий мог

---

<sup>17</sup>Ахметова Л. Я. Система государственных закупок [Электронный ресурс] // Информационный портал бухгалтерского учета, налогообложения и аудита. Режим доступа: <http://www.audit-it.ru/news/finance/207237.html>. Загл. с экрана.

принять участие, выкрикивая свое предложение и ожидая решения судей – Канцелярии подрядных дел.

Позже во время европеизации Российской Империи было принято огромное множество указов, приказов и регламентов, устанавливающих порядок поставок провианта для государственных нужд. Однако, при значительном количестве нормативных актов, первостепенное значение имеет, факт ограничения коррупции во всех них и отдача преимущества при проведении торгов «малому бизнесу» российских подданных.

Но это еще была далеко не система государственных заказов. Она начала приобретать свои очертания во время власти Александра I (1777-1825 гг), который своими плавными реформами узаконил процедуру проведения торгов и упорядочил систему государственных закупок, определив разницу между поставками товаров и выполнением работ, что должно было существенно упростить подготовку документов для участия в торгах<sup>18</sup>.

История развития государственных заказов в России насчитывает столетия и представляет значительный интерес. При этом, изучая историю государственных закупок, необходимо учитывать организационные аспекты<sup>19</sup> и особенности построения современных систем отраслевого управления<sup>20</sup>.

Исследователи<sup>21</sup> считают, что существуют положения, которые связаны с размещением заказов для государственных нужд, обнаруженные в документах XIII в., к примеру, в Переяславских летописях 1346 г.

---

<sup>18</sup>Феклистова Д.П. История зарождения и становления института государственных закупок в России // Молодой ученый. - 2017. - № 7 (141). - С. 371-373.

<sup>19</sup>Ткаченко В.А., Конев П.А. Аспекты информационного обеспечения современного управления (на примере сельского хозяйства) // Изв. С.-Петерб. гос. аграрного ун-та. – 2011. – № 22. – С. 215–221.

<sup>20</sup>Макушова О.М., Конев П.А. Возможности и условия перехода к маркетинговой ориентации в управлении хозяйствующими субъектами аграрной сферы экономики // Изв. С.-Петерб. гос. аграрного ун-та. – 2013. – № 33. – С. 118–123.

<sup>21</sup>Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-плюс».



Компанией «Фогсофт» вместе с Ассоциацией электронных торговых площадок России, а также журналом Citizen.Seldon в 2013 г. был запущен проект по истории закупок государства Российского в лицах. Этот проект собирал факты истории государственных заказов начиная с времен правления царя Алексея Михайловича до 1917 г.

Во времена правления Елизаветы Петровны, в 1758 г., появился Регул провиантского правления. В этом документе был указан приоритет в закупках именно от производителей товаров, а не от посредников. Утверждались сроки объявления торгов и требования к заявкам претендентов. Впервые был введен пункт о форс-мажорах, присутствующий в настоящее время в каждом современном договоре.

В эпоху правления Екатерины II существовал документ, называемый «Учреждение о губерниях» 1775 г, содержащий нормы, которые были связаны с выполнением заказа для государственных нужд. Он предусматривал обязанности губернатора осуществлять закупки необходимой продукции преимущественно у местных производителей. То есть достигалась экономия по доставке товаров и проводилось стимулирование развития местного производства. Екатерина Великая осуществляла личный контроль за исполнением контрактов, которые оценивались выше 10 тыс. р.

Император Александр I ввел понятие «начальная цена контракта». При его правлении было принято более 170 документов, касающихся вопросов госзакупок.

Николаем I организован борьбу с коррупцией, и суды над чиновниками были обычным явлением. Так, в 1853 г. под суд было отдано 2540 чиновников.

В последующие годы появились законодательные акты, связанные с государственными заказами. Особое значение среди них имеет опубликованное в 1900 г. «Положение о подрядах и поставках». В этом документе выделялись следующие способы закупок:

1) изустный торг (побеждал участник, который предлагал наименьшую цену). Это был прообраз аукциона;

2) торг посредством запечатанного объявления;

3) смешанный торг.

В годы Первой Мировой войны при императоре Николае II все ведомства вели списки предприятий, которые признавались надежными поставщиками, так как в суровое время не допускался риск.

В 1927 г. «Положение о государственных подрядах и поставках» заменили на обновленное. К перечисленным особенностям добавилась норма, согласно которой, определяя выгодность условий, заказчик может не оставить подряд за конкурентом, который предложит более низкую цену, но обладает правом руководствоваться помимо предлагаемых соревнователями цен такими инструментами, как кредитоспособность, опытность и другими подобными данными.

Отход советской власти от идей проведения НЭПа и полного исключения из экономики элементов рынка сказались и в области законодательного регулирования взаимоотношений, которые связаны с размещением государственных заказов.

После 1927 г. законодательно принимались акты, связанные с государственным заказом, но их субъектами являлись только государственные предприятия и учреждения. Только после распада СССР начался новый виток развития законодательства о государственных и муниципальных заказах<sup>22</sup>.

Революция и приход к власти большевиков с их административно-командной экономикой приостановили развитие рыночной системы государственных закупок, т.к. все товары и работы на нужды государства доставлялись по указанию верховных органов власти, по предварительному

---

<sup>22</sup>Князьнеделин Р.А., Смуров А.М. История становления и развития системы закупок для государственных нужд в России // Экономическое возрождение России. - 2016. - № 1 (47). - С. 113-123.

плану и установленной схеме, а конкурс и, соответственно, конкуренция, отсутствовали.

Рыночный порядок осуществления закупок начал формироваться в России в начале 90-х годов XX века на основе опыта Европейского союза, а конкурсная основа организации прокьюремета была заимствована у Германии. Именно Германия много лет являлась примером успешной политики государственного заказа, как для России, так и для всей Европы.

Конкуренция - основа немецкой системы государственных закупок, а контроль за соблюдением конкуренции – залог ее успеха. Контроль за «здоровой конкуренцией» в немецкой системе государственных закупок осуществляется двумя инстанциями<sup>23</sup>:

- Апелляционная инстанция – в форме независимого учреждения;
- Судебная инстанция – в форме судебного органа.

Решения о законности и отсутствии (или наличии) препятствий для конкуренции на государственных торгах, принимаемые обеими инстанциями, публикуются в общедоступных источниках и служат развитию прозрачности государственных закупок, чего так не хватает российской системе.

Следует отметить и немецкий способ выбора победителя аукциона. Им становится не участник, заявивший наименьшую цену исполнения контракта, а участник с наибольшей экономической выгодой. Отличие этих понятий заключается в следующем: «наименьшая цена» ничего не говорит о качестве продукции или услуги, а вот «экономическая выгода» предполагает разумное качество по разумной цене.

Также, со временем, российской системой было заимствовано у Германии наличие органа общественного контроля над процессом государственных закупок, который к тому же вправе подавать правительству сведения об обнаруженных в системе проблемах и возможные способы их

---

<sup>23</sup> Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. - 2013. - № 3. - С.77.

устранения. Этот институт внешнего общественного контроля, также как и внутренний, делает процедуру госзакупок прозрачней и «ближе к народу», пытаясь снизить степень коррупции и незаконности.

В 1990 году указ президента Ельцина от 15 октября 1991 года «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» отменил централизованную систему распределения, практикуемую большевиками. Последовавший за ним закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» определил новые принципы размещения заказов для государства – путем проведения конкурса, на основании которого необходимо было заключать государственный или муниципальный контракт.

Принятие в 1994 году первой части Гражданского кодекса Российской Федерации, оказало большое влияние на развитие конкурентных взаимоотношений в сфере государственных заказов: документ характеризовал, что органы власти могут взаимодействовать в рыночных взаимоотношениях наравне с другими субъектами и установил характерные черты заключения договоров, путем торгов. В том же 1994 году был принят закон Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» №60-ФЗ, регулировавший помимо основных положений госзаказа, также вопросы ответственности за нарушение условий государственных контрактов, а также качество поставляемой продукции<sup>24</sup>.

В начале 2000-х годов была предпринята попытка полностью формализовать процесс государственного прокьюремета и уже президентом Путиным был подписан федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон был призван корректировать все проблемы, сопряженные с концепцией государственных закупок в Российской Федерации; в нем отражались все понятия, документы, условия, требования, механизмы, основы и прочие нормативы организации и проведения

---

<sup>24</sup>Рыманов А. Ю. Анализ системы государственных закупок // Экономический анализ: теория и практика. – 2014. – № 16 ( 367). – С. 40-44.

государственных конкурсов, как для заказчиков, так и для исполнителей заказа. Федеральным законом №94-ФЗ были поставлены следующие цели<sup>25</sup>:

- 1) Обеспечение единства экономического пространства на территории РФ;
- 2) Эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования;
- 3) Расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия;
- 4) Развитие добросовестной конкуренции;
- 5) Совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- 6) Обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов;
- 7) Предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Но, на практике эти цели не были достигнуты и реализованы. Закон не проявил себя должным образом и не оправдал возложенных на него ожиданий даже за девять лет своего существования и с «поддержкой» несметного количества поправок, дополнений и указов, корректирующих его, закон стал рассадником коррупции и значительно снизил эффективность государственных закупок.

В результате, на смену федеральному закону №94-ФЗ в начале 2014 года пришел федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который ввел новую систему, порядок и принципы для организации государственного прокьюрента. Федеральный закон №44-ФЗ также был подписан Президентом Российской Федерации Путиным 5

---

<sup>25</sup>Айдаева С.А., Сатийаджиева К.М. Система государственных закупок в Российской Федерации: история развития и современное состояние // В сборнике: Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем Сборник научных трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции. Под ред. Шабановой М.М. - 2016. - С. 21-25.

апреля 2013 года и вступил в силу 1 января 2014 года. Отдельные части закона будут «догонять» основную часть на протяжении еще нескольких лет, так, например, положение об обязательном общественном обсуждении и единая информационная система государственных закупок, вступили в силу только с января 2016 году.

Федеральный закон №44-ФЗ ставит перед собой следующие цели регулирования отношений, связанных с государственными закупками: повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг; обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок; предотвращение коррупции. Новый закон опирается на опыт всех предшествующих нормативных актов, действующих в России, а также на зарубежный и международный опыт организации закупок, именно поэтому его цели охватывают гораздо меньшую область, чем закона №94-ФЗ, но направлены они на достижение результатов по наиболее важным сферам применения и решение главных проблем системы государственного заказа: повышение эффективности закупок и противодействие коррупции.

Закон №44-ФЗ расширил перечень принципов организации системы государственных закупок.

С введением контрактной системы государственных закупок, отдельное внимание стало уделяться планированию закупок и оценке их обоснованности, т.е. теперь заказчики обязаны составлять планы закупок (на срок действия акта о соответствующем бюджете) и ежегодные планы-графики закупок, а также должны четко обосновать свою потребность в том или ином товаре (указать цель и причину потребности). Отступление от плана-графика закупок, разумеется, возможно, но также требует полноценного обоснования и внесения изменений в график непосредственно перед объявлением о начале процедуры закупок. Это необходимо для того, чтобы в дальнейшем была сформирована единая база закупок того или иного образования или органа, а в последствии и всей страны, с целью качественного планирования будущих закупок. Новым законом вводится

нормирование закупки – установление условий и требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе их качеств и характеристик. Эти новшества должны исключить необоснованное приобретение предметов роскоши и товаров (услуг) категории «люкс», а также ограничить чрезмерное потребление только для того, чтобы «исчерпать» бюджет.

Также для ограничения оппортунистического поведения госзаказчиков предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более одного миллиарда рублей, которое приобретет обязательный характер только в начале 2016 года. Пока же на едином портале государственных закупок в сети Интернет ([zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)) проходят общественные обсуждения лишь некоторых закупок, вызывающих общественный резонанс или имеющих явные признаки мошенничества, обнаруженные пользователями. Также на данном портале общественному обсуждению подвергается сам закон №44-ФЗ, в процессе которого выявляются его слабые стороны, а специалисты по контрактной системе в сфере госзакупок отвечают на вопросы пользователей закона.

Федеральный закон №44-ФЗ вводит некоторые новшества и в части заключения контрактов на государственный заказ, при этом сами процедуры проведения закупок не претерпели значительных изменений, по-прежнему, существуют следующие способы размещения заказов: открытые аукционы, среди которых преобладают электронные, закрытые аукционы, различные виды конкурсов, а также запрос котировок (предложений) и закупки у единственного поставщика. В части организации процедур торга, были подробно прописаны методы определения начальной (максимальной) цены контракта. Для борьбы с мошенничеством вводится обязанность участников торгов предоставлять повышенное залоговое или денежное обеспечение (если предложенная ими цена опускается ниже стартовой на 25% и более) и вводится банковское сопровождение контрактов (расчеты в ходе исполнения контракта, сопровождаемого банком, будут отражаться на счетах, открытых в нем). Повышенное обеспечение и единые банковские счета дадут

государственному заказчику больше уверенности в исполнителе и обеспечат его защиту в случае срыва закупки.

Однако, в отношении механизмов государственных аукционов новым законом ограничивается возможность закупки у единственного поставщика, хотя и сохраняется возможность заключить подобный контракт, если конкурентные процедуры размещения заказа не состоялись (т.е. если был заявлен всего один участник, удовлетворяющий условиям конкурса, или при других ограничениях) при условии дополнительного обоснования такого контракта и согласования решения с вышестоящими органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок. Предполагается, что ограничение применения этого способа закупок позволит сократить количество закупок у единственного поставщика и повысить конкуренцию в сфере государственных и муниципальных закупок, а значит и повысить их эффективность<sup>26</sup>.

Благодаря новому закону, в системе государственных закупок появилась процедура квалификационного отбора при проведении конкурса или аукциона на поставку товаров, работ или услуг высокотехнологичного, инновационного или специализированного характера. Необходимое обслуживание для высокотехнологичного или специализированного оборудования или услуги также предусмотрено в законе о закупках: теперь возможно заключение «контракта жизненного цикла» с поставщиком, который обязуется обеспечивать последующие обслуживание, ремонт и утилизацию предмета закупки в случае необходимости.

Контрактная система и новый закон предполагают, что при осуществлении закупок государственными и муниципальными органами преимущество должно отдаваться не только учреждениям уголовно-исправительной системы, организациям инвалидов и малому бизнесу, как

---

<sup>26</sup>Халилов Р.М. История формирования российской системы государственных закупок // В книге: Реформы в России и проблемы управления - 2016 Материалы 31-й Всероссийской научной конференции молодых ученых. - 2016. - С. 227-229.



раньше, но и социально ориентированным некоммерческим организациям и организациям социально-незащищенных слоев населения – этнических и национальных меньшинств, пенсионеров и женщин. Также теперь заказчики будут обязаны отдавать приоритет инновационной продукции и товарам отечественного производства (причем не только в сфере обороны и безопасности, как раньше), что в современных условиях «внешней изоляции» России является приоритетным направлением развития всей страны.

Одним из главных и самых значительных введений закона о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является максимизация централизации закупок – передача закупочных процедур от «мелких» заказчиков в единый орган. В соответствии со статьей 26 закона №44-ФЗ централизация возможна путем использования нескольких вариантов: первый вариант – передача государственному (муниципальному) органу или казенному учреждению только полномочий на определение поставщиков для заказчиков; второй вариант – передача указанным органам абсолютно всех закупочных функций заказчика – от планирования закупок и определения поставщиков до заключения и исполнения контрактов. Таким образом, существуют следующие способы централизации:

- ведомственная централизация: орган исполнительной власти или местного самоуправления решает сам выступать заказчиком от лица его территориальных органов и учреждений;

- территориальная централизация: муниципальные образования, по согласованию решения с субъектом Российской Федерации, могут передать свои закупочные процедуры субъекту;

- предметная централизация: когда один орган исполнительной власти, обладающий навыками закупок и/или специальными знаниями в предметной области закупки, централизованно приобретает какую-то конкретную специализированную продукцию для нескольких заказчиков.

Важно, что заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн. руб., должны сформировать специальные контрактные службы, а иные заказчики обязаны назначить контрактного управляющего.

Также, одна из самых важных особенностей новой системы государственного прокьюремента – «система слежения», в которую входят: мониторинг закупок, контроль исполнения заказа и аудит результатов исполнения – эти три элемента стоят как бы вне закупочного процесса, но являются, чуть ли не важнейшей его частью. Эти меры были введены для упрощения системы госзаказа, для повышения его прозрачности и ясности как для самих заказчиков и исполнителей, так и для сторонних наблюдателей – конечных получателей услуг и потребителей общественного блага – а в итоге – для повышения эффективности и избавления системы государственных закупок от самой большой ее проблемы – коррупции.

Для обеспечения прозрачности закупок также создается единая общедоступная информационная система. В ней будут размещаться планы закупок, данные об их реализации, реестры банковских гарантий исполнителей, реестры заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, библиотека типовых контрактов, каталоги товаров, работ или услуг, результаты мониторинга и аудита закупок и многое другое. Любая информация, касающаяся условий самого контракта, характеристик его предмета, заказчика или поставщика должна быть немедленно и в полной мере отображена в единой системе государственных закупок на официальном сайте – это является одним из главных условий обеспечения эффективности государственного рынка.

Система мониторинга государственных закупок, контроль их осуществления и единая информационная система начнут полноценно действовать только с января 2016 года, пока же идет подготовительный этап – собрание, обработка и систематизация информации о государственных закупках по всей России. Подготавливаются реестры типовых контрактов, недобросовестных поставщиков, идет апробация системы присвоения и

использования идентификационного номера закупки, которые помогут значительно упростить и упорядочить всю систему государственного заказа.

Таким образом, история развития государственного заказа в России имеет более чем двухсотлетнюю историю. Каждый период исторического развития России характеризуется специфическими и уникальными чертами, что находит свое отражение в законодательстве.

### **1.3 Зарубежный опыт правового регулирования системы государственных закупок**

При разработке Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» некоторые идеи были заимствованы из законодательства США, прежде всего сам термин «контрактная система». Ввиду большого значения госзакупок для развития европейской интеграции была признана необходимость включить открытие рынка госзакупок в качестве одного из ключевых элементов Программы Внутреннего рынка. Согласно ей должны были быть обеспечены условия, при которых рынок госзакупок услуг был бы открыт для европейской конкуренции, с тем чтобы поставщики услуг имели равные возможности заключать государственные контракты<sup>27</sup>.

В виду того, что в настоящее время в Российской Федерации происходит реформирование законодательства о государственных закупках, изменяется модель проведения государственных закупок, изучение опыта проведения государственных закупок в зарубежных странах является необходимым для того, чтобы выбрать наиболее подходящую для российских реалий модель проведения государственных закупок с учетом

---

<sup>27</sup>Феклистова Д.П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок // Молодой ученый. - 2017. - № 7 (141). - С. 373-375.

опыта зарубежных стран, где уже используются и эффективно применяются различные модели проведения государственных закупок. На сегодняшний день существуют три модели организации государственных закупок: централизованная, децентрализованная и частично децентрализованная.

В соответствии с централизованной моделью размещение заказов на закупку осуществляется специализированной организацией или единым структурным подразделением органа исполнительной власти – организатором закупок. Данная модель применяется в США и самое главное значение в системе государственной власти имеет вопрос о том, какие органы имеют право заключать контракты от имени государства.

Согласно децентрализованной модели государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности. Примером использования данной модели может служить система государственных закупок Германии, отличительной особенностью которой является то, что государство изначально не имеет никаких специфических полномочий и привилегий. В качестве покупателя государство конкурирует с представителями частного сектора, отслеживая изменения на рынке, а так же информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров и услуг. При этом основой урегулирования споров служит гражданское право.

Отличительной особенностью частично децентрализованной модели является то, что полномочия по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией. Возможны различные варианты применения данной модели. Так, централизованная модель может применяться исключительно для закупки товаров, поставляемым из-за рубежа, в то время как закупка товаров, работ, услуг отечественного производства будет осуществляться в соответствии с децентрализованной моделью.

Следует отметить, что разделение полномочий по размещению заказов на закупку может осуществляться и по другим признакам. Все

вышеперечисленные модели могут применяться в пределах одной страны и применения конкретной модели может зависеть от различного рода факторов, таких как географических, административных, экономических и других.

Контрактная система США была создана в 1921 г. и является одной из старейших государственных контрактных систем, которая охватывает более 90% номенклатуры товаров, выпускаемых в США и обеспечивает потребности государства в самых различных сферах, начиная от оборонного заказа и заканчивая гражданским. Она основана на принципах честной и открытой конкуренции, прозрачности на всех этапах (перед размещением заказа, при определении победителей тендеров, после размещения заказа) и принципах рационального использования денежных средств<sup>28</sup>.

В США объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы составляет более 500 млрд дол. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций.

Федеральное Правительство США имеет очень сложную и раздробленную структуру организации закупок. Федеральные закупки осуществляются в соответствии с демократическими принципами и в рамках установленной Конституцией США системы сдержек и противовесов, которая состоит из трех независимых ветвей власти: законодательной, судебной и исполнительной. Несмотря на то, что суды напрямую не вовлечены в процесс установления государственной политики и правил в отношении проведения государственных закупок, они рассматривают споры, в которых одной из сторон является Федеральное Правительство, в частности договорные споры, решения по которым будут содержать правовую норму регулирования государственных закупок.

Конгресс США реализует свои полномочия в отношении регулирования федеральной закупочной системы посредством принятия

---

<sup>28</sup>Прокофьевич С.Е., Горбунцов М.А. Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. - 2012. - № 1. – С.101.

законов, распределения бюджетных ассигнований и осуществления контроля. Конгресс США принимает законы, содержащие политику проведения государственных закупок, процедуры, в соответствии с которыми осуществляется государственная закупка и занимается формированием фондов, созданных для целей проведения государственных закупок. Так же Конгресс США осуществляет контроль за закупками через Комитеты Сената (SenateCommittees) и Комитеты Палаты Представителей (HouseCommittees). Следующие Комитеты Сената осуществляют контроль за закупками: Вооруженных сил (ArmedService), Внутренней безопасности и Государственных дел (HomelandSecurityandGovernmentalAffairs), Малого бизнеса и предпринимательства (SmallBusinessandEntrepreneurship)<sup>29</sup>. Контроль за закупками так же выполняется Комитетами Палаты Представителей: Внутренней безопасности (HomelandSecurity), Контроля и Государственных реформ (OversightandGovernmentReform), Малого бизнеса (SmallBusiness).

Президент США может принимать законодательные акты в сфере регулирования государственных закупок и санкционировать расходы на проведение государственных закупок. Он занимается установлением государственной закупочной политики и процедур посредством принятия исполнительных приказов (executiveorders), принятия политических и управленческих решений – назначает руководителей Агентств, а так же лиц, которые прямо или косвенно осуществляют контроль за реализацией закупочной программы и процесса организации государственных закупок.

В настоящее время в структуру федеральных закупок исполнительной ветви власти входят следующие органы: Служба Управления и Бюджета (TheOfficeofManagementandBudget), Служба Федеральной закупочной политики (TheOfficeofFederalProcurementPolicy), Оборонный закупочный регулятивный совет (theDefenseAcquisitionRegulatoryCouncil), Гражданский

---

<sup>29</sup>URL: <https://www.fai.gov>.

закупочный регулятивный совет (the Civilian Acquisition Regulatory Council), Федеральный закупочный регулятивный совет (the Federal Acquisition Regulatory Council) и Коллегия по контрактным апелляциям (Board of Contract Appeals). Вышеперечисленные органы принимают непосредственное участие в разработке Федеральных закупочных правил (FAR – Federal Acquisitions regulations).

До 1982 г. существовало около пятисот законов, посредством которых осуществлялся процесс регулирования государственных закупок<sup>30</sup>. В 1982 г. Президент США принял Исполнительный приказ 12353, в соответствии с которым государственные органы должны были разработать унифицированный нормативно-правовой акт, содержащий все нормы, регулирующие государственные закупки в США. Это, в первую очередь, было необходимо для того, чтобы не возникало проблем при поиске источника, регулирующего государственные закупки. Правовое регулирование государственных закупок в США осуществляется посредством Федеральных законов и Федеральных закупочных правил (FAR – Federal Acquisitions regulations). К Федеральным законам, регулирующим государственные закупки следует отнести следующие: «О закупке товаров производства США» 1933 г.; «О типовых стандартах оплаты труда» 1936 г.; «О закупках объектов федеральной собственности и услуг» 1949 г.; «О достоверности данных при торговых переговорах» 1962 г.; «О Ведомстве по федеральной закупочной политике» 1974 г.; «О торговых соглашениях» 1979 г.; «О конкуренции при контрактации» 1984 г.; «О совершенствовании федеральных закупок» 1994 г.; «О реформировании федеральных закупок» 1995 г.; «О реформировании закупочных услуг» 2003 г. Федеральные закупочные правила были разработаны в 1984 г. и в настоящее время содержат более 4300 тысяч норм и правил, детально характеризующих все

---

<sup>30</sup>Federal Acquisition Institute. - 1999. - P. 3-15.

этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления уже заключенными государственными контрактами<sup>31</sup>.

Основная задача FAR – выработка норм, содержащих в себе единую закупочную политику и порядок ее реализации. Процесс федеральных государственных закупок в США в зависимости от типа закупок и стоимости может быть, как очень сложным, так и очень простым. В соответствии с FAR, государственные закупки разделяются на пять главных категорий: поставки, строительства, оказания услуг, проведения исследований и разработки, а также аренды недвижимости.

Каждой категории присвоен индивидуальный номер. Например, FAR 2.101 определяет, что по категории «поставка» может закупаться любое имущество за исключением недвижимости. Так, к данной категории можно отнести: проведение общественных и строительных работ, а также работ по обустройству; поставку кораблей, корабельного оборудования; поставку воздушных судов, запчастей к ним, аксессуаров и оборудования; поставку станков; а также работы по изменению или установке всего вышеперечисленного.

В зависимости от стоимости, выделяют следующие виды государственных закупок: небольшие или «микро-закупки» в соответствии с которыми возможна поставка товаров или оказание услуг, за исключением строительных, общей стоимостью не превышающей двух тысяч пятисот долларов, а в случае строительных работ сумма не может превышать двух тысяч долларов (FAR 2.101); «ограниченные упрощенные закупки», в соответствии с которыми предельная сумма составляет сто тысяч долларов, за исключением случаев, когда закупка осуществляется не для территории США для выполнения незапланированных операций или для выполнения гуманитарных операций и операций по поддержанию мира, в этих случаях предельная сумма составляет двести тысяч долларов; большие закупки,

---

<sup>31</sup>URL: <https://www.acquisition.gov>



размер которых превышает допустимый для упрощенных закупок. В заключение следует отметить, что Федеральное Правительство США является самой большой организацией в мире как публичного сектора, так и частного, которая осуществляет закупку товаров самых различных категорий, начиная от очень простых и заканчивая самыми сложными, в зависимости от требований, которые предъявляют государственные органы. Более того, Федеральное Правительство США реализует свое право на проведение государственных закупок для социально-экономических задач. Из этого видится очевидным, что структура организации закупок и процесс организации закупок в США являются очень сложными и требуют детального изучения<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Савченко В.В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). - 2016. Т. 7. - № 2 (26). - С. 166-172.

## **2 Заключение, исполнение, ответственность сторон за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение контракта на поставку товаров для государственных нужд**

### **2.1 Заключение и исполнение контракта на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд**

Процедура заключения контракта для нужд государства и муниципальных образований должна проходить в строгом соответствии с законом, который регулирует порядок обеспечения товарами, необходимыми для государства и муниципальных образований.

Форма и порядок заключения государственных или муниципальных контрактов для государственных или муниципальных нужд обладают значительными особенностями<sup>33</sup>.

Заключение государственных и муниципальных контрактов является сложным процессом, который должен обеспечить законные интересы заказчика и быть доступным для добросовестных участников гражданского оборота желающих принять участие в контракте в качестве поставщика.

Необходимо отметить, что разработанное специальное законодательство, представляет детальное регулирование многочисленных процедур, связанных с закупками для государственных (муниципальных) нужд.

Принятый в 2014 году закон № 44-ФЗ, пришел на смену закону о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. С момента вступления в законную силу данного закона прошло более двух лет, однако в настоящее время нет возможности говорить о высокой эффективности и результативности закона, как предполагалось ранее. На законодательном уровне, было запланировано принятие целого пакета подзаконных актов, в

---

<sup>33</sup>Калемина В.В. Договорное право. - М.: Омега-Л, 2014. – С.153.

качестве эффективного механизма реализации нового закона, большей частью, еще к началу 2014 года. В соответствии со статьей 24 закона, закреплены способы, определяющие поставщиков товаров, подрядчиков работ и исполнителей закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

К таким способам относятся: конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений. Конкурсом, как способом определения поставщиков товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд, называется способ, при котором выигрывает тот, кто предлагает лучшие условия исполнения контракта на поставку товара для государственных и муниципальных нужд. Аукционом, как способом определения поставщиков товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд, называется способ, при котором выигрывает тот, кто предлагает наименьшую цену контракта на поставку товара для государственных и муниципальных нужд.

В статье 31 данного закона, приводятся требования к участникам закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд в форме аукциона или в форме торгов. При этом п. 7 указанной статьи, содержит правило, не выполнимое комиссией по отбору участников закупки, требуя проверить у участников отсутствие судимости или не применения в их отношении меры уголовного наказания виде лишения права заниматься определенной деятельностью. Каким образом, комиссия должна это выяснять, в законе не прописано.

Особо следует остановиться на запросе котировок, использование которого при малых закупках (до 500 000 руб.) традиционно предпочитает заказчик. По новому закону, предложенный способ никакого отношения к классическому запросу котировок не имеет - сегодня мы имеем упрощенный конкурс, в котором не только сокращены сроки, но и для которого не требуется документация. Косвенно это подтверждается и тем, что в КоАП

РФ<sup>34</sup>. Снята ответственность за дробление заказа (всей закупки) для того, чтобы провести запрос котировок.

Классический же вариант (за рубежом называется закупкой в свободной торговле; в России, ранее обозначалось как коммерческое заготовление) предполагает изучение существующего (сложившегося, сформировавшегося) рынка и поиск наилучшего сочетания «цены/качества», как это мы ежедневно делаем в быту, посещая магазины<sup>35</sup>.

Закон сегодня требует подачи запечатанных в конверты предложений с комплектом документов об участнике и публичной процедуры их вскрытия. Один интересный момент: подача заявок заканчивается накануне вскрытия конвертов, но непосредственно перед вскрытием можно все-таки еще подать заявку (правда, возникает вопрос: можно ее рассматривать или нужно вернуть обратно?). Здесь сделана попытка законодателя вернуться к ситуации, близкой к зарубежному опыту (когда в день вскрытия конкурсных конвертов уже ничего изменить нельзя), который базируется на типовом законе о публичных закупках, регламентирующий данного рода процедуры их состав, а так же их последовательность.

Закон, регулирующий порядок обеспечения товарами для государственных и муниципальных нужд, безусловно, является заметным явлением в современном законодательстве. Но будут ли достигнуты поставленные задачи по увеличению эффективности и результативности заключения контрактов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, зависит от целого ряда различных факторов, но, прежде всего от того, как грамотно сумеют его использовать ответственные

---

<sup>34</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 1 (ч. 1). - ст. 1.

<sup>35</sup>Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая о передаче имущества. Изд. 3-е, стереотипное. - М.: Статут, 2001. С.113.

лица, участники контрактной системы в своей правоприменительной практике<sup>36</sup>.

Правовое регулирование исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона, занимает лидирующее место среди способов определения поставщика, а государственные контракты на поставку продукции составляют большую часть бюджетных затрат по сравнению с контрактами на выполнение работ и оказание услуг.

Вступивший в силу 1 января 2014 года Закон о контрактной системе № 44-ФЗ также содержит нормы, которые регулируют рассматриваемый вопрос. Статья 94 данного закона определяет особенности исполнения государственного контракта, а ст. 95 – регламентирует изменение и расторжение контракта. Данные нормы являются нововведением, т.к. в предыдущем Законе № 94-ФЗ их не было. Именно применение положений этих норм вызывает наибольшее количество проблем в современной правоприменительной практике.

Итак, первой проблемой является введенное ст. 94 понятие о проведении экспертизы результатов исполнения государственного контракта, которое является новшеством и, естественно, возникает много споров о правильности применения норм в этой сфере. Согласно ч. 3 указанной статьи, для осуществления проверки результатов исполнения госконтракта на поставку продукции заказчик обязан провести экспертизу, проводить экспертизу госзаказчик может своими силами или с привлечением сторонних экспертных организаций и экспертов. Требования к экспертам установлены положениями ст. 41 Закона № 44-ФЗ.

Первое, что обращает на себя внимание, это положения ч. 2 ст. 41, согласно которым государственный заказчик может привлекать экспертов из

---

<sup>36</sup>Бабунова С.А. Порядок заключения контракта на поставку товара для государственных (муниципальных) нужд // В сборнике: Теория и практика приоритетных научных исследований сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4-х частях. - 2016. - С. 139-142.

числа своих сотрудников, проработавших до проведения экспертизы не менее двух лет. На практике же, обязанности проводить экспертизу результатов контракта возлагают на сотрудника, имеющего какие-либо знания касательно поставляемой продукции.

В результате эта экспертиза превращается в чистую формальность, когда сотрудник, принимающий товар, вынужден подготовить еще один документ (экспертное заключение). До 1 января 2014 г., когда действовал Закон № 94-ФЗ, «экспертным заключением» была подпись уполномоченного лица заказчика в графе «к количеству и качеству поставленного товара претензий не имею» товарной накладной. А в настоящее время получается, что товар принят согласно той же подписи в товарной накладной, а потом еще составляется экспертное заключение, где также указано что количество и качество товара соответствует условиям государственного контракта.

Следующей проблемой правового регулирования, является пробел законодательства в положениях ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, согласно которым, по соглашению между заказчиком и поставщиком, при исполнении государственного контракта на поставку товара, можно заменить поставляемую продукцию на аналогичную, но с улучшенными качественными, техническими и функциональными характеристиками. Приведем пример использования данного пробела в коррупционных целях. В ходе исполнения контракта стороны заключают дополнительное соглашение об изменении одного торгового наименования лекарственного препарата на другое, но более дешевое по предельной отпускной цене с формулировкой «замена на улучшенные технические и функциональные характеристики». При этом цена заключенного контракта остается прежней, так как ч. 10 ст. 31, ч. 7 и ч. 8 ст. 95 Закона № 44-ФЗ не предусматривают обязанность заказчика в указанном случае привести значение цены заключенного контракта в соответствие с новой предельной зарегистрированной ценой препарата.

Данный способ может теоретически быть применен заказчиком и поставщиком в любых контрактах, где возможно осуществление подобной замены.

Согласно ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, подобные изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов. Следовательно, контролирующим органам в сфере государственных закупок необходимо обратить особое внимание на все случаи замен поставляемого товара в ходе исполнения контракта.

Интересно и применение норм Закона № 44-ФЗ, в части проведения контроля за исполнением контракта, согласно ч. 1 ст. 101, заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком условий контракта в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, основной объем контрольных полномочий за исполнением заключенных контрактов ложится непосредственно на заказчиков. Важно понимать, что заказчик должен контролировать не только исполнение обязательств своим контрагентом, но и исполнение обязательств в рамках заключенного контракта им самим.

В рамках контроля исполнения обязательств по контракту на поставку продукции для государственных нужд, заказчик обязан «отслеживать»: соблюдение сроков поставки товаров; соответствие поставленных товаров условиям контракта; привлечение поставщиком субпоставщиков из числа субъектов малого предпринимательства; социально ориентированных некоммерческих организаций, если для этих лиц при объявлении закупки были предусмотрены преимущества согласно с ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ; своевременное предоставление поставщиком надлежащим образом заполненных документов об исполнении контракта; в случае, если предоставленное заказчику обеспечение исполнения контракта в форме банковской гарантии стало по каким-либо причинам недействительным, – замену такого обеспечения на действительное.

Направлением контроля, в равной мере относящимся и к контролю заказчиком за исполнением контракта поставщиком, и к контролю

исполнения контракта им самим, является контроль за внесением в контракт изменений. В данном вопросе, стоит четко придерживаться общего правила, установленного Законом № 44-ФЗ, о запрете изменения контрактов в ходе их исполнения. Из этого правила имеется ряд исключений, которые установлены ст. 95 данного закона. При этом необходимо иметь в виду, что, до конца 2015 года, в рамках правительственных антикризисных мер, действовали дополнительные возможности изменять сроки, количество и цену по контрактам.

В силу все более нарастающей волны кризиса подобный нормативный правовой акт принят и в этом году<sup>37</sup>.

Таким образом, выявить актуальные проблемы правового регулирования государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона, можно только путем анализа применения на практике норм ГК РФ и Закона № 44-ФЗ.

## **2.2 Особенности прекращения и расторжения контракта на поставку товаров для государственных нужд**

Необходимость расторжения контракта может быть продиктована как обстоятельствами, не связанными с претензиями сторон контракта друг к другу, так и ненадлежащим исполнением обязательств.<sup>38</sup>

При наличии обстоятельств, с которыми законодательство либо договорные условия связывают возможность заказчика отказаться от услуг конкретного участника закупки, заказчик имеет возможность восстановить

---

<sup>37</sup>Заикина И.В., Козлитин Г.А., Альбов А.П. Проблемы правового регулирования исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона по итогам 2016 года // Вестник Института мировых цивилизаций. - 2017. - № 14. - С. 79-85.

<sup>38</sup>Беляева, О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах. - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА- М, 2011.-С. 23



свои права в судебном либо внесудебном порядке с учетом требований нормативных актов и сложившейся правоприменительной практики.

Основным вопросом при решении заказчиком задачи максимально оперативно прекратить договорные отношения с конкретным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) является возможность отказаться от контракта без обращения в юрисдикционный орган по подсудности.

Пунктом 8 ст.95 Закона 44-ФЗ установлено, что расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. Расторжение договора по соглашению сторон вполне естественно. Заключение контракта является совместным действием каждой из сторон, поэтому логичным для государственного (муниципального) контракта является возможность его расторжения двухсторонним соглашением. Не вызывает существенных вопросов расторжение контракта в судебном порядке, поскольку судебная форма защиты является основной юрисдикционной формой защиты гражданских прав.<sup>39</sup> Однако третий способ расторжения контракта - в результате одностороннего отказа стороны от его исполнения - вызывает не только теоретический, но и практический интерес.

Закон №44-ФЗ допускает односторонний отказ от исполнения контракта как заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя).

При этом заказчик имеет право отказаться от исполнения контракта в случае, если его отказ от исполнения контракта в одностороннем порядке предусмотрен контрактом, а поставщик (подрядчик, исполнитель) - в случае, если это право закреплено за заказчиком.

В соответствии с п.9 ст.95 Закона №44-ФЗ заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения

---

<sup>39</sup> Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. -2014.-№9.-С.6.

отдельных видов обязательств.

Такое право существует у заказчика независимо от того, заключается ли соответствующий контракт по результатам проведения конкурентных процедур или у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций для принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Несмотря на то что проведение экспертизы является всего лишь правом заказчика, а не обязанностью, результаты экспертизы могут помочь заказчику доказать наличие существенных нарушений условий контракта, которые служат причиной для отказа от исполнения контракта.

Если заказчиком проведена экспертиза поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций, решение об одностороннем отказе от исполнения контракта может быть принято заказчиком только при условии, что по результатам экспертизы товара, (работы, услуги) будут подтверждены нарушения условий контракта, послужившие основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта<sup>40</sup>.

Основания для одностороннего отказа стороны от исполнения контракта могут быть разными, но в главной степени зависят от предмета контракта: поставка товара, подряд или оказание услуг.

Согласно ст. 523 ГК РФ односторонний отказ от исполнения договора поставки (полностью или частично) допускается в случае существенного нарушения договора одной из сторон.

Необходимо отметить, что не любое нарушение со стороны поставщика товаров будет являться основанием для одностороннего отказа от исполнения контракта.

---

<sup>40</sup>Кикавец В.В. Философия качества, или как оцепить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12.-С.16.

ВАС РФ в определении от 15.03.2010 № ВАС-2743/10 по делу № А76-6446/2009-17-344<sup>41</sup> указал, что нарушение промежуточных сроков поставки отдельных партий при соблюдении конечных сроков не является существенным нарушением договора поставки, если такое нарушение не повлекло ущерба для заказчика. Заказчику следовало предоставить доказательства причинения ему ущерба в результате нарушения сроков поставки товаров. Однако соответствующих доказательств представлено не было, вследствие чего допущенные поставщиком нарушения промежуточных сроков поставки были признаны судами несущественными.

Однако, встречается судебная практика, когда даже однократное нарушение срока поставки товаров является существенным нарушением контракта.

Так в постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.08.2014 по делу №А17-5614/2013<sup>42</sup> суд указал, что если по условиям договора весь товар передается единовременно, то длительное неисполнение обязанности по его поставке является существенным нарушением договора, следовательно, односторонний отказ от исполнения договора в этой ситуации является правомерным и не может расцениваться как злоупотребление правом и недобросовестное поведение заказчика.

Поэтому определение существенности того или иного нарушения является категорией оценочной, и одно и то же нарушение в одном случае может быть признано существенным, в другом - нет.<sup>43</sup>

Также в судебной практике сложились две позиции по вопросу является ли перечень существенных нарушений, установленных ГК РФ исчерпывающим. Так в некоторых судах приняты решения, что стороны не

---

<sup>41</sup> Определение ВАС РФ от 15.03.2010 № ВАС-2743/10 по делу № А76-6446/2009-17-344 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.08.2014 по делу №А17-5614/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>43</sup> Чуряев А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС// Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-С.33

вправе использовать основания для одностороннего отказа от исполнения контракта, непредусмотренные ГК РФ, даже если другая сторона нарушает условия контракта.

Согласно другой судебной практике односторонний отказ от исполнения контракта на поставку товаров возможен по основаниям, которые стороны вправе определить в контракте самостоятельно.

При этом, необходимо помнить, что в ГК РФ перечень оснований для одностороннего отказа стороны от исполнения контракта на выполнение работ и оказание услуг является открытым.

Гражданское законодательство предоставляет право заказчику в любое время до сдачи подрядчику (исполнителю) результата работы (услуги) отказаться от исполнения договора, уплатив подрядчику (исполнителю) часть установленной цены пропорционально части работы (услуги), выполненной (оказанной) до получения извещения об отказе заказчика от исполнения договора. Это основание не зависит от наличия или отсутствия нарушений со стороны подрядчика (исполнителя).<sup>44</sup>

Нередки случаи, когда заказчики пытаются расторгнуть государственный (муниципальный) контракт на основании промежуточных недостатков выполненных работ (оказанных услуг). При этом заказчики стремятся расторгнуть контракт так, чтобы не производить выплаты по уже выполненным работам (оказанным услугам). При правовой защите участникам важно грамотно выстроить линию защиты, чтобы в ходе судебного процесса доказать не только достижение значительных результатов исполнения контракта, но и незаконное лишение возможности получения законно ожидаемого вознаграждения.

Так, в постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 04.08.2014 №08АП-5247/2014 по делу №А70-1188/2014 указано, что овеществленный результат выполненных подрядчиком работ - проектная

---

<sup>44</sup> Чваненко Д.А. К вопросу об ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-С.12

документация - существует, не утрачена возможность продолжения исполнения контракта, поэтому отсутствуют основания считать несоблюдение ответчиком срока выполнения работ по контракту существенным его нарушением, влекущим для заказчика такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении контракта.

Напротив, расторжение контракта влечет ущерб для подрядчика, поскольку исполнитель лишается возможности получения законно ожидаемого вознаграждения (в т. ч. для возмещения своих расходов по исполнению контракта).

Указанный пример наглядно демонстрирует, что грамотная юридическая позиция позволяет (несмотря на некие недостатки при исполнении контракта) препятствовать расторжению контракта недобросовестной стороной.

Довольно часто при расторжении государственного (муниципального) контракта заказчики не соблюдают установленные контрактом и законодательством процедуры по расторжению государственных (муниципальных) контрактов, что в конечном итоге влечет признание действий таких заказчиков неправомерными.

Так решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в течение одного рабочего дня, следующего за датой принятия решения, должно быть размещено в единой информационной системе и направлено поставщику (подрядчику, исполнителю):

- по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте;
- телеграммой;
- посредством факсимильной связи;
- по адресу электронной почты;
- с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о

его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю). Перечень способов донесения односторонней воли до контрагентов достаточно широкий, предполагается, что споры по этому вопросу возникнуть не должны.

Законом №44-ФЗ не установлены требования по содержанию решения об одностороннем отказе от исполнения контракт. Следовательно, такое решение оформляется в свободной форме. В нем целесообразно отразить причину одностороннего отказа от исполнения контракта, дать ссылку на соответствующее основание для расторжения контракта, предусмотренное контрактом и ГК РФ, и на документы, подтверждающие наличие у заказчика оснований для одностороннего отказа от его исполнения.

Примечательным является тот факт, что согласно п. 14 ч.1 ст. 95 44-ФЗ одностороннее расторжение контракта происходит не с момента принятия решения об отказе от исполнения контракта и сообщения в предусмотренных законом формах об этом контрагенту, а предоставляется десятидневный срок, в течение которого контрагент может исправить нарушения. В течение указанного срока не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта выступает стимулирующей оперативно-обеспечительной мерой, позволяя нарушителю контракта исправить, если это еще возможно, нарушение контракта, которое и явилось основанием применения меры отказа от его исполнения и, соответственно, расторжения контракта. Однако такое правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) контракта.

Отметим, что расторжение контракта по инициативе заказчика в одностороннем порядке может повлечь внесение сведений об исполнителе в реестр недобросовестных поставщиков.

Так согласно Закону № 44-ФЗ в реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения контракт, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми в связи с существенным нарушением ими условий контракта они расторгнуты по решению суда или в одностороннем порядке. Следовательно, в случае

если причиной расторжения договора послужило существенное нарушение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракт, сведения о таком поставщике (подрядчике, исполнителе) включаются в реестр недобросовестных поставщиков.

Однако, если государственный (муниципальный) контракт расторгается в одностороннем порядке в связи с тем, что «отпала необходимость» в предмете закупки на основании ст. 717, 782 ГК РФ, сведения о подрядчике (исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков не направляются<sup>45</sup>.

Проанализировав порядок прекращения и расторжения договора поставки товаров, автор выпускной квалификационной работы пришел к выводу, что стороны договора имеют право на прекращение договора в одностороннем порядке. Однако по нашему мнению законодательство, регулирующее данные вопросы, требует корректировки.

### **2.3 Особенности юридической ответственности в рамках контрактов в части неисполнения и (или) ненадлежащего его исполнения на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд**

Юридическая ответственность, неразрывно связанная с государством, нормами права, обязанностью и противоправным поведением отдельных граждан и их объединений, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, по праву может считаться одной из ведущих категорий юриспруденции.

Ответственность сторон по договору поставки для государственных и муниципальных нужд за неисполнение или ненадлежащее исполнение

---

<sup>45</sup>Федина Л.М. Изменение и расторжение договора поставки для государственных нужд. правовая характеристика, перспективы развития // Наука и бизнес: пути развития. - 2015. - № 8. - С. 120-125.

контрактных обязательств выстроена на общих принципах гражданско-правовой ответственности.

Принципы гражданско-правовой ответственности: неотвратимости, индивидуализации, полного возмещения вреда. Установленный в Гражданском кодексе Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (далее - ГК РФ)<sup>46</sup> принцип юридического равенства участников гражданско-правовых отношений предполагает и установление равной имущественной ответственности государства за надлежащее исполнение обязанностей по государственным контрактам. Действующий Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ содержит в себе нормы, которые позволяют привлекать к гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных и муниципальных контрактов в равной степени как поставщика, так и заказчика (п. 4 ст. 34), кроме того, на поставщика возлагается ответственность за непредставление информации, указанной в п. 23 ст. 34 ФЗ N 44-ФЗ.

Своевременность поставки товаров в надлежащем качестве, количестве и ассортименте, предусмотренных договором поставки, и своевременная их оплата, иными словами, выполнение существенных условий договора - необходимое условие успешного развития рыночных отношений и экономики в целом. Надлежащее исполнение обязательств в договорных правоотношениях в целом выступает одним из основополагающих принципов.

Данная позиция находит явный отклик и в самом ФЗ N 44-ФЗ, в соответствии с которым заказчик и поставщик несут ответственность в виде неустойки (пени или штрафа) за просрочку исполнения обязательства, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных контрактом (ч. 5 ст. 34 ФЗ N 44-ФЗ). Нормы об ответственности, предусмотренные законодательством о закупках в части

---

<sup>46</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - N 5. - ст. 410.



платежей, вызванных неисполнением или ненадлежащим исполнением договорных обязательств, полностью перекликаются с гражданским законодательством.

Поставщик несет ответственность в виде неустойки (пени или штрафа) за просрочку исполнения договорного обязательства, в том числе гарантийного, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств (ч. 6 ст. 34 ФЗ N 44-ФЗ). Однако при всем при этом Закон N 44-ФЗ никак не ограничивает право заказчика на определение максимально возможного размера неустойки поставщика, что само по себе вызывает некоторые сомнения, судя по тому, что поставщик (подрядчик, исполнитель) изначально находится в более невыгодном положении, поскольку имеется заведомое неравенство переговорных возможностей. В связи с этим существует ряд примеров злоупотреблений со стороны заказчика в использовании такой обеспечительной меры, как неустойка. Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (далее - ВАС РФ) N 5467/14 был сделан верный и вполне очевидный вывод "о недопустимости включения заказчиком в контракт явно несправедливых и завышенных условий о неустойке поставщика, т.к. это противоречит основной идее законодательства о государственных закупках - создание стимулов участия в них"<sup>47</sup>.

Рассмотрим примеры судебной практики.

Определение Верховного суда Российской Федерации от 9 марта 2017 г. по делу № 302-ЭС16-14360. Если по контракту не поставлен товар, заказчик может взыскать с поставщика и штраф, и пени. Неисполнение обязательства не означает, что нельзя начислить пени за просрочку. Если товар не поставлен в установленный срок, то имеет место как нарушение контракта в целом, так и просрочка исполнения обязательства. Она отсчитывается с момента наступления срока поставки до дня расторжения

---

<sup>47</sup>Постановление Президиума ВАС РФ от 15.07.2014 N 5467/14 по делу N А53-10062/2013 // Вестник ВАС РФ. 2014. N 11.

контракта в связи с односторонним отказом. Взыскание лишь штрафа в этом случае не восстанавливает положение кредитора.

Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 9 марта 2017 г. по делу № А51-13190/2016. В документации заказчиком установлено требование о представлении в составе второй части заявки на участие в аукционе лицензии на осуществление частной охранной деятельности в соответствии с Законом № 99-ФЗ, Постановлением № 498, а также утвержденным Положением о лицензировании частной охранной деятельности с перечнем разрешенных услуг. Также указано, что в соответствии с ч. 5 ст. 9 Закона № 99-ФЗ место действия лицензии на территории субъекта Российской Федерации – Приморский край.

Если лицензия выдана федеральным органом исполнительной власти, то ее действие может распространяться на всей территории Российской Федерации, вне зависимости от адреса, указанного в лицензии, и предварительного уведомления субъекта Российской Федерации, на территории которого общество планировало осуществлять лицензируемый вид деятельности, не требовалось.

Однако в рассматриваемом случае лицензия от 29.04.2014 выдана УМВД России по Хабаровскому краю, то есть лицензирующим органом субъекта Российской Федерации, а не федеральным органом исполнительной власти, в связи с чем для осуществления деятельности на территории другого субъекта Российской Федерации (Приморского края) необходимо предварительное уведомление этого субъекта РФ о намерении осуществлять на его территории лицензируемый вид деятельности.

Решение Арбитражного суда Центрального округа от 16 февраля 2017 г. по делу № А64-2260/2016. Нормативные правовые акты в сфере закупок не содержат требований, обязывающих заказчика при размещении документации в ЕИС обеспечивать возможность копирования отдельных фрагментов текста, а также обеспечивать возможность сохранения

документации на технических средствах пользователей с последующей возможностью поиска и копирования произвольного фрагмента текста.

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. по делу № А32-9844/2015. Договор субаренды земельного участка заключен с нарушением положений Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (без соблюдения закупочных процедур и размещения информации о закупке на сайте) и в силу статей 168 и 180 ГК РФ является недействительной (ничтожной) сделкой (в целом).

Поскольку ответчик не отрицал факт использования земельного участка в спорный период, суд округа в силу п. 2 ст. 167, п. 1 ст. 1102, подп. 1 ст. 1103 и п. 2 статьи 1105 ГК РФ счел правомерным взыскание с общества (арендатора) задолженности по арендной плате, указав на недопустимость взыскания неустойки по недействительному (ничтожному) договору (статьи 166 и 167 ГК РФ). Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 марта 2017 г. по делу № А56-21053/2016. Предквалификационный отбор (ПКО) не является торгами (процедурой закупки), в связи с чем требования постановления № 1352 к нему не применяются.

ПКО открыт для всех участников и не ограничивает число субъектов малого и среднего предпринимательства при его прохождении, а требования к квалификации потенциальных контрагентов устанавливаются таким образом, что не создают преимущественных условий для субъектов крупного предпринимательства, что видно по итогам состоявшихся ПКО, в которых большинство подтвердивших свою квалификацию участников являются субъектами малого и среднего предпринимательства. Предприятие при проведении спорных торгов действовало в соответствии с постановлением № 1352 и Положением о закупках и правомерно осуществило закупку среди субъектов малого и среднего предпринимательства путем проведения открытого конкурса в электронной форме по итогам ПКО.

Решение Арбитражного суда СевероКавказского округа от 26 января 2017 г. по делу № А53-10355/2016. Заказчик обратился в суд с иском о понуждении заключить договор с участником закупки, признанным победителем запроса предложений. По мнению судов, процедура, которая проведена заказчиком (запрос предложений), не является торгами, по результатам проведения названной процедуры у истца (заказчика) не возникает обязанность заключить договор с конкретным лицом. Отсутствие корреспондирующей обязанности у организатора торгов противоречит правовой природе торгов. Следовательно, у победителя отсутствует обязанность заключить с заказчиком договор.

Решение Оренбургского УФАС России от 13 марта 2017 г. № 07-16-51/2017 (закупка № 31704707413). Согласно документации о закупке, заявка должна содержать в том числе копию бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах за прошедший календарный год с отметкой налогового органа о принятии или документ, подтверждающий получение бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах.

Комиссия считает, что ссылка заявителя на документ, представленный в качестве подтверждения приёма бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах налоговым органом в электронном виде, несостоятельна, поскольку представленный документ не подтверждает получение бухгалтерских документов налоговым органом (нет наименования налогового органа, Ф.И.О. работника налогового органа, принявшего документ, какой именно документ принят). Следовательно, закупочная комиссия правомерно отказала участнику в допуске к участию в закупке.

Решение ФАС России от 15 февраля 2017 г. (закупка № 31604545117). Учитывая природу договора поставки, отсутствие у поставщика фактов поставки товаров по предмету закупки не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам аукциона. Оборудование по предмету аукциона является серийным и находится в свободном доступе на рынке

соответствующего оборудования. Действия заказчика, установившего требование к участникам закупки о наличии опыта осуществления поставок компрессоров, стоимость которых составляет не менее 20% начальной (максимальной) цены договора (цены лота) в качестве обязательного для участников аукциона, ограничивает количество участников закупки и противоречит подп. 2 п. 32 Положения о закупке, п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках и нарушают ч. 1 ст. 2 Закона о закупках 44-ФЗ.

Решение Магаданского УФАС России от 16 марта 2017 г. № 04-30/6-2017 (закупка № 0347100009917000004). Определение заказчиком в конкурсной документации таких подкритериев критерия «Квалификация участника закупки», как наличие возможности установки и обслуживания видеосистем и охранно-пожарной сигнализации, наличие страхования ответственности охранной организации, наличие в дежурной смене обученного специалиста по обслуживанию лифтов, наличие огнестрельного оружия, не противоречит нормам Закона № 44-ФЗ и Постановления Правительства РФ № 1085. В действиях заказчика при установлении критерия «Квалификации участника закупки в целях оценки заявок» отсутствуют нарушения.

Решение Орловского УФАС России от 17 марта 2017 г. № 090-17/03 ТЖ (закупка № 0154300000217000044). Требования заказчика об остаточном сроке годности продовольственных товаров, выраженные в процентах, могут повлечь за собой установление неравных условий для поставщиков продовольственных товаров, ограничение конкуренции и количества участников закупок.

В целях предупреждения ограничения конкуренции остаточный срок годности продовольственных товаров, установленный в документации о закупках, должен быть обоснован и определен конкретным периодом (например, в годах, месяцах, днях), в течение которого продовольственные товары сохраняют свою пригодность, либо конкретной датой, до которой продовольственные товары сохраняют свою пригодность.

Следовательно, документация об аукционе в электронной форме разработана с нарушением требований ст. 33 и 64 Закона № 44-ФЗ, что содержит признаки административного правонарушения ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ.

Решение Крымское УФАС России от 6 марта 2017 г. № 06/348-17 (закупка № 0375300020617000004) Положениями Закона № 44-ФЗ не предусмотрено изменение заказчиком положений проекта контракта по истечении срока для внесения изменений в извещение, документацию о проведении закупок.

Идентификационный код закупки подлежит включению заказчиком непосредственно в проект контракта, прилагаемый к документации о закупке. Бездействие заказчика, не установившего в проекте контракта идентификационный код закупки, нарушает требования ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 34, ч. 1, 2 ст. 70 Закона № 44-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ.

Строго говоря, по сути, вытекающей из законодательства о контрактной системе, заказчик в контракте прописывает только те обязательные условия, которые установлены Законом. Отсюда можно сделать нехитрый вывод о том, что неустойка - законная санкция. Судебная практика носит противоречивый и парадоксальный характер, когда судами применяется по их усмотрению снижение размера неустойки, которая носит законный, а не договорный характер. Кроме того, в отсутствие легального определения понятия "явная несоразмерность" судебной практикой не выработан единый подход по данному вопросу<sup>48</sup>.

Представляется, что в целях обеспечения принципа равенства всех участников контрактных отношений по поставке товаров, работ и услуг его

---

<sup>48</sup>Титова Г.Г. К вопросу об ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта на поставку для государственных и муниципальных нужд // Конкурентное право. - 2016. - № 3. - С. 18-21.

обязательным условием должно быть условие об ответственности не только поставщика (подрядчика, исполнителя), но и заказчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства. При этом ответственность, возлагаемая на стороны контракта, должна быть соизмерима с правонарушением.

### **3 Пути совершенствования правового регулирования государственных закупок**

В период с 29.12.2017 г. по 11.01.2018 г. вступают в силу многочисленные изменения в законодательство Российской Федерации о контрактной системе. В связи с этим информационный портал [www.zakupki-portal.ru](http://www.zakupki-portal.ru) (журнал "Государственные и муниципальные закупки") подготовил настоящий обзор основных изменений и дополнений, внесённых в законодательство РФ о контрактной системе в конце декабря 2017 г.- начале января 2018 г.

В данный обзор не вошли положения Федерального закона от 31.12.2017 № 504-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", которые вступят в силу с 01.07.2018 г., а также изменения законодательства РФ в сфере государственного оборонного заказа.

Таким образом, разрешено при описании объекта закупки указывать товарный знак конкретного производителя в сочетании с фразой «или эквивалент», в том числе и при поставке товара.

Ранее допускалось указывать товарный знак, сопровождаемый фразой «или эквивалент» только в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставка которых не является предметом закупки<sup>49</sup>.

Также интересно исключение из закона фраза «описание объекта закупки должно носить объективный характер». Кроме того, с 11.01.2018 г. контрольные органы в сфере закупок и податели жалоб будут обязаны устанавливать и доказывать конкретные нарушения правил описания объекта

---

<sup>49</sup> Солина О.А. Коллизии в системе государственных закупок // Юридическая техника. - 2017. - № 11. - С. 707-709.



закупки, а не просто декларировать, что описание объекта закупки не носит объективного характера.

Важным изменением стало разрешение не расшифровывать сведения по закупкам нескольких групп товаров и услуг (так называемым однострочникам). По этим ТРУ в планах-графиках и планах закупок заказчики могут просто указывать их одной строкой, не расписывая пояснения. лекарства; закупки до 100 тысяч рублей; ремонтные работы/работы по содержанию нежилых помещений; преподавательские и экскурсоводческие услуги; найм работников для проведения статанализа; получение доступа к иностранным источникам информации. То есть, к "однострочникам", бывшим в плане старого образца, в 2018 году добавились данные о неконкурентных закупках в соответствии с пунктами 23, 42 и 44 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Основные изменения с 1 января затронули план график и план закупок. Формы стали более подробные. По новым правилам 2018 года в плане закупок необходимо указывать объем денежных средств по каждому КБК и соглашению о субсидиях в текущем, последующем и планируемых годах. В плане-графике заказчику нужно указывать цену для закупок, в том числе с единственным поставщиком, и информацией о товарах, работах или услугах с единицами измерения. Изменения в 2018 году следующие: 1 С 01.01.2018, если заказчик заключает долгосрочный договор с поставщиком, ему будет необходимо подтвердить, что финансирование будет в течение всего времени действия договора. Иными словами, для таких договоров по 44-ФЗ в план закупок 2018-2020 года нужно вписывать информацию о финансировании на весь срок их действия, если он выходит за пределы этих трех лет. Вместе с тем, в план закупок и план-график закупок на 2018-2020 не надо включать позиции, уже внесенные в план закупок и план-график-2017; 2 Ограничения по внесению изменений в план, который уже был составлен и утвержден. Теперь можно менять только если изменилась цена, если изменилось

законодательство, или изменился формат проведения закупки (в понятие "формата" входят как вид процедуры, так и сроки или объем).

По новым требованиям с 2017 года заказчики должны теперь прописывать объем финансирования в рублях (а не в тысячах рублей) и детализировать данные об особых закупках. При этом сведения об объеме финобеспечения по соглашению о предоставлении субсидии в плане отражать не надо. Обратите внимание, что объем финансового обеспечения - не то же самое, что НМЦК, и не обязательно то же самое, что объем средств, доведенных до заказчика на закупку. Также согласно изменениям федеральные заказчики по 44-ФЗ с 2018 г. должны включать сведения о закупках, которые составляют гостайну, в приложение к плану закупок на финансовый год и на плановый период. Для этого приложения устанавливается гриф секретности в соответствии с п. 3, 3 (1) Постановления № 1043.

С 1 января возобновлена проверка сведений из реестра контрактов, в том числе из реестра контрактов содержащего сведения, составляющие государственную тайну. Проверяется информация о сроках исполнения контрактов, количестве и единице измерения контрактов, непротиворечивости информации и документов. Заказчику необходимо указывать информацию о соисполнителях и субподрядчиках являющихся субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями, в том числе указывать их ИНН, место нахождения, дату заключения контракта, предмет контракта и его цену. Данные изменения указаны в Постановлении Правительства №443 от 13 апреля 2017 года.

При этом в отличии от Закона № 94-ФЗ который давал определения основным способам размещения заказов, например, статья 32 содержала в себе трактовку аукциона, под которым понимались торги, победителем которых признавалось лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта, Закон № 44-ФЗ не дает прямого разъяснения способов осуществления

закупок. Однако, проанализировав, например, статью 69 Закона № 44-ФЗ, можно также прийти к выводу, что аукцион -это один из способов закупки товаров, работ, услуг, победителем которого признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Данные нормы противоречат части 4 статьи 447 ГК РФ которая гласит, что выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. Как это можно совместить с закупками для государственных или муниципальных нужд, не совсем понятно.

Другое противоречие действующих норм Закона № 44-ФЗ мы обнаружим, если обратимся к статье 107 закона, регламентирующей виды ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе, а именно, данная норма устанавливает, что за нарушение законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая административная и уголовная ответственность.

Меры гражданско-правовой ответственности, достаточно полно, 72 определяет сам Закон № 44-ФЗ. Так, в статье 34 закона предусмотрена уплата неустойки за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта, как со стороны государственных (муниципальных) заказчиков, так и со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При этом размер штрафов, пени и порядок их расчета, определяется Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1063<sup>50</sup>.

Однако нередко возникают противоречия, при установлении размера ответственности за просрочку исполнения обязательства государственным заказчиком, не смотря на то, что частью 5 статьи 34 Закона № 44-ФЗ установлена ответственность в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка

---

<sup>50</sup> Редакционная группа проекта «ЗА честные закупки». Серая книга Остапа Бендера. - М., 2015. - С. 5.

Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы, в некоторых других нормативных правовых актах содержится иной размер ответственности.

В статье 45 Закона № 44-ФЗ также установлена ответственность банков, выдавших банковскую гарантию в целях обеспечения заявок и исполнения контрактов, за просрочку выплаты денежной суммы по гарантии.

Еще одним видом гражданско-правовой ответственности, согласно Закона № 44-ФЗ, является занесение информации об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов в реестр недобросовестных поставщиков. Включение в подобный реестр в течение 2 лет создает препятствия недобросовестным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) при участии в закупках, так как в соответствии со статьей 31 Закона № 44-ФЗ заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица.

Административная ответственность предусмотрена как для участников закупок (поставщиков, подрядчиков, исполнителей), государственных и муниципальных заказчиков, так и для оператора электронной площадки и регламентируется статьями 7.29-7.32.1 КоАП РФ.<sup>3</sup> Типичными нарушениями являются: заключение контракта без проведения процедуры закупки; осуществление закупки иным способом, чем регламентировано законодательством; также огромное количество нарушений встречается при оформлении документации о закупках, а именно не установление обязательных требований к участникам закупки, отсутствие инструкций по

заполнению заявок, установление требований к объекту закупки, ограничивающих число участников и т. д.

Что же касается уголовной ответственности, то в отличие от гражданско-правовой и административной, нормы которых закреплены в самом Законе № 44-ФЗ, ГК РФ и КоАП РФ соответственно, УК РФ не установлено специальной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе. Хотя в современных реалиях это необходимо, для предотвращения коррупции и хищений в сфере государственных закупок, которые сегодня достигли огромных масштабов<sup>51</sup>.

Таким образом, можно сказать, что законодательство Российской Федерации, начиная с 1991 года, изменилось достаточно существенно. По сути, контрактная система, которая введена в нашей стране с 1 января 2014 года одновременно с вступлением в законную силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», призвана впервые сформировать полноценную систему регулирования закупок, при этом вбирая в себя все этапы от планирования, определение исполнителя, поставщика или подрядчика до исполнения контракта и приемки товаров, выполненных работ, оказанных услуг. Важнейшим новшеством Федерального Закона № 44-ФЗ является подход, по которому законодательному регулированию подлежат все стадии государственных закупок, начиная от планирования и заканчивая исполнением государственного контракта, введение мониторинга и аудита. Согласно п. 1 ст. 1 новый закон регулирует:

- планирование закупок;
- осуществление закупок;
- заключение, исполнение контракта;
- контроль (в том числе и общественный) в сфере закупок;

---

<sup>51</sup> 4 Солина О.А. Коллизии в системе государственных закупок // Юридическая техника. - 2017. - № 11. - С. 707-709.

- мониторинг закупок;
- аудит в сфере закупок.

Федеральный Закон № 44-ФЗ основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, но в практической деятельности требуется его тонкая настройка, что бы механизмы реализации всего заложенного законодателем потенциала смог достичь максимальной эффективности и достаточной экономии бюджетных средств. В заключении хочется отметить новшество Министерства экономического развития Российской Федерации в виде публикации на своем сайте «Перечня мероприятий, направленных на формирование и совершенствование контрактной системы, сокращение издержек заказчиков и поставщиков, повышение удобства их работы, а также на реализацию государственной политики в сфере закупок» и ведении этого Перечня уже в течение более года. Надеемся, что наши замечания и предложения по развитию контрактной системы приведут к улучшению деятельности контрактных управляющих и снижению коррупционных рисков.

Коррупционная составляющая в контрактной системе вызывает огромный интерес у проекта «ЗА честные закупки», которые обнародуют в средствах массовой информации результаты собственных проверок по вопиющим фактам нецелевого расходования и хищений бюджетных средств в сфере закупок. Недаром одним из принципов данного проекта является «все тайное становится явным, а иногда даже материалами уголовных дел»<sup>52</sup>. Это все и обуславливает необходимость введения специального состава преступления, направленного за защиту государства, муниципальных

---

<sup>52</sup> 5 Редакционная группа проекта «ЗА честные закупки». Серая книга Остапа Бендера. - М., 2015. - С. 5.

органов, чьи интересы страдают в первую очередь при осуществлении преступных посягательств в сфере закупок.

Как мы видим, проблемы госзакупок сегодня находятся под пристальным вниманием государства, СМИ, общественности. Многие отмечают сложность и запутанность законодательства, акцент на цену при выборе победителя, отсутствие целостной системы контроля за всеми стадиями закупок, имеющиеся коррупционные риски, а также факты недобросовестных действий со стороны заказчиков и исполнителей<sup>53</sup>.

Проблема 1. Область действия общих правил. Излишняя стандартизация. В соответствии с ФЗ № 44, формируются общие правила закупочной деятельности для всех заказчиков, расходующих бюджетные ресурсы: федеральных, субъекта федерации и муниципальных.

Проблема 2. Противоречия в части осуществления принципов контрактной системы (формирования конкуренции, эффективности удовлетворения потребностей заказчика, приоритетности инноваций и др.). Но в настоящий период потенциал применения способов закупки отличных от электронного аукциона и запроса котировок 200 заказчиками лимитирован. Заказчик рискует быть обвиненным в ограничении конкуренции.

Проблема 3. Недоработка нормативно - правовой и методической базы. Результатом являются расхождения в представлении законодательства, двойственная арбитражная и административная практика.

Проблема 4. Отсрочка начала использования ключевых инструментов контрактной системы (планирование, нормирование и обоснование закупки, типовых контрактов и закупочных документаций и др.).

Проблема 5. Высокорисковая система контроля и обжалования. По нашему мнению, система контроля, предусмотренная законом № 44 - ФЗ, является избыточной.

---

<sup>53</sup> Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. - № 5 (сентябрь - октябрь). - 2016. - С. 3 – 8

Проблема 6. Ограниченный уровень координации контрактной системы, отсутствие органа, обладающего полномочиями на разъяснение законодательства о контрактной системе. В настоящее время регулятор (Минэкономразвития РФ), не имеет подобных полномочий по разъяснению.

Проблема 7. Недостаток общей концепции подготовки и аттестации кадров. В результате принцип профессионализма, являющийся одним из основных в контрактной системе, не функционирует.

Проблема 8. Несбалансированность организации поощрения и наказания контрактных специалистов. В большинстве происшествий штрафы, предусмотренные за нарушения требований закона № 44 - ФЗ, сравнимы с уровнем зарплат служащих контрактной службы.

Проблема 9. Нехватка самостоятельной и беспринципной системы оценки эффективности деятельности контрактной системы. Вполне прогнозируемой считается позитивная оценка первых итогов деятельности контрактной системы со стороны основных органов исполнительной власти, ответственных ее внедрение<sup>54</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что предложенные меры не ограничивают конкуренцию, а создают гарантии ее проявления путем ограничения коррупции и создания надежных условий добросовестным участникам рынка.

В заключение данной главы необходимо указать, что анализ норм, установленных Законом №44-ФЗ относительно заключения, исполнения и расторжения контракта, свидетельствует о необходимости внесения ряда изменений, способствующих оптимизации указанных процессов.

Во-первых, с целью эффективной проверки надлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства по контракту в полном объеме необходимо сохранить в существующем виде требования

---

<sup>54</sup> Шарипов Ж.З. Правовые проблемы осуществления государственных закупок в России // В сборнике: Современные условия взаимодействия науки и техники Сборник статей



Закона №44-ФЗ о проведении экспертизы силами заказчика с оформлением и размещением в ЕИС экспертных заключений, выработав при этом единый методологический подход к процедуре проведения такой экспертизы.

Во-вторых, следует закрепить понятие «этап исполнения контракта», обозначив его как период частичного исполнения сторонами обязательства, предусмотренного контрактом, который можно считать завершенным, если поставщик (подрядчик, исполнитель) поставил товары (выполнил работы, оказал услуги) в определенном согласованном сторонами количестве (объеме), а заказчик произвел оплату частично исполненного контрагентом обязательства.

В-третьих, целесообразно установить требование о подготовке и размещении в ЕИС исключительно окончательного отчета об исполнении контракта - по результатам его полного исполнения (изменения, расторжения), при этом документы, подтверждающие приемку товаров, работ, услуг по отдельному этапу остаются у заказчика. Это позволит не перегружать ЕИС информацией, оставляя при этом право общественных организаций и контролеров при необходимости запросить полный комплект документов по определенной закупке.

В четвертых, следует ввести как минимум административную ответственность эксперта. Иначе в тех немногих случаях, когда привлечение экспертов остается обязательным, система государственных (муниципальных) закупок будет получать лишь дополнительные траты на фиктивные заключения, а не повышение эффективности своей работы<sup>55</sup>.

Планировались изменения для 44-ФЗ с 1 января 2018 года в части 1 статьи 45 закона о закупках. Эти поправки касаются изменений к требованиям к банкам, выдающим гарантии. Вступление изменений в силу перенесли на 1 июня 2018 года (Закон от 29 декабря 2017 года № 475-ФЗ) .

---

<sup>55</sup> Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. - № 5 (сентябрь - октябрь). - 2016. - С. 3 – 8

По новым правилам заказчики будут обязаны принимать гарантии только представителей перечня банков, которые будут отвечать требованиям Минфина в 2018 году. Сами правительственные требования определены в Законе от 29 июля 2017 года № 267-ФЗ.

С 1 января на ЕИС начал работу Реестр единственных поставщиков товара, в котором указываются поставщики, производящие или модернизирующие товар на территории РФ согласно Постановлению №442 от 13 апреля 2017 года. Информация реестра общедоступна. Основания провести закупку у единственного поставщика из реестра перечислены в статье 111.3 Закона № 44-ФЗ. Контракт заключают по пункту 47 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Новые правила содержат запреты. В документации запретили прописывать: эквиваленты по дозировке, если придется делить твердые лекарственные формы; единицы измерения дозировки лекарства, когда их можно перевести в другие единицы измерения; объем наполнения первичной упаковки (кроме растворов для инфузий); наличие или отсутствие вспомогательных веществ; температуру, при которой хранят препараты, когда есть альтернативный режим; форму выпуска препарата; количество единиц лекарства во вторичной упаковке и требование поставить количество упаковок вместо количества препарата; требования к показателям фармакодинамики и фармакокинетики препарата; все характеристики из инструкции по применению, которые конкретизируют производителя.

## Схема 1. Примеры комплексного характера законодательства о контрактной системе в сфере закупок

### Примеры комплексного характера законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Нормы Конституции РФ, отраслевых кодифицированных актов	Положения закона № 44-ФЗ
<p><b>Статья 71 Конституции Российской Федерации</b> относит к исключительному ведению Российской Федерации:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ установление правовых основ единого рынка;</li><li>➤ гражданское законодательство.</li></ul>	Закон принят на федеральном уровне, таким образом реализуется исключительное право РФ на регулирование гражданских отношений и отношений обеспечивающих основы единого рынка.
<p>В соответствии со <b>статьей 73 Конституции Российской Федерации</b> вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.</p>	При соблюдении указанного выше фактора, федеральный законодатель предоставляет право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на регулирование отдельных отношений контрактной системы в сфере закупок (ст. 2, 4, 18, 20, 94, 112 закона)
<p><b>Гражданский кодекс Российской Федерации</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- определяет институт «юридического лица» (глава 4 ГК РФ), порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124-127 ГК РФ)</li><li>- определяют как <b>общие положения о договоре</b> (гл. 27, 28, 29), так и <b>особенности поставки товаров</b> для государственных или муниципальных нужд (гл. 30)</li></ul>	Указанные нормы гражданского законодательства, нашли отражение в главе 3 закона: в ст. 33 «Контракт», в параграфах 2, 3, 4, 6 – в статьях посвященных выбору поставщика (подрядчика, исполнителя), в параграфе 7 «Исполнение, изменение, расторжение контракта»

Госзаказ до недавнего времени регулировался 94-ФЗ. Во время действия данного закона государственные закупки стали осуществляться на интернет ресурсе [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). Указанный закон, к сожалению, не оправдал возложенных на него надежд. В частности, он не смог решить следующих задач:

эффективность расходования бюджетных средств;

не устранены возможности для построения коррупционных схем при госзаказе.

На смену неудавшемуся 94 закону, регулиющему госзакупки, с начала 2014 года пришел новый закон. В настоящее время государственные закупки должны проходить в строгом соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ от 05.04.2013.

Принципиальное отличие данных законов заключается в том, что ранее действовавший нормативный акт регулировал вопросы, связанные непосредственно с самим процессом размещения госзаказа. Новый 44-ФЗ имеет более широкий спектр действия и распространяется уже на начальные этапы госзакупок – планирование и обоснование закупок, а также содержит требования о необходимости оценки эффективности их проведения.

Контрактная система согласно данному закону представляет собой совокупность её участников, в том числе заказчиков, поставщиков, операторов торговых площадок и специализированные организации, а также их деятельность, направленная на удовлетворение государственных нужд.

В соответствии с новым законом, регулирующим тендеры, работа по обеспечению нужд бюджетных учреждений начинается с планирования государственных закупок. Заказчики должны составлять план закупок на 3 года, а также оформлять план-график закупок ежегодно. Участники контрактной системы работают по-прежнему на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). Контрактная система также предполагает обоснование закупок. Заказчик обязан обосновать:

- объект закупки (товары, услуги или работы, которые необходимо закупить);
- начальную цену контракта, если речь идет о конкурсном методе определения поставщика, или цену контракта, когда он заключается с единственным поставщиком;
- способ определения поставщика.

Круг способов определения поставщика значительно расширен. Добавлены такие конкурсные процедуры, как конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый двухэтапный конкурс и т.п. Аукционы проводятся только в электронном виде.

Проведенные тендеры будут оценивать с точки зрения:

- реализации целей госзаказа;

- обоснованности закупок;
- необходимости внесения изменений в нормативные акты, которыми регулируется контрактная система.

Результаты данного мониторинга будут размещаться в ЕИС. Органы госвласти и муниципальные власти будут контролировать государственные закупки путем проведения как плановых, так и внеплановых проверок. Проверять будут и заказчиков, и поставщиков, а также иных участников контрактной системы, которые задействованы в проведении тендеров.

Мнение экспертов относительно нового закона расходятся. Одни считают, что его принятие было необходимостью, чтобы навести порядок в сфере проведения государственных тендеров. Другие считают, что принятый закон всего лишь неудачная попытка подражать западной системе госзаказа. На чьей стороне окажется правда сможет показать лишь время, так как ряд положений нового закона вступят только в ближайшем будущем (2015-2017 годы). Кроме того, необходимо принять большое количество подзаконных актов, чтобы 44-ФЗ заработал в полной мере.

В Приложении А будет проведено сравнение трех законов о государственных закупках, один закон 94-ФЗ РФ (утративший свою силу) и 44-ФЗ РФ (действующий в настоящее время) и 504-ФЗ РФ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ исторического опыта развития отечественного института государственного заказа является не только одним из важнейших методов научного исследования, но и весьма значимым фактором, позволяющим учитывать национальные особенности при выработке рекомендаций по изменению российского законодательства в области государственного заказа.

Организационно - правовые предпосылки создания российской федеральной контрактной системы содержатся: - в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; - в Федеральном законе от 13 июля 2011 года №223 - ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Не менее важным представляется значение ФКС как существенной составной части государственного управления экономикой и социальной сферой, способствующей взаимосвязи и взаимодействию, функционированию бюджетирования и программно - целевого управления в органичном единстве. В итоге необходима государственная система рыночного регулирования, соединяющая распорядителей бюджетных средств и органы, ответственные за реализацию государственных программ, с производителями и продавцами, поставляющими на рынок товары и услуги, требуемые для реализации программ, на основе контрактов, договоров.

Федеральная контрактная система призвана обеспечивать рациональность и взаимную выгодность таких контрактов, их правовую поддержку, способствовать облегчению процедур заключения и выполнения договоров и контрактов.

Закон № 44- ФЗ имеет собственной целью упрочнение контроля за расходованием средств бюджета и всеобщее раскрытие информации о расходах государственного заказчика. К каким результатам в конечном итоге приведет использование норм новейшего законодательства, покажет время, а

сегодня остается только надеяться, что он обеспечит наиболее эффективное расходование бюджетных средств.

Можно сделать вывод о том, что в современный период принятие Закона №44-ФЗ является, безусловно, позитивным явлением. Вместе с тем введение новых норм в области закупок для государственных (муниципальных) нужд пока не позволило достичь в полном объеме запланированной оптимизации и увеличения экономии расходов бюджета на государственные (муниципальные) закупки. Не смотря на общие положительные результаты, остаются определенные сложности системного характера, сдерживающие развитие системы государственных (муниципальных) закупок.

Прежде всего, к ним относится отсутствие единообразной правоприменительной практики и возможность неоднозначного понимания отдельных положений Закона №44-ФЗ.

Так на сегодняшний день исполнение контракта включает в себя не только выполнение контрагентом обязательства по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг), но и приемку, экспертизу полученных по контракту результатов. Законом №44-ФЗ введена обязанность заказчика по составлению отчетности по результатам исполнения контракта и отдельного этапа исполнения контракта. При этом Закон №44-ФЗ не содержит понятие «этап исполнения контракта», сроки размещения в ЕИС отчета об исполнении этапа контракта, порядок и принципы проведения экспертизы результатов, полученных по контракту, отсутствует ответственность экспертов за результаты проведенной экспертизы.

По нашему мнению для повышения объективности в оценке результатов исполнения контракта необходимо: во-первых, закрепить понятие «этап исполнения контракта»; во-вторых, целесообразно установить требование о подготовке и размещении в ЕИС исключительно окончательного отчета об исполнении контракта по результатам его полного исполнения (изменения, расторжения); в-третьих, ввести административную

ответственность эксперта с целью исключения дополнительных трат на фиктивные заключения, и повышения эффективности работы заказчиков.

Немало проблемных вопросов на этапе заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов возникает в связи с наличием элемента недобросовестности, как на стороне заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчики продолжают закупать аналогичные товары, работы, услуги, значительно отличающиеся по характеристикам и ценам. Отсутствует обоснование планируемых и осуществляемых закупок, что приводит к закупке товаров, которые обладают «избыточными» или недостаточными потребительскими свойствами.

В этих условиях сохраняется неравномерность выполнения государственных (муниципальных) контрактов в течение года, а также практика увеличения стоимости законтрактованных работ в процессе исполнения контракта, изменения объема и качества поставок.

В настоящее время существуют риски, связанные с неисполнением контрагентами (поставщиками, исполнителями, подрядчиками) обязательств по контрактам, в особенности в случае наличия в них условий об авансировании. В отдельных случаях размеры авансов достигают 80-100% от цены контракта. При этом выданные авансы не закрываются выполненными работами (поставками продукции).

Между тем государство не может и не должно выступать инвестором в закупочных правоотношениях, предоставляющим беспроцентные кредиты поставщикам в виде авансовых платежей. Требуется пересмотр подходов к авансированию контрактов и сохранению его только в случаях, когда аванс действительно снижает издержки заказчика и поставщика по исполнению контракта.

При сохранении практики авансирования потребуется введение инструмента, позволяющего установить контроль за предоставляемыми поставщикам денежными ресурсами. Таким инструментом является



апробированное в 2015 году, получившее положительные отзывы участников закупочного процесса, казначейское сопровождение контрактов. При казначейском сопровождении исполнители по контрактам осуществляют операции со средствами в рамках исполнения контрактов, предоставленными в качестве аванса, на счетах неучастников бюджетного процесса, открываемых в органах Федерального казначейства (финансовых органах).

Совершенствование казначейского обслуживания должно быть проведено и в части решения проблемы неисполнения или несвоевременного исполнения государственным (муниципальным) заказчиком обязательств по оплате государственного (муниципального) контракта, поскольку отсутствие оплаты за уже выполненные работы (услуги) ухудшает положение поставщиков (исполнителей, подрядчика) не позволяет рассматривать контракт в качестве безрискового актива инвесторам.

Также предлагаем расширить практику банковского сопровождения контрактов, что позволит кредитным организациям занимать более активную позицию в вопросе признания государственного (муниципального) контракта привлекательным инвестиционным проектом.

Необходимо прекратить практику принятия получателем бюджетных средств обязательств сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год (за исключением случаев, установленных бюджетным законодательством). В этой связи предлагаем ввести блокирование доведенных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с планами-графиками с учетом принятых к учету бюджетных обязательств по заключенным государственным (муниципальным) контрактам. Предварительная блокировка лимитов не позволит принять решение об их перераспределении без изменения планов-графиков, сформирует сведения о «свободных лимитах» и соответственно объеме прав на принятие договорных обязательств.

Еще одной из причин, сдерживающих развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд является противоречивая позиция судов в вопросах толкования норм права. Судебные споры по вопросам заключения, исполнения и расторжения государственных (муниципальных) контрактов составляют значительный объем от общего количества дел, рассматриваемых в арбитражных судах Российской Федерации. Однако не смотря на указанный факт данная категория споров в настоящий момент остается не урегулированной. Учитывая, что законодательство в сфере закупок довольно часто претерпевает значительные изменения, а также тот факт, что вынесение решения конечной судебной инстанцией требует соблюдения определенного процессуального порядка, вопросы судебной практики по государственным (муниципальным) контрактам в ближайшее время не будут до конца урегулированы.

В конце настоящей работы хотелось бы отметить следующее. При разработке нормативной основы федеральной контрактной системы, конечно, важно учитывать потенциал права, выражающийся в возможности «инициировать зарождение и (или) развитие отношений... которые пока отсутствуют, только нарождаются или находятся в стадии становления». В то же время не следует преувеличивать возможности права, не стоит создавать сверхсложные конструкции, институты, пусть и оправданные теоретически, но трудно представляемые для реализации на практике.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - N 32. - ст. 3301.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - N 5. - ст. 410.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 1 (ч. 1). - ст. 1.

5. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - N 14. - ст. 1652.

6. Письмо Министерства экономического развития РФ от 23 ноября 2015 г. N Д28и-3352 "О каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «Гарант».

### Судебная практика:

1. Определение ВАС РФ от 15.03.2010 № ВАС-2743/10 по делу № А76- 6446/2009-17-344 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Президиума ВАС РФ от 15.07.2014 N 5467/14 по делу N А53-10062/2013 // Вестник ВАС РФ. 2014. N 11.

3. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.01.2014 N 11535/13 по делу N A40-148581/12, A40-160147/12 // Вестник ВАС РФ. 2014. N 6.

4. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28.04.2015 N Ф06-22925/2015 по делу N A55-14084/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

5. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.03.2015 N Ф05-14944/2014 по делу N A40-170328/12-7-1657 // СПС "КонсультантПлюс".

6. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.08.2014 по делу №А17-5614/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.08.2014 по делу № А67-948/2014 «О расторжении государственного контракта на поставку продукции и взыскании неустойки» // СПС «Консультант Плюс».

8. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2015 № 09АП- 11847/2015-ГК по делу № А40-178922/14 // СПС «КонсультантПлюс».

Научная литература:

1. Айдаева С.А., Сатийаджиева К.М. Система государственных закупок в Российской Федерации: история развития и современное состояние // В сборнике: Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем Сборник научных трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции. Под ред. Шабановой М.М. - 2016. - С. 21-25.

2. Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. - № 5 (сентябрь - октябрь). - 2016. - С. 3 – 8.

3. Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в

русской практике // Современные проблемы науки и образования. - 2013. - № 3. - С.77.

4. Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации.-2014.-№9.-С.6.

5. Ахметова Л. Я. Система государственных закупок [Электронный ресурс] // Информационный портал бухгалтерского учета, налогообложения и аудита. Режим доступа: <http://www.audit-it.ru/news/finance/207237.html>. Загл. с экрана.

6. Бабунова С.А. Порядок заключения контракта на поставку товара для государственных (муниципальных) нужд // В сборнике: Теория и практика приоритетных научных исследований сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4-х частях. - 2016. - С. 139-142.

7. Беляева О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах. - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА- М, 2011.-С. 23

8. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая о передаче имущества. Изд. 3-е, стереотипное. - М.: Статут, 2001. С.113.

9. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-плюс».

10. Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по русскому гражданскому праву :дис. ... канд. юрид. наук. - Самара, 2014. – С.81.

11. Дойников И. В. Государственное предпринимательство : учебник. - М., 2013. - С. 173.

12. Загоруйко И.Ю., Бахматова А.Н. Экономико-правовые нормы в проведении конкурсных закупок // В сборнике: Актуальные проблемы социально-экономических исследований сборник материалов XIV-й

международной научно-практической конференции. НИЦ «АПРОБАЦИЯ». - 2017. - С. 50-52.

13. Заикина И.В., Козлитин Г.А., Альбов А.П. Проблемы правового регулирования исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона по итогам 2016 года // Вестник Института мировых цивилизаций. - 2017. - № 14. - С. 79-85.

14. Здоровцова И.Ю., Лучкина В.С. Модернизация механизма государственных и муниципальных закупок // В сборнике: Инновационные исследования: проблемы внедрения результатов и направления развития сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. - 2017. - С. 59-63.

15. Калемина В.В. Договорное право. - М.: Омега-Л, 2014. – С.153.

16. Кикавец В.В. Философия качества, или как оцепить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12.-С.16.

17. Князьнеделин Р.А., Смуров А.М. История становления и развития системы закупок для государственных нужд в России // Экономическое возрождение России. - 2016. - № 1 (47). - С. 113-123.

18. Макушова О.М., Конев П.А. Возможности и условия перехода к маркетинговой ориентации в управлении хозяйствующими субъектами аграрной сферы экономики // Изв. С.-Петербур. гос. аграрного ун-та. – 2013. – № 33. – С. 118–123.

19. Официальный сайт «Единая информационная система в сфере закупок». Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Дата обращения 07.04.2017 г.)

20. Прокофьевич С.Е., Горбунцов М.А. Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. - 2012. - № 1. – С.101.

21. Разиньков П.И. Проблемы совершенствования управления государственным сектором экономики в РФ // Проблемы управления в

социально-гуманитарных, экономических и технических системах. - Тверь: ТвГТУ, 2015. – С.55.

22. Разиньков П.И., Евсеева Е.М. Государственные закупки: понятие и сущность // В сборнике: Проблемы управления в социально-гуманитарных, экономических и технических системах материалы всероссийской (заочной) научно-практической конференции: в 2-х частях. - 2016. - С. 130-136.

23. Редакционная группа проекта «ЗА честные закупки». Серая книга Остапа Бендера. - М., 2015. - С. 5.

24. Рыманов А. Ю. Анализ системы государственных закупок // Экономический анализ: теория и практика. – 2014. – № 16 ( 367). – С. 40-44.

25. Савченко В.В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). - 2016. Т. 7. - № 2 (26). - С. 166-172.

26. Солина О.А. Коллизии в системе государственных закупок // Юридическая техника. - 2017. - № 11. - С. 707-709.

27. Сычев А.Л. Правовое регулирование закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков // Actualscience. - 2017. Т. 3. - № 1. - С. 104-107.

28. Титова Г.Г. К вопросу об ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта на поставку для государственных и муниципальных нужд // Конкурентное право. - 2016. - № 3. - С. 18-21.

29. Ткаченко В.А., Конев П.А. Аспекты информационного обеспечения современного управления (на примере сельского хозяйства) // Изв. С.-Петерб. гос. аграрного ун-та. – 2011. – № 22. – С. 215–221.

30. Федина Л.М. Изменение и расторжение договора поставки для государственных нужд.правовая характеристика, перспективы развития // Наука и бизнес: пути развития. - 2015. - № 8. - С. 120-125.

31. Феклистова Д.П. История зарождения и становления института государственных закупок в России // Молодой ученый. - 2017. - № 7 (141). - С. 371-373.

32. Феклистова Д.П. Сравнительный анализ европейской, американской и российской моделей становления института государственных закупок // Молодой ученый. - 2017. - № 7 (141). - С. 373-375

33. Халилов Р.М. История формирования российской системы государственных закупок // В книге: Реформы в России и проблемы управления - 2016 Материалы 31-й Всероссийской научной конференции молодых ученых. - 2016. - С. 227-229.

34. Халяпин А.А., Скрипник А.Д., Алексеев В.М. Роль государственных закупок в экономике России // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. - 2017. - С. 183-186.

35. Чваненко Д.А. К вопросу об ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта // Госзакупки.ру.- 2015.-№4.-С.12.

36. Чуряев А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС// Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-С.33.

37. Шарипов Ж.З. Правовые проблемы осуществления государственных закупок в России // В сборнике: Современные условия взаимодействия науки и техники Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор СукиасянАсатур Альбертович. - 2017. - С. 199-201.

38. Яровой А. В. Поставка для государственных нужд :дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2012 - С.43.

Электронные ресурсы:

1. URL: <https://www.fai.gov>.

2. Federal Acquisition Institute. - 1999. - P. 3-15.

3. URL: <https://www.acquisition.gov>

4. <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/index> -

Официальный сайт Министерства экономического развития РФ.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Юридический институт

Кафедра коммерческого, предпринимательского и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой



И.В. Шишко

подпись

инициалы, фамилия

« 15 » 06 20 18 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
«Регулирование закупок товаров для государственных нужд»

наименование темы

40.03.01 «Юриспруденция»

код и наименование направления

Руководитель		старший преподаватель	13.06.18г.	А.С. Яценко
	подпись	должность, ученая степень	дата	инициалы, фамилия
Научный консультант		к.ю.н., доцент	13.06.18г.	Л.Ю. Егорова
	подпись	должность, ученая степень	дата	инициалы, фамилия
Выпускник		161318543	11.06.18г.	М.Н. Зуева
	подпись	номер зачетной книжки	дата	инициалы, фамилия

Красноярск 2018