

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок

Обучающийся

А.С. Семенова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

кандидат юридических наук, доцент Е.В. Чуклова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Общая характеристика, становление и развитие системы государственных закупок в Российской Федерации .....	8
1.1 Понятие, сущность и основные принципы государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд..	8
1.2 История развития института государственных закупок .....	17
в Российской Федерации.....	17
1.3 Субъектный состав правоотношений в контрактной системе .....	26
Глава 2 Основы правового регулирования заключения, изменения .....	33
и расторжения государственного контракта .....	33
2.1 Порядок заключения государственного контракта государственным заказчиком по результатам проведения электронной процедуры .....	33
2.2 Содержание государственного контракта и изменение его условий со стороны государственного заказчика.....	42
2.3 Порядок и основания расторжения государственного контракта со стороны государственного заказчика .....	52
Глава 3 Актуальные проблемы правового регулирования договорных отношений государственного заказчика в контрактной системе .....	59
3.1 Анализ основных нарушений, допускаемых государственными заказчиками в сфере закупок .....	59
3.2 Анализ правоприменительной практики, связанной .....	66
с договорными отношениями государственного заказчика.....	66
в контрактной системе .....	66
Заключение .....	74
Список используемой литературы и используемых источников .....	77

## Введение

Актуальность темы диссертационного исследования состоит в том, что государственные закупки являются важным механизмом государственного регулирования экономики и повышения эффективности использования бюджетных средств. Более того, государственные закупки становятся все более значимым инструментом реализации приоритетных национальных проектов и программ. Данная система требует постоянного развития и актуализации в связи с тем, что экономика не стоит на месте.

Экономическая деятельность по своей сути всегда развивается и изменяется, поэтому существует постоянная необходимость в актуализации и дополнении законодательства в сфере государственных закупок. Система государственных закупок изначально была построена на основе успешной зарубежной практики, путь ее развития был также идентичен [67]. В 2013 году был принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, 44-ФЗ), на момент принятия его нормы казались достаточными для надлежащего регулирования отношений в данной сфере [63]. Например, важная его часть заключалась в установлении цикла государственных закупок, суть была в том, что каждая закупка начинается с планирования на основе потребностей и заканчивается непосредственным исполнением условий государственного контракта.

Система государственных закупок в настоящее время есть во многих современных государствах. В Российской Федерации, например, закупки занимают 11-15% от внутреннего валового продукта. Ежегодно из государственного бюджета выделяется и осваивается бюджетными учреждениями примерно шесть с половиной триллионов рублей.

По данным Единой информационной системы существует около 350 тысяч государственных заказчиков, работающих по системе

государственных закупок, они пользуются заказом необходимых для деятельности товаров, а также услуг [72]. Однако со временем, практическое применение 44-ФЗ выявило некоторые недостатки и недочеты, например, при непосредственном осуществлении контракта и прочее. На сегодняшний день, экономика и политическая составляющая в нашей стране находятся на сложном этапе. Именно поэтому проблемы, связанные с регулированием государственных закупок, являются наиболее актуальными, а именно – расходование бюджетного финансирования заказчиком.

Степень научной разработанности темы показывает, что она является хорошо исследованной, в основе лежит обширный перечень научных работ, посвященных данной проблематике. В частности, существует значительное число статей в научных журналах, монографий и учебных пособий, которые посвящены вопросам договорных отношений в государственных закупках. Тем не менее, это не означает, что тема полностью изучена и закрыта для дальнейших исследований. На практике все еще существует много проблем, связанных с заключением договоров в системе государственных закупок и их исполнением. К данной тематике существует значительный интерес со стороны научного сообщества и представителей бизнеса, поскольку возмущения по поводу коррупционных проявлений на государственных закупках в различных странах, в том числе и в России, продолжают оставаться на поверхности общественного сознания и вызывают неоднозначные реакции.

Объектом диссертационного исследования являются договорные правоотношения с участием государственных заказчиков, возникающие в рамках контрактной системы в сфере закупок.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, которые регулирует договорные отношения государственного заказчика в системе государственных закупок.

Цель данного диссертационного исследования заключается в анализе теории и практики применения норм права в сфере договорных

правоотношений государственного заказчика, а также изучении механизма обеспечения государственных нужд.

Для достижения цели исследования потребуется решение следующих задач:

- рассмотреть понятие, сущность и основные принципы государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- изучить историю развития института государственных закупок в Российской Федерации;
- проанализировать субъектный состав правоотношений в контрактной системе;
- рассмотреть порядок заключения государственного контракта государственным заказчиком по результатам проведения электронной процедуры;
- определить содержание государственного контракта и изменение его условий;
- рассмотреть порядок и основания расторжения государственного контракта со стороны государственного заказчика;
- проанализировать основные нарушения, допускаемые государственными заказчиками в сфере государственных закупок;
- проанализировать правоприменительную практику, связанную с договорными отношениями государственного заказчика в контрактной системе;
- сформулировать практически значимые выводы диссертационной работы.

Теоретической основой исследования послужили работы следующих ученых и практиков, в том числе монографии, диссертации, научные статьи, публикации в периодической печати: Л.В. Андреевой, Д.Н. Бахраха, О.А. Беляевой, М.И. Брагинского, О.Г. Бартковой, В.Е. Белова, В.Г. Блинова, С.А.

Бордуновой, А.В. Гапанович, В.С. Гладкова, В.Г. Голубцова, Я.Б. Гребенщиковой, Д.А. Гришина, Р.В. Дадаева.

Гипотеза исследования: чем прозрачнее и эффективнее процедура договорных отношений государственного заказчика в сфере закупок, тем выше вероятность получения качественных и экономически выгодных услуг или поставки товаров, а также снижения рисков для всех сторон государственной закупки. При этом своевременное оформление и проведение всех этапов закупки, а также соблюдение правил и норм Федерального закона № 44 способствуют успешной реализации государственных контрактов, укреплению доверия между заказчиком и исполнителем и улучшению качества оказываемых услуг или поставляемых товаров.

Нормативно-правовая основа исследования: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», законодательство, принятое на федеральном и региональном уровнях, судебная практика по теме исследования.

Методологическую основу исследования составили общенаучные формально-логический метод, метод системного анализа, обобщение и частно-научные сравнительно-правовой, историко-правовой методы исследования.

Практическая значимость магистерской диссертации: выводы могут быть полезны в правоприменительной практике, а также в рамках практической реализации процедур государственных закупок.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в положениях, которые выносятся на защиту:

Во-первых, в диссертационном исследовании, на основании анализа всех научных подходов было определено понятие «государственные закупки». Под ними автор понимает правоотношения между государственным заказчиком и поставщиком, в рамках которых

осуществляется удовлетворение государственных нужд в виде поставки товаров, оказания услуг и выполнения работ за счет эффективного расходования средств государственного бюджета, с соблюдением принципов гласности, справедливости и равноправия;

Во-вторых, основные виды государственных закупок, а также процедура заключения, изменения и расторжения контракта были исследованы в данной магистерской работе на основе практического опыта (были даны пошаговые описания этапов работы поставщиков и заказчиков с электронными торговыми площадками);

В-третьих, путем сравнения было выявлено, что процедуры государственных закупок, проводимые в соответствии с ФЗ № 44, более регламентированы, чем закупки по ФЗ № 223, следовательно, государственные заказчики по ФЗ № 44 несут больше рисков.

Структура магистерской диссертации представлена введением, тремя главами, заключением и списком используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Общая характеристика, становление и развитие системы государственных закупок в Российской Федерации**

## **1.1 Понятие, сущность и основные принципы государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Контрактная система в Российской Федерации является элементом большого механизма, благодаря которому обеспечивается стабильность, экономический и социальный рост. Она помогает сохранять непрерывное развитие всей экономической системы РФ.

Главной целью государственных закупок является приобретение товаров, услуг и работ для того, чтобы постоянно обеспечивать работу органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений, предприятий. Государственные заказчики предоставляют возможность поставщикам предложить цену за определенный товар или услугу. В последствие происходит процедура заключения государственного контракта согласно принципам и порядку, которые установлены в действующем законодательстве, регулирующем государственные закупки в Российской Федерации. Все это в совокупности помогает государственным заказчикам (учреждениям, предприятиям, органам власти) получить качественные услуги или товары за минимальную рыночную цену [29].

Можно говорить о том, что на развитие экономики многих стран также в полной мере влияет система государственных закупок. Все экономически развитые страны используют контрактную систему, объединяет их то, что они соблюдают один из основных принципов – принцип гласности, делают закупки открытыми для общественности. Доступ к государственным закупкам есть у каждого, участвовать может любой желающий поставщик, а проанализировать расход государственных средств может любой гражданин. Стоит учитывать и равенство всех участников государственных закупок. Данные принципы и являются основой эффективности такой системы.



Лидерами в области использования контрактной системы во всем мире являются такие страны, как Соединенные штаты Америки, Англия, Франция и Германия [44]. Согласно статистике, результат использования государственных закупок данных стран – это около 25% от их ВВП. Кроме того, стоит сказать о том, что процедуры государственных закупок составляют около 15% ВВП всего мира. На этот показатель больше всего влияют страны Евросоюза. Существует Соглашение Всемирной торговой организации о государственных закупках, в котором данная процедура оценивается приблизительно в 1,3 триллиона евро [26].

Многие страны Европейского союза высказались за открытие процедуры контрактной системы для других стран. Они преследуют цель открыть свой рынок государственных закупок с целью привлечения более качественных и дешевых товаров из других стран, а также помочь своим поставщикам реализоваться за рубежом. Однако данную идею до сих пор не поддержали другие страны, которые не хотят создавать прецедент мировой конкуренции [18].

Сущность контрактной системы основывается на том, что она управляет большей частью финансовых ресурсов государства. Процедуры государственных закупок важны для всего общества, ведь чем больше средств выделяется государственным учреждениям, тем больше качественных товаров и услуг они закупают. Каждый гражданин государства пользуется товарами и услугами, которые реализуются через систему государственных закупок. Государственный заказчик – своего рода посредник между государством и обществом. Поэтому так важно наиболее эффективно проводить процедуры государственных закупок, и обеспечивать потребность граждан во всех сферах жизнедеятельности в кратчайшие сроки.

Система проведения государственных закупок состоит из нескольких важных этапов:

- анализ потребностей государственного заказчика и планирование государственного заказа;

- обоснование цены товаров или услуг в проводимой процедуре;
- размещение государственной закупки в Единой информационной системе (ЕИС);
- выбор победителя государственной закупки, проведение процедуры заключения контракта и контроль за его исполнением.

Проанализируем само понятие государственных закупок, необходимо выделить точную терминологию. Авторы научных работ по данной теме, придерживаются разных мнений. Существуют, как правило, и разные подходы к толкованию данного термина.

Первый подход основан на экономическом подходе. Такой теории придерживались известные авторы Якобсон, Яковлев, Юдкевич и другие. На основании экономического подхода можно сделать вывод о том, что государственные закупки – это «произведенные за рубежом или в стране товары и услуги, которые покупаются государством за счет его доходов и расхода государственного бюджета, реализуется оптимальное размещение собственных ресурсов» [4].

Второй подход базируется на теории макроэкономики, автором является С. Шувалов. Есть два варианта рассмотрения данного термина – узкий и широкий. В узком смысле государственные закупки – это «эффективный процесс организации поставки товаров, работ и услуг для выполнения государством своих функций». В широком смысле – это «перераспределение денежных средств для удовлетворения общественных потребностей» [14].

В основу третьего подхода положены юридические знания. По мнению М. Шмелевой, государственные закупки – это «регулирование отношений экономических субъектов, осуществляющих возложенные на них законодательством действия и функции, направленные на достижение поставленных целей осуществления закупок». Но относительно предыдущих определений оно все-таки слишком «широкое». В данном случае невозможно определить главную цель контрактной системы.

Четвертый подход базируется на самом процессе проведения процедуры государственных закупок, его основоположники – Снеткова, Смотрицкая, Черных и другие. Здесь государственные закупки – это «система отношений, в основе которой лежит контракт, и которая связана с закупкой и поставкой товаров и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета с целью их рационального использования».

Когда речь идет о государственных закупках, многие не уделяют должного внимания тому, что данная процедура проводится и для удовлетворения муниципальных потребностей [28]. Поэтому существует и смежное негласное понятие муниципальных закупок, основа данного термина такая же, как и у государственных закупок. Однако данная процедура направлена на закупку товаров и услуг для муниципальных учреждений, осуществляется она за счет средств местного (муниципального) бюджета, но он в том числе составляет государственный [9]. Можно сделать вывод, что к терминологии государственных закупок нужно относить и муниципальные закупки, но как отдельную его составляющую часть, потому что фактически муниципальные учреждения подчиняются напрямую органам местного самоуправления, которые не соотносятся с органами государственной власти [39].

На данном этапе рассмотрения термина «государственные закупки» нужно определить основные признаки данного понятия. Итак, государственные закупки:

- финансируются из средств государственного бюджета;
- проводятся для удовлетворения потребностей государственных учреждений, предприятий и не имеют в себе цель перепродажи;
- стремятся к повышению качества товаров и услуг при наименьших затратах государственного бюджета.

На данном этапе также необходимо выделить и основные принципы процедуры государственных закупок. Таковыми являются:

- закупка качественных товаров и услуг с наименьшей потерей средств государственного бюджета – самый основной принцип контрактной системы, наверное, это отличает государственные закупки от простой закупки услуг и товаров из средств «частного» бюджета, поступающих, например, из налогов, уплачиваемых гражданами. Тут стоит отметить, что есть ограничение бюджета, который может быть затрачен на процедуры проведения государственных закупок. Государственные учреждения заблаговременно должны планировать свои будущие затраты, которые они в дальнейшем будут обосновывать государству, а далее исходя из этого уже и планируется сумма государственного бюджета, которая будет в целом затрачена на проведение государственных закупок, такая сумма принимается и утверждается на законодательном уровне. Поэтому так важно государственному заказчику всеобъемлюще оценить стоимость товара или услуги. Существует такое понятие как НМЦК – начальная максимальная цена контракта, эту сумму заказчик рассчитывает по специальной формуле исходя из тех данных, которые ему дают поставщики данного товара или услуги путем подачи коммерческих предложений. Стоит отметить, что важно еще стимулировать в закупках именно отечественных производителей, поэтому существуют и ограничения на поставку товаров из других государств;
- все государственные закупки должны основываться на равноправии участников процедур, а также на принципе справедливости. Для каждого подрядчика предоставляются одинаковые возможности для того, чтобы участвовать в той или иной процедуре государственных закупок, например, участвовать могут как юридические лица, вне зависимости от организационно-правовой формы, так и физические лица (самозанятые), в том числе и индивидуальные

предприниматели. Ограничения могут быть установлены только в требованиях к тому или иному товару, услуге, например, заказчику необходим товар для конкретной цели, он может указать даже производителя данного товара, но с обязательным указанием, что возможна поставка и аналогичного по характеристикам товара (не применимо к ФЗ-223). Главное, чтобы поставляемый товар или услуга соответствовали указанным характеристикам и не уступали качеству. Однако, к сожалению, часто наблюдаются на практике случаи, когда заказчики злоупотребляют правом на указание характеристик, заведомо указывая такие требования, которые может исполнить только один подрядчик, ограничивая тем самым конкуренцию. В таких случаях другие участники закупки имеют право обратиться в региональное управление федеральной антимонопольной службы с целью пресечения данного факта и наказания государственного заказчика за злоупотребление полномочий. Стоит отметить, что контрактная система еще имеет так называемые «преимущества» для участников закупки, то есть возможно такое, что при проведении процедуры отдается предпочтение, на усмотрение заказчика, субъектам малого предпринимательства, предприятиям уголовно-исполнительной системы, некоммерческим организациям. Если для последних это выражается лишь в стоимости контракта, увеличенной на 15% (если участник не некоммерческая организация), то в первых примерах это именно ограничение количества участников, ведь участвовать могут только данные организации, а другие нет, что тоже является способом ограничения конкуренции и нарушает данный принцип;

- уже упоминалось ранее, что государственные закупки проводятся при соблюдении принципа гласности, то есть процедуры все открыты и доступны для любого желающего. Каждая государственная закупка публикуется в Единой информационной

системе (ЕИС), это сайт в сети интернет с открытым доступом. На нем публикуется вся информация о закупке, включая планирование стоимости от заказчика, характеристики товаров, планируемая стоимость, место осуществления поставки, сроки проведения, результаты проведения электронной процедуры и заключенный контракт с подрядчиком со всей информацией об этапах исполнения, штрафах и изменениях. Однако, конечно же, существуют и закрытые процедуры, как правило, это может быть процедура по ФЗ-223, о которых будет сказано позже, либо гособоронзаказ и прочие закрытые процедуры, но их не так много. С недавнего времени ограничили доступ к информации об участниках закупки, теперь можно посмотреть только, кто закупку выиграл, но кто участвовал в ней – нет.

- государственные заказчики, конечно же, проводя процедуру, подотчетны государству. Это тоже один из принципов, все проводится строго с документальным оформлением, каждый этап закупки имеет свой отчет, при запросе от разных органов заказчик обязан предоставить всю документацию о закупке. Это может быть надзорная инстанция, средство массовой информации, но чаще всего запрашивает информацию контрольный орган – Федеральная антимонопольная служба, которая тщательно проводит контроль всех документов, проходящих через ЕИС, а также проводит более детальную проверку документации при наличии жалоб на процедуру от подрядчиков;
- государственные закупки несут в себе большую ответственность, не только в моральном плане, но и власти, чиновники и просто сотрудники государственного учреждения несут административную, гражданскую и уголовную ответственность. Конечно, ответственность возлагается и на участника закупки, поэтому она работает с двух сторон, контроль за теми и другими осуществляет,

как говорилось ранее, антимонопольная служба. И государственный заказчик как юридическое лицо, и сотрудники государственного учреждения как физическое лицо, а также подрядчик в любой организационно-правовой форме может понести административную ответственность в виде больших штрафов, а если усмотрят мошеннические действия или сговор, то будет применена уголовная ответственность. Кроме того, поставщик при несоблюдении условий проведения процедуры государственной закупки, может оказаться занесенным в Реестр недобросовестных поставщиков (РНП) сроком на 2 года. Юридическому или физическому лицу, а также учредителям нельзя будет принимать участие в государственных закупках.

Рассмотрим основные конкурентные процедуры, которые могут быть выбраны с целью осуществления государственной закупки. Их подразделяют на три основных вида:

- электронный аукцион;
- конкурс;
- запрос котировок;

Электронный аукцион, в свою очередь, делится на открытый и закрытый. Если в открытых аукционах принимать участие может любой желающий, то закрытые аукционы проводятся согласно ст. 87 ФЗ № 44, в них должны содержаться сведения, которые являются государственной тайной [30].

Электронный аукцион проводится при взаимодействии поставщика и государственного заказчика в онлайн режиме, победителем данной процедуры будет являться подрядчик, который предложит наименьшую цену за товар, работу или услугу, по которой он готов заключить контракт с заказчиком. В данном случае государственный заказчик получает заявку от участника закупки в электронном виде [59]. Для того, чтобы отправить такую

заявку участнику необходимо иметь персональный компьютер или ноутбук, а также электронно-цифровую подпись.

На данный момент это самая простая и распространенная процедура проведения государственных закупок, на электронный аукцион приходится около 70% всех существующих закупок. Суть довольно проста: предложить самую низкую цену и выиграть государственную закупку, но существуют и свои особенности, аукцион проводится на электронных торговых площадках (ЭТП), где участники соревнуются между собой в предложенных ценах в онлайн режиме [31]. Для участия в процедуре необходима предварительная регистрация на площадке, также существует еще обеспечение заявки, которое подается в виде безналичного расчета или независимой (банковской гарантии), оно позволяет понять заказчику, что намерения участника серьезны. Закупать по такой процедуре можно не все товары в связи с тем, что критерий определения победителя только цена. Необходимо точно описать конкретный объект закупки, поэтому, как правило, это актуально именно для товаров, но не для услуг и работ.

Электронный конкурс может быть также открытым и закрытым. Здесь уже есть существенное отличие от аукциона. Участники заранее подают ценовое предложение, за которые готовы заключить контракт с заказчиком. Но оценка победителей уже идет не только по цене. Заявки участников оцениваются системой баллов, за цену также выставляют баллы, но, кроме этого, еще оценивается квалификация поставщика, сколько у него уже исполненных контрактов, квалификация официально работающих сотрудников, гарантийный срок исполнения обязательства.

По итогам рассмотрения заявок, именно тот участник, кто наберет больше всего баллов, станет победителем конкурса и будет иметь возможность заключить контракт с заказчиком. Если у участников количество баллов будет одинаковое, то победит тот, кто раньше подал заявку на участие. То есть в данном случае выиграть уже может тот поставщик, кто может и не предоставил самую низкую цену, но более



квалифицирован для исполнения контракта. Как правило, такую процедуру проводят именно для закупки услуг и работ, в связи с тем, что здесь более актуально качество и гарантия.

Запрос котировок в целом похож на электронный аукцион, но есть своя особенность, которая заключается в том, что относительно аукциона, где подрядчики в реальном времени соревнуются между собой ценой, здесь заявки подаются уже с ценой [32]. То есть изменить, а именно уменьшить ее уже нельзя, цена подается только один раз на моменте подачи самой заявки. В дальнейшем, заказчик смотрит, у кого цена была ниже, тот и побеждает, без учета других факторов.

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать выводы о понятии «государственные закупки», предложив свое определение данному термину. Итак, государственные закупки – это конкретно определенные правоотношения между государственным заказчиком и поставщиком, направленные на удовлетворение государственных нужд в виде товаров, услуг и работ за счет эффективного расходования средств государственного бюджета, с соблюдением принципов гласности, справедливости и равноправия. Далее рассмотрим историю развития института государственных закупок в Российской Федерации.

## **1.2 История развития института государственных закупок в Российской Федерации**

Государственные закупки многими считаются некой новой системой, но на самом деле их история берет начало в XVI веке. Хотя, можно говорить о том, что потребность в закупке товаров и услуг зародилась еще с начала товарно-денежных отношений. Но первый официальный документ, который дошел до наших дней, закрепивший в законе государственные закупки – это «казенный подряд «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» 1595 г. царя Федора Иоанновича». Даже из самого названия можно

сразу понять, что царь Федор Иоаннович закупал, согласно данному документу, строительные материалы у подрядчика, то есть совершил процедуру государственной закупки для обеспечения нужд в строении Смоленской крепости.

Дальнейшее развитие института государственных закупок прослеживается уже через полвека - указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» от 7 июля 1654 г. царя Алексея Михайловича [54]. Опять фигурирует закупка для нужд Смоленска, здесь уже мы можем видеть из названия, что царь Алексей Михайлович закупил услугу в виде доставки муки и сухарей, то есть подрядчик за проведения данной работы получал денежное вознаграждение. В истории этот документ является одним из важнейших, в отличие от предыдущего здесь уже конкретно был прописан объем груза, установлена твердая цена за осуществление услуги, кроме того, подрядчики освобождались от уплаты всех пошлин. В данном случае экономика государства постепенно переходит с обычного изъятия товаров и услуг (например, дань) в экономически выгодную процедуру – закупку товаров и услуг у населения, которая была выгодна обеим сторонам [6].

Следующий документ, регулирующий государственные закупки, появился уже при Петре I, когда шли глобальные реформы всей сферы жизнедеятельности. В июне 1721 года Сенат издал указ «О борьбе с мошенническими ценами и коррупцией в поставках и контрактах», кроме того, появился «Регламент Адмиралтейства и Верфи», 15 пункт которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и вести с ними переговоры?», то есть на тот момент институт государственных закупок уже очень крепко закрепился в экономике российского государства. Из названия первого документа мы видим, что появлялись такие понятия как «поставка» и «контракт», которые используются в наши дни. Можно понять, что система государственных закупок была уже очень развита, ведь начиналась активная борьба с коррупцией. Также законодательно закрепился порядок отбора кандидатов на заключение контракта для обеспечения нужд Адмиралтейства.

При Анне Иоанновне зародился «прародитель» современной Единой информационной системы, из печатных источников мы можем видеть, что участники процедуры государственных закупок искали с помощью центральных газет – на тот момент это был главный источник информации населения. Публиковались полные условия о закупке, а также информация о том, как стать подрядчиком.

Глобальные реформы Екатерины II Великой не смогли обойти стороной институт государственных закупок. В важнейшем историческом документе «Учреждение о губерниях», а именно в статье 118, которая называется «О контрактах по подряду, поставках и откупах», содержится законодательное закрепление института государственных закупок, произошло это в 1775-1776 годах. Очень важно, что именно с этих пор государственные закупки начала регулировать так же учрежденная Екатериной Великой «Казенная палата», именно она публиковала информацию о поиске поставщиков и заключала с ними государственные контракты. На тот момент все имущественные риски несли сами члены Казенной палаты, их либо наказывали штрафами, либо ссылали в Сибирь. Согласно этому документу, закупки проводились стоимостью не более 10 тысяч рублей, а также сроком не более, чем на 4 года. Если была нужда в проведении процедуры государственной закупки больше по сумме, чем 10 тысяч рублей, то данную закупку проводила и подписывала контракт сама Императрица [8].

При Императоре Александре I в 1802 году был разработан и опубликован «Устав о провианте для продовольствия войск», в данном документе содержалась информация о «справочных ценах» – это предшественник современной Начальной максимальной цены контракта. Прописывался регламент определения цены на конкретный товар или услугу, была регламентирована и начальная цена процедуры государственных закупок, называлась она «стартовой». Самое интересное в этом документе было указание на то, что закупать, по наибольшей цене, было строго

запрещено, то есть в любом случае цена должна была падать, было бы полезно использование такого регламента в наше время для ограничения коррупционных схем.

Также при Александре I впервые были регламентированы процедуры проведения муниципальных закупок, содержалось это в указе 1815 года «Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям», который предполагал передачу «власти» на места в регионы.

Кроме того, важнейшем этапом в развитии института государственных закупок являлся специальный документ «Лист для торга», который был принят Николаем I в 1830 году, он является некой инструкцией для проведения процедуры государственных закупок, своего рода унифицированный документ того времени, потому что до этого точной процедуры регламентировано не было, и все закупки проводились по-разному. В современной истории этот документ можно сравнить с «Извещением о проведении закупки», которое заполняется по регламентированному образцу каждым государственным заказчиком. Николай II в 1900 году принял «Положение о подрядах и поставках». Именно он выделил конкретные виды проведения процедуры государственных закупок, их было всего три: «изустные торги» – современный электронный аукцион; «торги посредством запечатанных объявлений» – современный запрос котировок; смешанный вид торгов. Данный документ прослужил до времен Октябрьской революции. Наказание за нарушения закупочных процедур несли сотрудники Казенной палаты, а первое серьезное наказание за нарушение процедур государственных закупок закрепилось в первом Уголовном кодексе 1845 года. Наказывались по нему по-прежнему именно сотрудники государственных учреждений, допустивших правонарушение в процедуре государственных закупок.

Современная законодательная система во многом переняла опыт дореволюционного законодательного закрепления процедуры государственных закупок. Дореволюционное законодательство основывалось

хоть и на традиционных ценностях того времени, но дало толчок к развитию малого и среднего предпринимательства, и в целом экономической системы путем выделения пособий и льгот для участников государственного заказа.

После революции уже активно развивалось Советское право, которое основывалось на иных ценностях, поэтому модель экономического развития не перенимала дореволюционный опыт института государственных закупок [47].

За годы многолетнего развития институт государственных закупок обзавелся не только быстрыми темпами развития, но и встретил на пути множество проблем, с которыми не могут справиться по сегодняшний день, ведь в целом система государственного заказа имеет в себе и недостатки. Например, развивающуюся коррупцию, большое количество законов, противоречащих друг другу, низкую мобильность, а также чрезмерную вседозволенность в связи с пробелами в системе наказаний за проступки в процедуре государственных закупок. Чтобы наиболее точно понять, откуда произрастали данные проблемы, необходимо изучить и советскую историю института государственных закупок.

Как известно всем, после Октябрьской революции российской законодательство очень сильно изменилось, на наш взгляд, прогресс быстро превратился в регресс [51]. Все началось с того, что полностью отменили частную собственность, а основной упор экономики был на развитие сельского хозяйства. Если мы говорим о государственных закупках, то через них реализуется большое количество услуг, а огромная их часть посвящена доставке чего-либо из точки А в точку Б. Как раз в это время доставка полностью сошла на нет, 21 января 1919 года вышел Декрет Совета народных комиссаров «О заготовке продовольственных продуктов», в котором «черным по белому» было сказано о том, что любое частное юридическое или физическое лицо не может изготавливать и доставлять продукты [38]. А вот государственные предприятия могли это делать. Это означало, что отсекался большой пласт института государственных закупок,

эту работу выполняло уже само государство, а не подрядчики из числа населения [23]. Запрет не касался лишь государственных органов продовольствия и их контрагентов.

В дальнейшем вводились уже сильные ограничения по производству продовольствия, были определены четкие сроки поставок, нарушить которые было нельзя. Цены на всю продукцию устанавливало государство, рыночной экономики не существовало. Кроме того, даже за производство продукции сельского хозяйства, на которую были направлены интересы государство вводился продовольственный налог, то есть с населения брали налог только за то, что они это производят. При том это действовало в классовом порядке, с богатых налог брали в утроенном размере на основании унифицированных правил взыскания продовольственного налога, принятых Народным комиссариатом продовольствия СССР.

Но в 1923 году случились послабления, и была издана «Инструкция о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки», которая вернула все-таки дореволюционный опыт в институте государственных закупок [62]. Процедур проведения государственных заказов было по-прежнему три, они были смежные с уже упомянутыми ранее.

Кроме того, было принято решение о создании специальной комиссии, которая заполняла лист торгов (извещения), создавала протоколы о результатах, принимала работу. Комиссия состояла не менее, чем из трех человек. Такое правило действует и в нынешней действительности. Кроме того, стоит отметить, что была система «переторжек», если цена, по которой выиграл подрядчик торги, была не выгодна государству, то комиссия имела право назначить переторжку, в ней могли принимать участие уже новые участники и предложить цену меньше.

Рассмотрим документ от 8 марта 1927 года, а именно, Постановление Совета народных комиссаров СССР «О мерах по поддержанию льноводства», начиная с 1925 года – этот документ регламентировал меры

поддержки производителей сельского хозяйства, за высокую урожайность государство могло отдать производителю удобрения или семена [43]. Кроме того, данный документ содержал в себе договор контрактации, который фактически являлся договором купли-продажи, своего рода фиксировал сделку в порядке государственной закупки продовольственных товаров. Но, как правило, в данном договоре регулировалось заранее сколько продовольствия должен дать государству производитель, но не говорилось о том, что это возмездный труд [58].

Можно сделать вывод о том, что с 1917 по 1930-е годы российское государство прекратило усиленное развитие института государственных закупок, не поддерживало предпринимателей, а экономика носила плановый и принудительный характер.

В 1948 году был основан Государственный комитет по материально-техническому снабжению (прим. Госснаб СССР), который в принципе контролировал все процедуры государственных закупок вплоть до 1953 года, а в дальнейшем он также существовал с 1965 по 1991 года. Госснаб распределял все произведенные и ввозимые в страну товары.

В 1980 году государственный аппарат задумал немного модернизировать систему МТО путем перехода с централизованного бюджета к осуществлению оптовых закупок. В связи с этим, на первое место хотели поставить систему государственного заказа. Был принят документ Пленумом ЦК КПСС «Об основных положениях коренной перестройки управления экономикой». Предполагалось, что государство начнет в ускоренном режиме поддерживать частные малые предприятия, которые бы играли роль в плановых закупках. Государственный заказ был ограничен перечнем товаров, которые невозможно было закупать таким путем, например, товары необходимые внутриведомственным службам, продукция технического назначения для государственных предприятий, товары необходимые для собственных нужд организаций и другие. Кроме того, в данном документе содержалась информация, что как отдельный

государственный заказ могли существовать муниципальные закупки в регионах.

Во время принятия данной реформы ЦК КПСС не учел и не спрогнозировал ряд существенных недостатков, которые не могли не сказаться на новой системе государственных закупок. Все равно рынок государственных закупок оставался закрытым. Все плановые закупки принимал и утверждал Госнаб СССР и Госплан СССР, а после этой процедуры уже был доступен производителям. Поэтому все цены государственного заказа были уже определены и установлены заранее, оставаясь заниженными. Росли также и ставки по налогам для малого предпринимательства, что не давало такой динамичный рост экономике.

До распада СССР изменений в сфере государственных закупок не происходило, а после распада, конечно же, необходимы были изменения, которые бы соответствовали условиям рыночной экономики. Поэтому 28 мая 1992 года был разработан и опубликован Закон № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», в нем содержались положения, которые регламентировали государственные закупки, похожие на дореволюционные, но уже ближе к нашим современным реалиям. Через пару месяцев было вынесено Постановление Правительства РФ № 638 «Об организации работ по реализации Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», в нем заключался весь регламент проведения самой процедуры государственных закупок, а также порядок заключения договора между заказчиком и поставщиком. В 1994 году был принят ФЗ № 60 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», который не сильно отличался от ранее принятых документов.

В 1999 году был принят ФЗ № 97 «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд», с принятием данного закона институт государственных закупок снова потерпел своего рода крах, ведь государство вновь стало регулировать муниципальные закупки на федеральном уровне, перестала существовать самостоятельность



регионов. Кроме того, существовала только одна процедура проведения государственной закупки – конкурс, что существенно ограничивало конкуренцию среди предпринимателей и тому подобное.

В 2005 году был опубликован ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», основным его достижением стало использование как процедуры закупок аукциона, а в последствии еще и открытого аукциона, что дало прорыв развитию системы государственных закупок [13]. На практике, конечно, у этого закона существовало много недочетов, например, согласно статистике ВШЭ нарушение при проведении государственной закупки допускали 80% заказчиков, чаще всего это случалось из-за того, что не существовало общей концепции определения начальной максимальной цены контракта [24].

Но уже к маю 2012 года УФАС совместно с Министерством экономического развития разработали начальный вид ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», опубликовали его 1 января 2014 года. Конечно же, данный закон существенно отличался от своих предшественников, это был прорыв в институте государственных закупок, вернулись к дореволюционным положениям, а также опыту зарубежных стран. Каждая закупка планировалась заранее на три года, каждый объект технического задания обсуждался и должен был быть обоснован. Также появились четкие требования к закупаемому товару, а также к определению НМЦК. У подрядчиков появились гарантийные обязательства перед заказчиком, появился так же Реестр банковский гарантий, все активнее государственные закупки внедрялись и в банковую систему России и стали ее неотъемлемой частью. Появились антидемпинговые меры, защищающие чрезмерные вариации цен на товары, кроме того, у участников появились льготы и преимущества, а также и «адекватные» ограничения. Но несмотря на его идеальность на тот момент, существуют и очень серьезные проблемы в

законодательстве. Каждый год, данный закон дорабатывается и пересматривается, вносятся постоянные правки.

Актуальность изучения института государственных закупок существует на сегодняшний день, ведь здесь есть много над чем работать, постоянно нужно совершенствовать законодательство в исследуемой сфере для того, чтобы избежать сбоя в работе непрерывного организма – государственного заказа.

### **1.3 Субъектный состав правоотношений в контрактной системе**

Для того, чтобы составить цельную картину об институте государственных закупок, необходимо проанализировать участников и субъектов правоотношений, возникающих при заключении контрактов. Обратимся к главному закону, регулирующему правоотношения в сфере государственных закупок, а именно – Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [69]. В статье 3 настоящего закона рассматриваются основные понятия, используемые в реализации процедур государственного заказа:

- участником закупки выступает «любое юридическое лицо, вне зависимости от его организационно-правовой формы и форм собственности, исключением являются юридические лица, которые зарегистрированы в государствах, используемых для офшорного владения активами, а также физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, за исключением граждан, являющихся иностранными агентами» [1];
- государственным заказчиком является «любой государственный орган, либо органы власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый

заказчик в сфере строительства», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки»;

- муниципальным заказчиком выступает «любой муниципальный орган, в том числе органы муниципальной власти, либо органы, действующие от имени муниципальной власти».

Рассмотрим понятие участника закупки. Хотя ограничивать конкуренцию государственным заказчикам нельзя, но отголоски этого присутствуют в государственных закупках в виде «преимуществ» или «ограничений». Начнем с того, что любому участнику государственной закупки необходимо иметь электронно-цифровую подпись, которую выдают удостоверяющие центры. Далее необходимо быть зарегистрированным в Единой информационной системе, процедура регистрации очень проста, необходимо всего лишь ввести все регистрационные данные и предоставить учредительные документы, подписав заявку с помощью ЭЦП.

Рассмотрим основные электронно-торговые площадки, на которых непосредственно проводятся торги по процедурам государственных закупок, их всего восемь – Сбербанк АСТ, РТС-Тендер, Росэлторг, ТЭК-Торг, ЭТП Газпромбанка, АСТ ГОЗ, Заказ РФ, Фабрикант, ну и другие коммерческие площадки [63]. Участнику закупки необходима регистрации на данных площадках для того, чтобы подать заявку и непосредственно участвовать в процедуре, как правило, при регистрации в Единой информационной системе происходит обмен данными с электронными площадками, при котором регистрация происходит автоматически, но на иных коммерческих площадках необходимо регистрироваться собственноручно [53].

Участнику закупки необходимо иметь следующий пакет документов при подачке заявки (прим. в большинстве случаев): Декларацию о соответствии единым требованиям по 44 ФЗ, Выписку из Единого государственного реестра, Паспорт учредителя (ей) или физического лица, СНИЛС, Уведомление о постановке на налоговый учет, саму заполненную заявку (как правило, это просто техническое задание, где необходимо конкретизировать характеристики объекта закупки), Декларацию о стране происхождения, Устав организации, Приказ о назначении руководителя, регистрационные документы на товар, либо свидетельства, лицензии на осуществление услуг, при проведении закупки для Субъектов малого предпринимательства: декларация принадлежности к СМП, Сведения СМП из единого реестра.

Физическим лицам можно участвовать в закупках. Если гражданин самозанятый, то, конечно, как правило, это ограничивается малыми по сумме закупками, а заказчику необходимо помнить, что он является налоговым агентом и должен удерживать сумму налога, которую необходимо перечислить в государственный бюджет. В контракте содержится информация о налоговой ставке, сумма контракта исчисляется вместе с налогом.

Индивидуальные предприниматели являются автоматически субъектами малого предпринимательства, кроме того, можно использовать упрощенную систему налогообложения, и не платить налог, если участвовать только в малых и средних закупках по сумме прибыли. Есть ограничение физическим лицам, а именно, индивидуальным предпринимателям нельзя участвовать в закупках гособоронзаказа – это закреплено в законе. Конечно же, есть существенный недостаток – при возникновении проблем, можно расплатиться всем своим имуществом, в отличии от юридических лиц. Однако, как правило, от юридического лица индивидуальные предприниматели на практике отличаются лишь небольшим комплектом документов.

Стоит отметить, что в закупках могут принимать участия и бюджетные организации. Например, казенные учреждения, они, кстати, освобождены от уплаты всех налогов. Службы исполнения наказания, также активно участвуют в процедурах государственных закупках, им в некоторых случаях предоставляются преимущества относительно других участников [66].

Иностранные граждане и юридические лица также имеют доступ к участию в государственных закупках, но на практике им доступна лишь малая часть от общего количества, ведь применяется Национальный режим.

Юридические лица, как правило, участвуют в организационно-правовой форме Общества с ограниченной ответственностью, они также могут перейти на упрощенную систему налогообложения и не рисковать всем своим имуществом, в отличие от индивидуальных предпринимателей. ООО довольно просто зарегистрировать, но встречаются и ЗАО, и ОАО [19].

Стоит отметить, что довольно часто можно встретить некоммерческие организации в списке участников, им предоставляется преимущество в некоторых видах закупок, выраженное в том, что сумма контракта будет увеличена на 15%.

В соответствии со статьей 31 № 44-ФЗ к участникам закупки предъявляются требования:

- «соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки»;
- по отношению к участнику закупки не была проведена процедура ликвидации;
- не приостановлена деятельность участника закупки;
- отсутствие долга по налогам и сборам;
- отсутствие у участника закупки судимости за экономические преступления;

- участник закупки «в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- отсутствие конфликта интересов между заказчиком и поставщиком;
- нельзя быть офшорной компанией;
- на участника закупки не наложены ограничения и его нет в Реестре недобросовестных поставщиков.

Заказчик, как мы уже могли понять – это любой государственный орган. Ему также необходимо иметь электронно-цифровую подпись, публиковать закупки в системе ЕИС, подписывать контракты, проводить электронную приемку [17].

Процедуры государственных закупок по 44-ФЗ проводятся строго на деньги, полученные из средств бюджета, распоряжаться таким финансированием необходимо при строгом регламентированном порядке, каждую закупку, опубликованную заказчиком, необходимо обосновывать первоначально в ее планировании, а затем в отчетных документах, согласовывать с финансовыми государственными органами. Правительство Российской Федерации установило определенную форму, которую заполняет каждый государственный заказчик при планировании той или иной закупки, которую в последствии необходимо согласовывать в течении 10 дней после заполнения [57].

Государственный заказчик несет ответственность за информацию, которая публикуется в Единой информационной системе, ведь это своего рода форма отчетности, главный отчетный документ – это государственный контракт, который заключается после проведения электронной процедуры государственных торгов с победителем закупки, которого также из числа претендентов отбирает заказчик [51]. Вся информация о ходе исполнения

контракта публикуется в Единой информационной системе, все претензии, начисленные штрафы и пени, отгрузочные документы. Начиная с 2022 года было введено электронное актирование, которое позволяет еще больше отслеживать деятельность государственных заказчиков [5]. Простым языком – это электронная процедура проведения приемки товара, услуги или работы. Подрядчик публикует в системе ЕИС товарную накладную, в которой отражается вся информация о предмете исполнения государственного контракта, подписывается данный документ электронно-цифровой подписью с двух сторон в сроки, регламентированные государственным контрактом.

Стоит уделить должное внимание тому факту, что функции государственного заказчика могут выполнять и организации, которые по своей сути к ним не относятся. Такие организации в своей деятельности не используют государственный бюджет, а могут распоряжаться своим собственным из средств от приносящей доход деятельности, но такие процедуры хоть и являются государственными закупками, но регламентируются уже не 44-ФЗ, а Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Возможно, это не только те учреждения, которые существуют на собственные средства. Бывают ситуации, когда и государственные учреждения могут совершить закупку по 223-ФЗ, например, Тольяттинский государственный университет – по сути своей государственное учреждение. Получает деньги из средств федерального бюджета, однако, у такого заказчика есть и собственные средства от приносящей доход деятельности, например, платной формы обучения. Фактически, Тольяттинский государственный университет может совершать процедуры государственных закупок как по 44-ФЗ, используя средства федерального бюджета, так и по 223-ФЗ, используя при этом свои собственные финансовые ресурсы.

Если мы говорим о заказчиках по 44-ФЗ, то это государственные и муниципальные учреждения, перечень заказчиков по 223-ФЗ становится шире, ими могут являться: компании, которые являются собственностью

государства на 50% и более, монополии (например, РЖД, Газпром, Роснефть), хозяйствующие субъекты, которые занимаются деятельностью в государственных сферах (например, теплоэнергетика), бюджетные учреждения, которые используют свои собственные средства (например, ТГУ). Для того, чтобы провести закупку в рамках 223-ФЗ заказчику необходимо иметь свое собственное принятое Положение о закупках, в котором будут указаны все основные требования к поставщикам, типовой проект контракта, основная информация о государственном заказчике и иные существенные условия процедуры государственных закупок.

Исходя из вышесказанного, можно сказать о том, что субъекты государственных закупок – это, с одной стороны, государственные учреждения, предприятия и организации, а с другой, любые физические и юридические лица, кроме офшорных компаний. В 44 Федеральном законе все этапы для государственного заказчика имеют строгую регламентацию и отчетность, а в 223-ФЗ есть только некоторые рамочные ограничения, все остальное регламентируется только собственным Положением заказчика. Такая процедура гораздо проще во всех ее этапах, как для государственного заказчика, так и для участника данной закупки.



## **Глава 2 Основы правового регулирования заключения, изменения и расторжения государственного контракта**

### **2.1 Порядок заключения государственного контракта государственным заказчиком по результатам проведения электронной процедуры**

Основой правоотношений в сфере государственных закупок является государственный контракт. В связи с этим, очень важно рассмотреть его по существу, понять процедуру заключения контракта, проанализировать из каких положений он состоит. Перед нами стоит главный вопрос: как происходит заключение государственного контракта? Ответом будет «заключается согласно строго регламентированной процедуре», которую и предстоит проанализировать.

Начнем с определения, государственный контракт – это «гражданско-правовой договор, отличие которого от обычного договора состоит в наличии некоторых регламентированных законом 44-ФЗ положений по причине того, что одним из контрагентов выступает государственный заказчик».

Как мы уже поняли, сторонами данного контракта выступают: государственный заказчик – любой государственный орган, учреждение и поставщик (подрядчик) – любое юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальные предприниматели (кроме офшорных организаций).

Стадия заключения контракта делится на основные этапы, такие как:

- формирование проекта контракта заказчиком до проведения процедуры закупки;
- выбор среди участников закупки исполнителя контракта;
- размещение финального проекта контракта на электронной торговой площадке;
- подписание проекта контракта победителем закупки;

- проверка обеспечения исполнения контракта и подписание заказчиком.

Рассмотрим каждый из этапов подробнее. В первом случае, заказчик заранее по единому шаблону, который указан в 44-ФЗ, заполняет предварительный проект контракта, условия определяет под конкретную будущую закупку, в дальнейшем публикуя данный проект вместе со всеми документами в Единой информационной системе и на электронной торговой площадке для возможности предварительного изучения условий контракта будущими участниками закупки.

По результатам проведения электронной процедуры заказчик отбирает победившую заявку из числа участников, согласно статье 32 44 Федерального закона: «для оценки заявок участников закупки заказчик использует следующие критерии: цена контракта, расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки, квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов». Чаще всего, например, по результатам электронного аукциона, достаточно при выборе победителя ограничиться ценой, но заявки всех участников обязательно подлежат оценке закупочной комиссией, они проверяют соответствие техническому заданию, а также наличие всех необходимых документов, которые заказчик указывал в извещении.

Процесс этот очень важный, ведь если заказчик неправомерно отклонит заявку в связи с несоответствиями требованиям закупки, то участник может обратиться в Федеральную антимонопольную службу в течении 5 дней с момента опубликования протокола с обжалованием действий комиссии заказчика, если отклонение было неправомерным, то ФАС наложит штраф на каждого члена комиссии, а также на юридическое лицо. Кроме того, поставщик так же несет риски, ведь за каждую третью отклоненную в календарном квартале заявку в пользу заказчика взимается сумма в размере обеспечения отклоненной заявки. После прохождения

процедуры оценки заявок участников заказчик обязательно публикует протокол итогов проведения электронной процедуры, где указывает на то, кто является победителем закупки, и какие заявки соответствуют, либо не соответствуют требованиям с обоснованием отклонения. Срок публикации такого протокола – не более, чем 2 рабочих дня после того, как электронная площадка откроет доступ заказчику к заявкам участников.

После того, как победитель закупки выбран, заказчиком заполняется финальный проект контракта, вносятся все данные проведенной закупки, такие как цены товаров или услуг, наименование второй стороны со всеми регистрационными данными, режим налогообложения, заполняется спецификация и так далее. Заполненный проект контракта публикуется заказчиком не позднее, чем 2 рабочих дня (в запросе котировок – 1 день) с момента публикации протокола подведения итогов электронной процедуры. Общий срок для подписания проекта контракта не более 10 дней, для запросов котировок и предложений не более 7.

Поставщику с момента направления проекта контракта дается на подписание не более 5 рабочих дней. Как правило – процедура довольно проста, необходимо открыть на электронной торговой площадке карточку опубликованного проекта контракта, подкрепить файл обеспечения исполнения контракта, оно может быть внесено, либо перечислением денежных средств на счет заказчика, либо путем оформления независимой (банковской) гарантии, когда гарантом по обязательству внесения обеспечения принципалом выступает банк, соответствующим подтверждающим файлом обеспечения может служить платежное поручение, либо подписанная банком и внесенная в Реестр независимых гарантий – независимая гарантия.

Обеспечение исполнения контракта – это своего рода гарантии для государственного заказчика, которые защищают от недобросовестных поставщиков. Если победитель закупки в дальнейшем не будет исполнять контракт, то как раз-таки сумма гарантии переходит в счет заказчика и

покрывает в случае чего ущерб, в случае независимой гарантии банк возвращает деньги и истребует их в дальнейшем с участника закупки. Если заказчику необходимы дополнительные штрафы, которые он хочет изъять из обеспечения исполнения контракта даже при условии его исполнении, например, за просрочку исполнения обязательства, то такое условие должно в обязательном порядке быть прописано в самом контракте.

Заказчик, по своему усмотрению может не устанавливать обеспечение исполнения контракта, но только в запросах котировок и предложений, либо при закупке у единственного поставщика. Размер обеспечения так же регламентирован: при НМЦК менее 50 миллионов рублей сумма обеспечения исполнения контракта может варьироваться от 5 до 30%, если более 50 миллионов рублей, то от 10 до 30%. При закупках для СМП и СОНКО цена высчитывается из суммы, по которой заключается контракт, в других случаях от НМЦК. В дальнейшем, если исполнение контракта состоит из этапов, то заказчик по просьбе поставщика может соразмерными частями отдавать сумму обеспечения обратно [10].

Существуют антидемпинговые меры в соответствии со статьей 37 44-ФЗ, суть такая, что если в процессе торгов цена контракта снизится более, чем на 25% от НМЦК, то участником закупки при подписании проекта контракта необходимо увеличить сумму обеспечения исполнения контракта в полтора раза, но не менее, чем 10% от цены контракта (если закупка для СМП), либо 10% от НМЦК (если закупка не для СМП) [65]. Но можно не увеличивать сумму обеспечения заявки, если при подписании проекта контракта участником закупки будет приложено обоснование своей добросовестности. Подтвердить данный факт можно тремя номерами уже исполненных в течении 3-х лет контрактов из реестра, на которые не накладывались штрафы и пени, при этом цена одного из контрактов должна быть больше 25% от НМЦК [3].

Разберем конкретные примеры расчета обеспечения исполнения контракта:

Закупка для СМП, НМЦК = 699 999 р.

Размер обеспечения исполнения контракт – 10%. Победитель закупки снизился более, чем на 25 процентов. Сумма контракта составила 300 500 р.

$300\,500 * 0,1 = 30\,050$ , увеличиваем в 1,5 раза  $30\,050 * 1,5 = 45\,075$  р.

Размер обеспечения = 45 075 р.

Закупка не для СМП, НМЦК = 299 999 р.

Размер обеспечения исполнения контракт – 15%. Победитель закупки снизился менее, чем на 25%. Сумма контракта составила 233 000 р.

$299\,999 * 0,15 = 44\,999,85$  р.

Размер обеспечения = 44 999,85 р. В этом примере очень важно внести сумму целиком, иначе контракт подписан не будет.

Иногда государственный заказчик самостоятельно может рассчитать сумму обеспечения исполнения, прописав ее в проекте контракта, тогда поставщику не нужно будет ничего считать, но так бывает редко. Поэтому в государственных закупках обеим сторонам нужно уметь правильно считать суммы обеспечения исполнения, ведь последствия у неверных расчетов очень серьезные.

Государственный заказчик возвращает полную сумму обеспечения исполнения обязательства, если: договор был исполнен поставщиком в полном объеме, поставщик решил изменить форму подачи обеспечения с денежной на независимую гарантию, сделать он это может в любой момент исполнения контракта, а также, если договор был расторгнут по соглашению сторон, либо по инициативе заказчика, но без предъявляемых претензий поставщику. В контракте также прописывается и сроки возврата такого обеспечения, в законе регламентировано лишь то, что обеспечение при условии исполнения контракта должно быть возвращено поставщику не позднее 30 дней, если закупка для СМП, то не позднее 15 дней (согласно пункту 27 статьи 30 44-ФЗ). Независимая гарантия никому не возвращается, в ней прописан срок ее действия, по окончании данного срока она просто перестает действовать. Контракт к этому моменту должен быть исполнен в

полном объеме, иначе это несет в себе одностороннее расторжение контракта со стороны заказчика.

После того, как поставщик приложил обеспечение исполнения контракта, он может подписать его, нажав кнопку «подписать проект контракта» [37]. Но, если в контракте (не в существенной части) содержатся недочеты, именно в той части, которую заказчик заполнял уже после определения победителя электронной процедуры (изначальный проект контракта менять нельзя на данном этапе), то исполнитель может подать протокол разногласий заказчику всего один раз на этапе подписания, в котором укажет все предложенные изменения. В свою очередь, заказчику необходимо будет ответить на протокол разногласий, внести изменения или не вносить в проект контракта, опубликовав новую его версию в течении 2-х рабочих дней [21]. Поставщик после данной процедуры обязан подписать обновленный проект контракта так же в течении 2-х рабочих дней.

После того, как поставщик подпишет со своей стороны проект контракта, то он уже не сможет иметь доступ к каким-либо изменениям, наступает очередь заказчика. Ему необходимо проверить внесенное обеспечение исполнения контракта, с тем которое внесено переводом денежных средств проблем не возникает, а вот независимую гарантию необходимо проверять на соответствие статье 45 Федерального закона №44. Кроме того, на практике очень часто поставщики ошибаются именно с суммой внесенного обеспечения, недосчитывают копейки, очень важно посчитать все до единой копейки, всегда лучше внести больше, чем не доплатить [60]. После проверки обеспечения заказчик может подписывать проект контракта, и он считается заключенным именно с этого момента.

Если поставщик вовремя не подпишет проект контракта, то сделать он это уже не сможет после выхода срока технически, после этого у заказчика есть основание для внесения такого участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков [44]. Такой участник закупки признается уклонившимся от заключения контракта, и заказчик протоколирует данный

факт в течении 1 рабочего дня. Далее заказчик обязан передать протокол уклонения и сведения о таком поставщике в Федеральную антимонопольную службу, назначается заседание о включении такого участника в Реестр недобросовестных поставщиков, на котором поставщику обосновать свое уклонение становится очень трудно, только доказав, что это произошло по независящим от него обстоятельствам [27]. Кроме того, у заказчика есть такие же основания для внесения участника закупки в РНП, если независимая гарантия не соответствует требованиям, либо сумма обеспечения меньше заявленной заказчиком. В течении одного рабочего с момента включения сведений о поставщике в РНП заказчику необходимо отследить факт того, что денежные средства, которые были внесены в счет обеспечения исполнения заявки, были перечислены на счет заказчика. Есть возможность, взыскать понесенные убытки от уклонения поставщиком от подписания контракта, в судебном порядке, если будет представлена доказательная база [20].

Далее у заказчиков наступает возможность подписать государственный контракт по данной процедуре с участником, который занял второе место, на условиях, взятых уже из его заявки. В течении 5 дней с момента опубликования протокола уклонения заказчик должен опубликовать проект контракта для второго места [73] [74]. В течении 5 рабочих дней второй участник государственных торгов принимает решение: подписать контракт с государственным заказчиком, отправить протокол разногласий и отказаться от подписания контракта на основании части 15 статьи 83.2 44-ФЗ). Если второй победитель закупки уклонился от подписания проекта контракта, то электронная процедура признается несостоявшейся [25].

Этап подписание проекта контракта может быть на время приостановлен на основании следующего: существует решение суда, либо антимонопольной службы, которое приостанавливает этап подписания контракта в установленный срок, при этом другая сторона должна быть уведомления о наличии таких актов не позднее одного рабочего дня [34].

Приостанавливать процесс подписания проекта контракта по данному основанию можно на срок не более, чем 30 дней.

Но даже при наличии такого полного описания процедуры заключения проекта контракта по результатам проведения электронной процедуры торгов существуют и упущения в законодательстве, которые не всегда позволяют реальному победителю закупки заключить контракт с заказчиком. Разберем один пример, 27.04.2022 Государственным бюджетным учреждением здравоохранения «Самарская областная клиническая больница им В.Д. Середавина» опубликовала в ЕИС два электронных запроса котировок под номерами 0342200006522000083 и 0342200006522000084, на основании протоколов подведения итогов электронной процедуры была отклонена в одной и в другой закупке заявка победителя данных запросов котировок по неправомерному основанию. Победитель, заявки которого были отклонены в обоих случаях, обратился с жалобой в Управление федеральной антимонопольной службы по Самарской области.

Процедура подачи жалобы заключается в том, что участник закупки может обратиться в ФАС с жалобой на неправомерные действия комиссии заказчика в течении 5 дней с момента опубликования протокола подведения итогов, в дальнейшем ФАС назначает онлайн-заседание еще через около 5 дней, а в дальнейшем изготавливает решение, поэтому в целом данная процедура занимает около двух недель [48].

В данном случае обе жалобы победителя закупки были удовлетворены Управлением федеральной антимонопольной службы, по первой закупке контракт был заключен с реальным победителем на основании решения УФАС, а вот во второй закупке заказчик успел заключить контракт со вторым местом до того, как УФАС назначила заседание и приостановила процедура определения поставщика. В связи с этим, по второй закупке контракт реальному победителю заключить так и не удалось, а УФАС лишь разводил руками, ведь они сделали все в рамках процедуры. Если посмотреть закупку 0342200006522000084 через Единую информационную систему,



можно заметить, что статус «определение поставщика приостановлено в связи с жалобой» так и не изменилось в отличии от закупки под номером 0342200006522000083, а государственный контракт в итоге исполнял не тот, кто должен был на основании решения УФАС, а участник, занявший второе место. В дальнейшем можно было бы обратиться в Арбитражный суд Самарской области с обжалованием заключенного государственного контракта, но все процессуальные моменты там гораздо больше растянуты по времени и поставщик по заключенному контракту успел бы исполнить обязательства в полном объеме.

На законодательном уровне до сих пор не существует регламентации такой ситуации, с одной стороны – заключение данного контракта было правомерным, ведь у запроса котировок процедура заключения контракта проходит в сжатые сроки, с другой – такой контракт в гражданском процессе являлся бы ничтожным [41].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что процедура заключения государственного контракта очень строго регламентирована законом, контракт публикуется, подписывается обеими сторонами на электронных торговых площадках с помощью ЭЦП, поставщиком в большинстве случаев вносится обеспечение исполнения контракта, которое должно быть точно просчитано. Существенные условия контракта изменять нельзя, но несущественные можно и нужно, если в них содержится ошибка, с помощью протокола разногласий. Но, несмотря на такую строгую регламентацию, процедура заключения контракта имеет свои упущения в законодательном плане, которые необходимо постоянно отслеживать контрольным органам и вовремя реагировать на них, что не может не усложнять данную процедуру еще больше.

## **2.2 Содержание государственного контракта и изменение его условий со стороны государственного заказчика**

Перейдем к немаловажной части государственного контракта – его содержанию. При формировании проекта контракта для дальнейшего его подписания государственный заказчик обязан руководствоваться общими нормами Гражданского кодекса РФ, а именно положениями договора купли-продажи, поставки и подряда. Кроме этого, существует статья 766 части второй ГК РФ, которая напрямую регламентирует условия государственного или муниципального контракта [22].

Согласно данной статье, существуют специальные условия, которые в обязательном порядке должен содержать государственный контракт, а именно: «Государственный или муниципальный контракт должен содержать условия об объеме и о стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон» [16].

Существует также статья 531 Гражданского кодекса РФ, которая регламентирует исполнение государственного или муниципального контракта, здесь также содержится информация, что все товары или работы, переданные государственному заказчику, должны быть оплачены. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что в обязательном порядке процедура оплаты объекта закупки должны быть включена в контракт [22].

В статье 532 Гражданского кодекса РФ сказано так же, что поставщик сам оплачивает товары, которые собирается поставлять по государственному контракту, но государственный заказчик в таком случае является поручителем по такому обязательству, соответственно обе стороны несут солидарную ответственность за то, что поставщик нарушает сроки исполнения контракта, либо отказывается закупать товар [22]. В связи с вышеизложенным, очень важно содержание в условиях государственного контракта указать на возмещение убытков в связи с форс-мажорными

обстоятельствами, а также штрафов и пеней, но такие обязательство в связи с солидарной ответственностью действуют в обе стороны в равном эквиваленте.

Если произойдет такая ситуация, что при каких-либо обстоятельствах в государственном контракте не было прописано возмещение убытков, то обе стороны все равно защищены положениями статьи 533 Гражданского кодекса РФ. А это значит, что возмещение убытков должно произойти со стороны государственного заказчика не позднее 30 дней со дня передачи товара поставщиком. Если убытки не были возмещены, то это является причиной для одностороннего расторжения контракта со стороны поставщика, что влечет наложение еще больших штрафов, кроме того, контракт перестает свое действие после истечения 10 дней с момента принятия такого решения. А в дальнейшем наступает право требовать уже не только понесенные убытки, но и компенсацию затраченных сил на процедуру расторжения, например, юридические услуги и прочее, правила регламентирует статья 524 ГК РФ [22]. Абсолютно такое же правило действует и со стороны государственного заказчика по отношению к поставщику.

Говоря о сравнении двух понятий «государственный контракт» и «договор» на первый взгляд может показаться, что это одно и то же, но это не так. Сделки, совершаемые государственными и муниципальными организациями в рамках государственного заказа, в обязательном порядке должны следовать положениям 44-ФЗ. В связи с этим «государственный контракт» от «договора» отличается следующим:

- цель имеет разные значения, например, государственный контракт работает только для государственных и муниципальных нужд, а вот обычный договор удовлетворяет потребности разных субъектов права;

- стороны сделки, в государственном контракте это строго определенный заказчик, а в договоре юридические и физические лица – более обширное понятие;
- у сторон уменьшен размер положенных прав, например, по государственному контракту заказчик не может выбирать, кто станет поставщиком, все решает электронная процедура, тогда как в договоре стороны вольны выбирать того, с кем хотят совершить сделку;
- процедура исполнения обязательств, в государственном контракте, хоть стороны и вправе в свободной форме взаимодействовать, но порядок изменения условий, в отличие от договора, очень строго регламентирован [49].

Итак, как мы уже поняли, у государственного контракта есть условия, которые в нем обязательно должны быть отражены, такие как:

- предмет, объект закупки в строгом соответствии с техническим заданием;
- цена контракта, которая остается неизменной в любых случаях, за некоторым исключением на выполнение услуг, когда применяется ориентировочная стоимость;
- возмещение убытков, штрафы, пени – ответственность сторон;
- права и обязанности поставщика и заказчика;
- место и срок поставки, либо исполнение услуг/работ;
- срок и условия приемки товаров, работ и услуг;
- срок и порядок оплаты государственным заказчиком выполненных услуг/работ и поставленного товара;
- размер и порядок внесения обеспечения исполнения контракта.

Стоит обратить внимание на то, что если государственный заказчик предусматривает такую меру ответственность, как решение об

одностороннем отказе, то обязательно необходимо прописать порядок и условия в контракте.

Кроме того, раз прописывается ответственность за нарушения условий контракта, то, конечно же, необходимо указать конкретные санкции. Поэтому в государственных контрактах содержится информация, что, например, за нарушение сроков поставки применяется ответственность в виде пени. Начинают свое действие они с первого дня просрочки исполнения контракта, размером  $1/300$  действующей ставки, установленной Центральным Банком России, высчитывается данная доля из суммы неисполненных обязательств на текущий день за весь нарушенный срок. Также данная мера ответственности действует и на заказчика, когда он не вовремя произвел оплату исполненных обязательств, в данном случае высчитывается из неоплаченной суммы за каждый день просрочки.

Если нарушение условий контракта не имеет отношение к просрочке обязательств, например, отказ от исполнения контракта, то сторона контракта наказывается штрафом. Суммы штрафов единые и исчисляются исходя из суммы, по которой заключен контракт, в настоящий момент действуют такие проценты штрафов:

- 2,5%, если НМЦК была менее 3 миллионов рублей;
- 2%, если НМЦК была от 3 до 50 миллионов рублей;
- 1,5%, если НМЦК была от 50 до 100 миллионов рублей;
- 0,5%, если НМЦК была более 100 миллионов рублей.

В каждом контракте обязательно должна содержаться полная информация о том, как будет происходить оплата выполненных обязательств по исполнению контракта. Контрактом определяется срок оплаты, порядок и форма расчетов. Согласно ГК РФ, на текущий момент существует четыре основных вида оплаты: полная единовременная оплата, предварительная и частично предварительная, оплата по частям за каждый выполненный этап. Законом установлен единый срок, за который государственный заказчик

должен оплатить исполненные обязательства – это 30 дней, для СМП – 15 дней. Не выполнение данного требования влечет, в том числе, наложение штрафа на сотрудника государственного учреждения [22].

На основании части 13 статьи 34 44-ФЗ в обязательном порядке в государственном контракте необходимо прописать условия и сроки приемки поставленного товара или услуги. А также необходимо указать в каком виде заказчику требуются основные документы для оформления приемки, например, товарная накладная по форме ТОРГ-12 или просто счет-фактура, счет на оплату, акт, регистрационные документы и свидетельства на объем закупки. Срок подписания таких документов строго регламентирован. С 2022 года также указывается информации и о электронном активировании, когда поставщику необходимо загружать все документы через ЕИС и подписывать ЭЦП. Обязательно и наличие критериев, по которому приемочная комиссия будет оценивать результат выполненных работ/услуг, качество и соответствие товара. Чаще всего государственный заказчик руководствуется ФЗ от 27 декабря 2002 года № 184, положениями ГОСТов, СанПин и иными стандартами качества.

Тоже немаловажная часть государственного контракта – это срок поставки, либо исполнения. Такая информация в контракте формируется на основании статей 190-194 ГК РФ, заказчик по мере своей личной необходимости устанавливает такой срок, например, год, месяц, день, 10 дней [22]. Но очень важно, не устанавливать не разумные сроки на поставку, либо исполнение, хоть участник закупки и должен принимать все таковые условия на моменте подачи заявки и самостоятельно оценивать риски, но антимонопольная служба может посчитать не разумные сроки, как способ ограничения конкуренции, такой хитростью нередко пользуются при составлении коррупционной закупки.

Информация об обеспечении исполнения контракта также должна содержаться в государственном контракте в виде: формы внесения, размера, условий независимой гарантии и т.д. Данная процедура регламентируется

частью 1 статьи 96 44-ФЗ. В случае, если обеспечение не предусмотрено, то указывается и такая информация в том числе.

Как мы уже выяснили, государственный контракт несет в себе существенные неотъемлемые условия и несущественные. Самое важное в контракте – это предмет закупки, его характеристики и свойства, как правило, такая информация содержится в самом начале, конечно, технические характеристики объекта закупки прописывать в основных положениях нет необходимости, для этого всегда есть спецификация в приложении. Изменять данную информацию на момент подписания нельзя.

К несущественным условиям относится такая информация, как:

- гарантийные обязательства по товару или работе/услуге, если заказчику это будет необходимо;
- эксплуатационные условия и расходы;
- информация о транспортировочной упаковке, монтаже и демонтаже товара, обучение сотрудников для работы с поставленным товаром;
- если необходима поставка в иные места, нежели основного;
- дополнительная информация о поставщике и заказчике;
- иная информация, которая не противоречит законодательству РФ.

Если мы говорим об описании объекта закупки, то основную информацию о его характеристиках заказчик вносит в спецификацию (приложение к контракту) [64]. Кроме того, приложением чаще всего становятся акты сверки расчетов бухгалтерии, форма акта о приемке товара, лицензии и свидетельства, перечни и так далее. Все это является неотъемлемой частью контракта и не может быть изменено на моменте его подписания. В тексте самого контракта в обязательном порядке должны содержаться ссылки на необходимые приложения.

Логично, что на данном этапе возникает вопрос, а в дальнейшем можно ли все-таки изменить хоть что-нибудь в государственном контракте? А если найдут техническую ошибку? Ответом будет «да», существенные условия

тоже можно изменять, конечно же, как и технические ошибки, но только уже на этапе исполнения контракта. Согласно статье 95 44-ФЗ исполнение существенных условий государственного контракта допускается в случаях, если:

- это сделано для снижения цены контракта, но без изменения его объекта закупки, технического задания – спецификации;
- есть потребность увеличить число поставляемых товаров, оказываемых работ или услуг не более 10%;
- «Правительством Российской Федерации принято решение о введении специальных мер в сфере экономики, предусмотренное пунктом 1 статьи 26.1 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне», и предметом контракта является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги по государственному оборонному заказу»;
- цена контракта сроком не менее чем 3 года, превышает или равна порогу, установленному Правительством РФ;
- заключен контракт с единственным поставщиком;
- при исполнении контракта есть желание изменить срок исполнения одного из его этапов.

Как можно увидеть, существенные условия контракта все-таки изменять можно в рамках закона, но процедура довольно сложная. И возникает закономерный вопрос, если цену можно только снижать и все, то, что делать в ситуации, когда был заключен контракт, где заказчик указал цену с НДС, а поставщик зарегистрирован по упрощенной системе налогообложения, платить НДС или изменять контракт?

Верховный суд РФ дал определение, которое отвечает на конкретно данный вопрос от 19.03.2019 № 302-КГ18-24863 по делу № А74-17122/2017: «Оценив содержание проекта государственного контракта, суды отметили, что заказчиком еще на этапе планирования закупки и размещения закупки на



официальном сайте ЕИС в сфере закупок в проекте контракта аукционной документации предусмотрен случай, что победителем электронного аукциона может быть признан участник, который не является плательщиком НДС. Следовательно, отказ заказчика от изложения контракта в предложенной победителем торгов редакции является необоснованным, поскольку государственный заказчик не вправе принуждать участника закупки, применяющего упрощенную систему налогообложения, к уплате НДС. Данное требование общества о внесении изменений в проект государственного контракта было направлено не на одностороннее изменение условий контракта, в нарушение ч. 10 ст. 70 Закона о контрактной системе (как ошибочно полагает учреждение), а на приведение в соответствие с фактическими обстоятельствами документального содержания налоговых правоотношений, в которых участвуют стороны сделки, при неизменности цены контракта (п. 1 ст. 710, п. 2 ст. 766, ст. 768 ГК РФ)».

Кроме того, возможно изменение условий государственного контракта по решению органов исполнительной власти, такое происходит в следующих случаях:

- «если цена заключенного для обеспечения федеральных нужд на срок не менее чем 3 года контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством, и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, данные условия могут быть изменены на основании решения Правительства»;
- «если цена заключенного для обеспечения нужд субъекта РФ на срок не менее чем 3 года контракта составляет или превышает размер цены, установленный Правительством, и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, данные

условия могут быть изменены на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»;

- «если цена заключенного для обеспечения муниципальных нужд на срок не менее 1 года контракта составляет или превышает размер цены, установленный Правительством, и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, указанные условия могут быть изменены на основании решения местной администрации» [15].

Правительством РФ установлены такие ограничители возможных цен для этих случаев: 10 миллиардов рублей – федеральные нужды, 1 миллиард – для нужд субъектов РФ, 500 миллионов – муниципальные нужды, 40 миллионов – клинические исследования медицинских препаратов для федеральных нужд, 100 миллионов – жизненный цикл [68].

На основании статьи 450 Гражданского кодекса РФ сделаем вывод, что: «изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или договором» [22]. В законодательстве Российской Федерации не предусмотрена форма дополнительных соглашений, регламентация их заключения и прочее. Фактически, дополнительное соглашение является единственным легальным способом изменить условия государственного контракта сторонами по соглашению. Поэтому дополнительное соглашение чаще всего использует такую форму, по которой был заключен контракт, на вид это приложение к контракту, где прописано: когда, кто и зачем заключили государственный контракт, и что стороны будут менять и на каком основании.

После того, как дополнительное соглашение будет подписано обеими сторонами, оно публикуется в течение 5 рабочих дней в Единой информационной системе, в связи с требованиями, изложенными в части 3 статьи 103 44-ФЗ.

Рассмотрим основные виды дополнительных соглашений, которыми пользуются поставщики и заказчики: изменение регистрационных данных и технических ошибок, увеличение цены контракта до НМЦК за счет увеличения количества товара или объема услуг/работы, улучшение поставленного товара или услуги/работы.

Как правило, стороны пользуются дополнительными соглашениями как раз для исправления обнаруженных технических ошибок в тексте, а также в связи со сменой данных, например, телефона и адреса, потому что они меняются чаще всего. Даже такая мелочь на первый взгляд не может обойтись без процедуры оформления дополнительного соглашения к контракту.

Поставщики очень любят пользоваться правом на улучшение поставленного товара, выполненной услуги/работы. Законодательством, а именно в части 7 статьи 95 44-ФЗ, предусмотрена возможность поставки товаров, работ и услуг с улучшенными характеристиками. Исключение из данного случая предусмотрено частью 6 статьи 14 44-ФЗ. Что означает улучшение? Как мы знаем, поставщик должен поставит товар или выполнить услугу строго согласно техническим характеристикам, указанным в контракте, но, если у поставщика, например, возникли сложности с каким-либо товаром, он может поискать полный аналог по характеристикам, каковых на рынке не мало, но, чтобы какой-нибудь показатель был лучше, выше срок годности, к примеру.

В таком случае поставщик имеет право на то, чтобы написать официальное письмо заказчику с просьбой принять товар по контракту с улучшенными характеристикам за ту же стоимость. Если заказчик отвечает положительно на просьбу поставщика, то заключается дополнительно соглашение на улучшение характеристик товара. Если же от заказчика пришел отказ, то это будет дополнительным подтверждением добросовестности поставщика на заседании УФАС, например, если контракт будет расторгнут в одностороннем порядке.

Часто возникают ситуации, когда заказчик может предложить поставщику увеличить сумму контракта до НМЦК, но только за счет увеличения числа товаров. Например, заказчику необходимо закупить 20 пачек бумаги, он может увеличить данное количество, направив поставщику письмо с просьбой принять данное предложение. Поставщик оценивает выгоду и принимает решение, принять просьбу или нет. Если да, то заключается дополнительное соглашение.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что условия государственного контракта подразделяются на существенные и несущественные. На момент заключения контракта можно изменять лишь вторые. Однако на этапе исполнения стороны могут заключить всевозможные дополнительные соглашения. В целом, государственный контракт содержит множество условий, которые регламентированы законодательством, а это значит, что поставщик и заказчик несут солидарную ответственность, имеют равные права и обязанности. Процедура заполнения государственного контракта очень сложна и требует внимательности, а кроме того, в связи с динамично развивающимися обстоятельствами, улучшения и детализированности.

### **2.3 Порядок и основания расторжения государственного контракта со стороны государственного заказчика**

Продолжая исследование, можно сказать о том, что схожесть государственного контракта и простого договора прослеживается не только в одинаковых существенных условиях, порядке расчетов, обязанностях, но еще и в том, что если произойдет ситуация, которая нарушает условия контракта или договора, то процедура расторжения обоих взаимосвязана, например, условием об одностороннем отказе и возмещении убытков, связанных с такой процедурой [61]. В 44 Федеральном законе, а именно в части 8 статьи 95, описано четыре основания для расторжения государственного контракта: по взаимному согласию сторон; по решению заказчика; по решению

поставщика; по решению суда. В том случае, если процедура для расторжения государственного контракта не детализировано описана в 44-ФЗ, стороны пользуются положениями Гражданского кодекса РФ. Необходимо проанализировать каждое основание по отдельности.

Расторжение контракта по согласию сторон возможно в некоторых случаях, которые напрямую не прописываются в контракте, но указаны в 44-ФЗ:

- поставщик/подрядчик не может исполнить обязательства по контрактной в полной мере по причинам, которые от него не зависят (например, закрылось производство, которое выпускает необходимую продукцию);
- у государственного заказчика пропала потребность в данном товаре или услуге/работе (например, был заключен контракт на теплоснабжение, а отопительный сезон закончился) [41]. При таком условии очень важно, чтобы у поставщика не было претензий к государственному заказчику;
- форс-мажорные обстоятельства: стихийные бедствия, война, эпидемии. Очень ярким примером случит пандемия коронавирусной инфекции, ведь Федеральная антимонопольная служба признала ее обстоятельством непреодолимой силы. В связи с этим, многие поставщики начали активно этим пользоваться, избегая наложения административных штрафов и попадания в Реестр недобросовестных поставщиков.

Расторжение контракта оформляется путем дополнительного соглашения к государственному контракту, форму необходимо соблюдать такую же, как и сам контракт. В дополнительном соглашении содержится следующая информация: реквизиты заказчика и поставщика; основание для расторжения контракта; этапы выполненных по контракту обязательств с проведенными оплатами за них; при желании срок возврат обеспечения по контракту; информация об отсутствии претензий с обеих сторон.

Процедура расторжения контракта по обоюдному согласию выгодна для обеих сторон, поставщик сможет избежать попадания в Реестр недобросовестных поставщиков, а для заказчика данная процедура является упрощенной. Однако стоит обратить внимание, что обязательно необходимо в таком дополнительном соглашении прописывать фразу «обязательства сторон прекращаются, в том числе в части несения ответственности». В противном случае, на основании пункта 1 статьи 196 Гражданского кодекса РФ государственный заказчик сможет в судебном порядке взыскивать неустойку с поставщика до момента истечения срока давности.

Государственный контракт по закону может быть расторгнут только полностью. Например, Министерство экономического развития РФ 16 января 2017 года опубликовало письмо № Д28и-130 для полной регламентации данного вопроса. Контракт нельзя расторгнуть частично. Часто заказчики прибегают к тому, что отказываются от приемки товара и не желают оплачивать фактически поставленный товар, но если все обязательства по контракту были выполнены со стороны поставщика, то расторжение может произойти только после принятия фактически выполненных обязательств и их полной оплаты.

Бывают случаи, когда расторжение контракта по соглашению сторон будет невозможным. Например, победитель закупки нарушил существенные условия государственного контракта. Представим ситуацию, что заказчику срочно необходим товар для обеспечения жизненно важных функций, а поставщик неоднократно нарушает сроки поставки. Конечно, в такой ситуации обоюдное согласие в расторжении невозможно. Государственный заказчик принимает решение о расторжении контракт в одностороннем порядке.

В частях 12-22 статьи 95 44-ФЗ прописаны обязательные этапы, которыми должен руководствоваться заказчик при принятии решения об одностороннем отказе, например, существенные из них:

- поставщика необходимо уведомить о расторжении контракта в одностороннем порядке. Такое уведомление может отправлять на электронную почту, а с 2023 года направляется через Единую информационную систему, как и вся претензионная переписка. Считается, что поставщик получил уведомления с момента направления документа в Единую информационную систему;
- расторжение в одностороннем порядке теряет свою силу, если поставщик исполнил свои обязательства перед заказчиком в срок не более, чем 10 дней;
- государственный заказчик в обязательном порядке должен подписать решение об отмене расторжения контракта и направить его через Единую информационную систему, если поставщик предпримет меры по устранению недочетов и исполнит контракт.

Рассмотрим процедуру включения исполнителя контракта в Реестр недобросовестных поставщиков. Если были нарушены существенные условия контракта, то первое, что необходимо сделать заказчику – зафиксировать их. В дальнейшем государственный заказчик оформляет необходимую документацию и направляет сведения о факте нарушения государственного контракта, совместно со вступившим в силу решением об одностороннем отказе, в Федеральную антимонопольную службу.

Федеральная антимонопольная служба анализирует переданные ей документы от заказчика и принимает решение о назначении даты проведения заседания по вопросу рассмотрения сведений о включении в Реестр недобросовестных поставщиков исполнителя контракта. Обязательным так же является надлежащее уведомление со стороны ФАС обеих сторон государственного контракта, чаще всего такая процедура проходит с применением электронной почты.

Для того, чтобы избежать попадания в Реестр недобросовестных поставщиков, исполнителю контракта необходимо подготовить пояснения в письменном виде, где содержится информация, которая бы могла оправдать

действия исполнителя контракта, например, что задержка товара произошла по вине производства, и что поставщик действовал добросовестно, оплачивал и заказывал товар по заявке заказчика вовремя. В рамках примера обязательно необходимо заверенное письмо от производителя, что задержка поставки товара произошла по его вине. Если на заседании комиссии ФАС будет доказано, что поставщик действовал добросовестно и имел намерения исполнить контракт в полном соответствии с его условиями, то решение принимается о невключении такого поставщика в РНП. Однако, если ФАС признает, что доказательств для оправдания действий исполнителя контракта недостаточно, то пример решение о включении в РНП сведений об исполнителе контракта сроком на 2 года.

На основании уже существующих судебных решений для того, чтобы внести поставщика в РНП ФАС, согласно статье 65 АПК РФ, необходимо доказать, что действия поставщика были умышленными и недобросовестными. В противном случае, такое решение может быть обжаловано поставщиком в судебном порядке.

В Реестр недобросовестных поставщиков вносится следующая информация: название органа, который включил поставщика в РНП, регистрационные данные участника закупки (ИНН, КПП, адрес и т.д.), данные учредителей такой организации, значимые даты (проведения аукциона, внесения в реестр, заключения контракта и т.д.), сведения о расторгнутом контракте.

Кроме того, контракт может быть также расторгнут в одностороннем порядке, если государственный заказчик узнает, что победивший участник закупки предоставил недостоверные сведения. Например, заказчик узнал, что фирма-участник является банкротом или их деятельность приостановлена. Бывают ситуации, когда сведения о поставляемом товаре на моменте поставки оказываются неверными. Указанный в заявке производитель вовсе не производит данный товар или была указана страна происхождения Россия, а поставляют товар китайского производства.



Как у государственного заказчика есть право расторгнуть контракт в одностороннем порядке, так и поставщика есть такая возможность. Исполнитель контракта может инициировать расторжение государственного контракта в одностороннем порядке, если государственный заказчик нарушил существенные положения контракта. Например, государственный заказчик просрочил оплату выполненных по контракту работ или поставленных товаров, не реагирует на требования [2]. Случается и такое, когда заказчик пользуется ситуацией и не хочет принимать товар, указывая необоснованную причину отказа в акте приема-передачи товара. Это может происходить, например, из-за личного желания государственного заказчика получить товар от иного производителя.

При желании расторгнуть контракт в одностороннем порядке, исполнитель контракта должен уведомить государственного заказчика о своем намерении не позднее 72 двух часов с момента принятия такого решения [36]. Процедура уведомления с 2023 года такая же, как и у государственных заказчиков – путем размещения решения в Единой информационной системе. Заказчик после публикации решения должен исправить недочеты в течение 10 дней.

При наличии достаточных оснований у поставщика и государственного заказчика есть право требовать возмещения понесенного другой стороной ущерба. Взыскать предусмотренные контрактом штрафы, неустойки и пени.

Стоит отметить, что часто поставщики и заказчики ошибочно полагают, что если условия контракта становятся для них экономически не выгодными, то это является основанием для его расторжения. На практике это не так. Из-за изменения цен на товары, курса валют, кризиса и других финансовых ситуаций нельзя расторгнуть контракт. Такая возможность была только в момент пандемии коронавирусной инфекции, но необходимо было подтверждение факта, что Covid-19 повлиял на цену и производство товара. Например, такой документ могла выдать Торгово-промышленная палата.

Важным является, что требовать возмещение ущерба по государственному контракту можно лишь по материальному основанию, компенсация морального вреда не предусмотрена законодательством.

Федеральным законом № 44 предусмотрено расторжение контракта также и в судебном порядке. Такая процедура возможна лишь в том случае, если у сторон нет возможности прийти к обоюдному согласию, а по контракту одностороннее расторжение не было предусмотрено. Как в случае расторжения контракта в одностороннем порядке, так и в случае судебного порядка, заказчик должен отправить такое решение в Федеральную антимонопольную службу в течение трех рабочих дней.

Государственный контракт может быть расторгнут по решению суда только, если будет доказано, что одной из сторон были умышленно нарушены существенные условия контракта (например, не были исполнены обязательства) [61]. При этом, важным моментом является то, что суд проверит были ли предприняты попытки досудебного урегулирования ситуации с помощью претензионной переписки между сторонами контракта. В связи с этим, контракт по решению суда может быть расторгнут, только при наличии подтвержденного факта, что сторона контракта отказалась от исполнения обязательств, предложения расторгнуть контракт по обоюдному согласию или вовсе не ответила на законное требование.

Подводя итог, стоит сказать, о том, что процедура расторжения государственного контракта имеет множество нюансов. Государственному заказчику необходимо соблюдать все процедуры, которые установлены на законодательном уровне.

## **Глава 3 Актуальные проблемы правового регулирования договорных отношений государственного заказчика в контрактной системе**

### **3.1 Анализ основных нарушений, допускаемых государственными заказчиками в сфере закупок**

В связи с тем, что законодательство в сфере государственных закупок обновляется как минимум ежегодно, то в электронных процедурах часто встречаются распространенные нарушения. Кроме того, хотя государственные закупки и призваны уменьшить коррупцию в сфере государственного заказа, все же на практике встречаются заказчики, которые могут допустить «ошибки» умышленно, с целью ограничения конкуренции [71].

Наиболее часто недочеты в работе государственных заказчиков встречаются на моменте составления документации электронной процедуры торгов. Количество участников, исход торгов напрямую имеет зависимость именно от документации закупки. Рассмотрим наиболее распространенные ошибки государственных заказчиков.

Первая и самая часто встречаемая ошибка – избыточная детализация в технических характеристиках объекта закупки. В части 1 статьи 33 Федерального закона № 44 расписаны правила описания объектов закупки, а именно: «При описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам

при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки».

Можно предположить, что в большинстве случаев, излишняя детализация не является ошибкой, совершенной из-за незнания сотрудником государственного учреждения специфики товара, хотя и такие случаи нередко встречаются. Однако чаще всего, заказчики делают это намеренно с целью ограничения конкуренции [33]. Например, с целью того, чтобы получить товар наивысшего качества, либо по заранее спланированному сговору с поставщиком, в чем не раз уличали государственные организации контрольные органы.

Приведем в качестве примера ситуацию, когда заказчик в технических характеристиках пишет, что товар должен содержать ионы серебра, определенное наименование антисептика, материал корпуса изделия в конкретном процентом соотношении. Доказать наличие в товаре того или иного показателя зачастую можно лишь лабораторными испытаниями, а значит поставщик либо должен являться именно производителем товара, либо товар уже должен быть у него на руках и пройти испытания. Однако стоит отметить, что 44-ФЗ не обязывает поставщиков иметь в наличии данный товар при подаче заявки на электронную процедуру.

На практике часто встречается пример описания упаковки товара, которая фактически не является функциональной, технической или качественной характеристикой, но заказчики прописывают в документации конкретную упаковку товара вплоть до см с каждой стороны. Конечно, можно предположить, что упаковка изделия не имеет никакого практического значения в использовании самого изделия и никак не влияет на его показатели качества [70].

Логичным будет задать вопрос, что должен делать в такой ситуации поставщик. У поставщика есть возможность подать разъяснение положений документации на электронной площадке не позднее, чем за три календарных дня до даты окончания приема заявок. Разъяснение пишется в свободной

форме, как правило, в таком документе должна содержаться просьба к государственному заказчику о внесении изменений в документацию. Поставщику необходимо доказать, что именно данная характеристика ограничивает конкуренцию, например, такой товар производит только один производитель на рынке.

Очень часто заказчики отвечают на такие запросы от поставщиков тем, что они отказывают о внесении изменений на основании того, что для их оборудования или компетенции сотрудников необходимы именно такие характеристики товара. В свою очередь, поставщик имеет право на основании отказа заказчика обратиться в Управление федеральной антимонопольной службы с жалобой на ограничение конкуренции со стороны заказчика. Как правило, ФАС в таких случаях встает на сторону государственного заказчика в связи с тем, что поставщик в своих объяснениях не может опровергнуть слова стороны заказчика о необходимости такого товара.

Второй «ошибкой» можно считать то, что государственные заказчики не всегда соблюдают правила национального режима при составлении документации закупки. Каждому государственному заказчику необходимо помнить, что в законодательстве существует постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 года № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» в котором содержится перечень товаров с ограничением на поставку из иностранного государства [7].

В данном случае государственный заказчик должен установить такое требование при составлении документации закупки. При таком установленном ограничении, поставщик может предложить к поставке товар,

страной происхождения которого является иностранное государство, но при наличии двух заявок от других участников закупки с товаром, произведенным на территории Российской Федерации, комиссии заказчика необходимо отклонить заявку с содержанием иностранных товаров.

Довольно часто государственные заказчики не соблюдают данное правило, не пишут в информационной карте закупки ограничения, не обосновывают данные ограничения и выставляют закупки без применения постановления Правительства РФ № 616. Контрольным органом, при наличии жалоб от участников, такая закупка отменяется.

Еще не менее важным нарушением со стороны государственных заказчиков является неверно заполненная инструкция по заполнению заявки для поставщика. В Федеральном законе № 44 содержится требования для государственных заказчиков в составлении инструкции по заполнению заявок, конкретное содержание которого не регламентировано, но сказано, что такая инструкция была понятна и непротиворечива.

Многие заказчики не учитывают данное требование и при составлении аукционной документации, не размещают отдельного документа с требованиями к содержанию заявки участника, прописывают лишь некоторые моменты в документе описания объекта закупки. Довольно часто встречаются на практике и такие случаи, что государственный заказчик, к примеру, не разъяснил, что участнику закупки необходимо сделать, если в технических характеристиках содержатся диапазонные значения, либо наоборот в описании объекта закупки указано, что участнику необходимо подать заявку без содержания слов «не более» и «не менее», а в отдельном документе с инструкцией указано, что участнику закупки необходимо подать заявку в неизменном виде [50].

Очень часто подобные уловки или недочеты со стороны государственных заказчиков приводят к отклонению большинства заявок участников закупки. Поставщику в таких случаях остается либо обращаться с разъяснениями к заказчику, либо, дожидаясь необоснованного отклонения,

подавать жалобу в Управление федеральной антимонопольной службы. Стоит отметить, что в первом случае, когда заказчик излишне детализирует описание объекта закупки, обращаться в УФАС можно лишь до окончания срока подачи заявок, а в данном случае можно как до, так и после.

Государственные заказчики не всегда размещают проектно-сметную документацию в полном объеме, что тоже можно квалифицировать как нарушение. Аргументируют государственные заказчики размещение неполной проектно-сметной документации тем, что в ней нет необходимости, что она может излишне запутать участников закупки, что закупка проводится лишь на часть работ или услуг по объекту.

Однако такое упущение со стороны государственного заказчика может повлечь за собой ограничение конкуренции между участниками закупки, ведь это существенно затруднит подачу заявки, и многие просто откажутся от участия в такой закупке.

Существует еще одна, по значимости небольшая ошибка заказчиков при составлении проекта контракта. Государственный заказчик, по своему усмотрению, может устанавливать гарантийные обязательства. Однако очень часто происходит ситуация, когда гарантийные обязательства были установлены в документации закупки, а их обеспечение не было прописано государственным заказчиком. Данное требование в таком случае было установлено с нарушениями и может быть обжаловано.

Перейдем к не менее важному нарушению государственных заказчиков, которое обнаруживается на моменте рассмотрения заявок. Государственные заказчики часто отклоняют заявки в связи с отсутствием в конкретных показателях товарного знака. Такое отклонение является нарушением, ведь в части 1 статьи 33 Федерального закона № 44 содержится пояснение, что товарный знак указывается участником закупки только при его наличии.

Рассмотрим пример, когда государственный заказчик отклоняет заявку участника на основании отсутствия товарного знака, а на заседании комиссии

федеральной антимонопольной службы объясняет это тем, что запрашиваемый товар – программное обеспечение, наименование которого не может не содержать товарного знака. Комиссия УФАС посчитает такое объяснение безосновательным, ведь заказчику необходимо будет доказать, что именно такой товарный знак прошел процедуру государственной регистрации. Однако сделать это не трудно, информация о всех зарегистрированных товарных знаках содержится в сети интернет, а также в справочно-информационном ресурсе «Открытые реестры».

Согласно части 15 статьи 95 Федерального закона № 44 государственный заказчик обязан принять решение об одностороннем расторжении контракта, если во время периода исполнения обязательств по контракту он обнаружит, что победитель закупки не соответствует требованиям закона, а именно: он не соответствует требованиям документации проведенной закупки; намеренно предоставил недостоверные сведения о себе или своей организации, с целью соответствия условиям документации о закупке;

Тем не менее, на основании Письма Федеральной антимонопольной службы от 6 августа 2015 года № АЦ/40483/15 государственный заказчик не может расторгнуть в одностороннем порядке государственный контракт с поставщиком, если в ходе исполнения обязательств по такому контракту, заказчик узнал о том, что сведения о поставщике включили в Реестр недобросовестных поставщиков. Важным условием является то, что поставщик на момент подачи заявки не находился в РНП [46].

Предположим, что заказчик уже принял по вышеописанному основанию решение об одностороннем отказе от исполнения контракта. В таком случае, государственному заказчику необходимо провести данную процедуру в полном соответствии с регламентом, установленном в статье 95 Федерального закона № 44.

Значительный факт, что поставщик в обязательном порядке должен получить уведомление о расторжении контракта. Это значит, что



государственный заказчик должен соблюсти данную процедуру надлежащим образом, то есть на руках должно быть подтверждение, что уведомление было отправлено в адрес поставщика и получено им. Например, отправить заказным письмом с уведомлением или факсом.

Кроме того, нередко на практике можно заметить нарушения процедуры расторжения контракта в одностороннем порядке именно со стороны государственного заказчика. Как правило, государственные заказчики нарушают положенный по закону срок в 10 календарных дней, когда поставщик может исправить существенное нарушение контракта. Иногда можно заметить, что после публикации государственным заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в Единую информационную систему, закупка сразу же в этот день переходит в режим «Исполнение прекращено». Следовательно, такая неосмотрительность со стороны государственного заказчика нарушает положения статьи 95 Федерального закона № 44, а также статью 105 данного закона. Сроки по государственным контрактам исчисляются согласно установленному порядку в Гражданском кодексе РФ [56].

Последствием нарушения процедуры расторжения контракта в одностороннем порядке будет выступать не только то, что поставщика в конечном итоге не включают в Реестр недобросовестных поставщиков, а еще то что на комиссию государственного заказчика будет наложен административный штраф, предусмотренный КоАП РФ.

Кроме того, комиссия государственного заказчика может быть также привлечена к административной ответственности и на основании нарушения срока направления сведений об исполнителях контракта, с которым происходит процедура расторжения в одностороннем порядке [42]. Такие сведения направляются в контрольный орган в сфере закупок – Федеральную антимонопольную службу.

Подводя итоги, стоит сказать о том, что в контрактной системе в сфере закупок очень важно своевременно анализировать нарушения, с которым

сталкиваются как участники закупки, так и государственные заказчики. Это могут быть нарушения, как технического характера, человеческого фактора, так и целая коррупционная система. Для того, чтобы избежать появления все новых проявлений коррупции в сфере государственных закупок, очень важно модернизировать все проводимые процедуры и закреплять на законодательном уровне.

### **3.2 Анализ правоприменительной практики, связанной с договорными отношениями государственного заказчика в контрактной системе**

Система государственных закупок является важнейшим инструментом государственного регулирования экономических процессов. Для эффективного функционирования этой системы необходимо обеспечить соблюдение правил и требований, установленных законодательством. Одним из основных элементов государственных закупок являются договорные отношения между государственным заказчиком и поставщиком. Анализ правоприменительной практики, связанной с договорными отношениями государственного заказчика, позволяет выявить основные проблемы этого вида отношений.

Судебная практика в России в области договорных отношений государственного заказчика в системе государственных закупок довольно разнообразна и состоит из судебных решений различных инстанций, в том числе Федеральной антимонопольной службы (ФАС), арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Одной из главных проблем в этой области является нарушение требований законодательства в сфере государственных закупок со стороны государственных заказчиков, а также нарушение прав поставщиков товаров, работ и услуг, участвующих в этих закупках [35].

Одним из наиболее распространенных видов нарушений со стороны государственных заказчиков являются нарушения процедуры закупок, которые могут привести к недобросовестному отбору поставщиков и заключению договоров с ними.

Как мы уже выяснили, в случаях нарушения процедуры закупки, поставщики имеют право обратиться в ФАС с жалобой на действия государственного заказчика. В свою очередь, ФАС может запретить заключение договора между государственным заказчиком и нарушившим его поставщиком или признать такой договор недействительным [45].

Судебная практика также показывает, что нарушения могут происходить и со стороны самого поставщика, например, отказ от исполнения договора. В таких случаях государственный заказчик может обратиться в суд с целью получения компенсации убытков.

Также в судебной практике есть решения по вопросам изменения условий договора на инициативу государственного заказчика, исполнения договора, применения штрафных санкций и других вопросов, связанных с договорными отношениями в системе государственных закупок. Рассмотрим наиболее актуальные.

Начнем с вопроса о включении исполнителей контракта в Реестр недобросовестных поставщиков. Государственным заказчикам, при условии того, что поставщик нарушил существенные условия контракта или отказался от его исполнения, порой очень легко включить сведения об исполнителе контракта в РНП. Но бывают случаи, когда, несмотря на то что поставщик нарушил условия контракта, РНП удастся избежать.

Например, такой случай описан в решении Арбитражного суда Хабаровского края от 10 ноября 2022 года по делу № А73-11507/2022. Заявителем по делу являлось Краевое государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Консультативно – диагностический центр» Министерства здравоохранения Хабаровского края «Вивея», иск был по

вопросу о признании незаконным решение УФАС Хабаровского края от 12.04.2022 № РНП-27-133.

По результатам проведенной закупки у государственного заказчика КГБУЗ КДЦ «Вивея» был заключен государственный контракт от 01.03.2022 года с победителем электронной процедуры – ООО «Компания Биохид» на поставку набора реагентов SARS Covid-19. Согласно условиям контракта, ООО «Компания Биохид» взяла на себя обязательство поставить данный товар в соответствии с графиком поставки в Приложении к контракту.

Согласно положениям 44 Федерального закона: «При исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком допускается поставка товара, качество, технические и функциональные (потребительские свойства) которого являются улучшенными по сравнению с таким качеством и такими характеристиками товара, указанными в настоящем контракте. При этом не допускается замена товара или страны (стран) происхождения товара, или производителя товара, в отношении которого нормативными Российской Федерации установлены ограничения, происходящих из иностранных государств, иначе как в порядке, предусмотренном такими нормативными правовыми актами».

В данном случае поставщику, согласно техническому заданию, необходимо было поставить такой товар, который был бы совместим с наборами для выделения РНК «УниМаг», производителем которых является ЗАО «Вектор-Бест» (Российская Федерация), используемыми в своей деятельности государственным заказчиком.

Далее поставщик, согласно условиям контракта, поставил товар государственному заказчику: «Тест-система «SARS-CoV-2 RNA-DETECTION-IF» Форма 1, производитель: ООО «Аллель», 96 шт., Российская Федерация, Артикул: AL-RT-6, набор в количестве 100 штук, общей стоимостью 1 298 744 руб.». Исходя из условий контракта, государственный заказчик принимает поставленный товар, на приемку у него было пять дней, кроме того, приемочная комиссия может проверить

указанный товар на соответствие условиям контракта. В связи с этим, опытным путем, заказчик выяснил, что поставленные исполнителем контракта тест-полоски несовместимы с оборудованием для выделения РНК «УниМаг», а, следовательно, не соответствуют условиям контракта.

Во исполнение условий контракта, государственный заказчик принял решение об одностороннем отказе от исполнения данного контракта. Несмотря на письма, которые приходили государственному заказчику от поставщика в обоснование своей позиции, КГБУЗ КДЦ «Вивея» не отменило принятое решение об одностороннем отказе, и передала сведения в Управление федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю, где было принято дальнейшее решение о невключении исполнителя контракта в Реестр недобросовестных поставщиков. КГБУЗ КДЦ «Вивея» не устроило такое решение контрольного органа, а, следовательно, пришлось обращаться в Арбитражный суд по Хабаровскому краю с просьбой признания недействительным данного решения.

Управление федеральной антимонопольной службы, выступая ответчиком, в судебном заседании просит арбитражный суд обратить внимание на то, что поставщиком контракт был исполнен и уклонение от его исполнения не усматривалось. В свою очередь, государственный заказчик не опровергает совместимость своего оборудования с данными тест-полосками, а лишь указывает в акте-приема на то, что для использования поставленного товара заказчику необходимо будет провести закупку дополнительного оборудования (наконечники для наборов для выделения РНК «УниМаг»).

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что поставленный по контракту товар был фактически совместим с оборудованием заказчика, а исполнитель не мог знать об отсутствии у заказчика дополнительного оборудования, поэтому в его действиях не усматривается недобросовестность, что исключает возможность внесения сведений о нем в РНП. Арбитражный суд Хабаровского края, на основании рассмотрения доводов заказчика и антимонопольного органа, принял

решение отказать в удовлетворении требований КГБУЗ КДЦ «Вивея» и оставить в силе решение УФАС Хабаровского края о невключении поставщика в РНП.

Существует и обратная ситуация, когда государственному заказчику удается с помощью УФАС включить сведения об исполнителе контракта в Реестр недобросовестных поставщиков, а вот арбитражный суд такое решение в последствие отменяет.

Например, Арбитражный суд Поволжского округа (кассационная инстанция) в своем постановлении от 26 июля 2022 года по делу № А06-9565/2021 вынес решение о признании недействительными решения вынесенное ранее по данному делу, а также приказа о внесении в реестр недобросовестных поставщиков.

Рассмотрим существенный практический момент. Большое количество контрактов заключается на долгий период времени, например, календарный год, следовательно, за это время поставщик может попасть в Реестр недобросовестных поставщиков по другому контракту. Многие заказчики стремятся расторгнуть контракт на основании вновь открывшихся обстоятельствах: поставщик находится в РНП [40]. Расторгать контракт по такому обстоятельству заказчику не разрешено.

Верховный суд в своем определении от 3 июня 2021 года № 310-ЭС21-7923 установил тот факт, что «При таких обстоятельствах, суды, руководствуясь положениями статей 309, 310, 506, 525 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 2, 95 Закона № 44-ФЗ, признали, что включение поставщика в Реестр недобросовестных поставщиков в ходе исполнения контракта не влияет на права и обязанности по уже заключенным государственным (муниципальным) контрактам и не является основанием для одностороннего отказа от исполнения контракта со стороны заказчика, в связи с чем, пришли к выводу о незаконности решения управления об одностороннем отказе от исполнения государственного контракта, удовлетворив исковое требование».

Постановление девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2017 года № 19АП-3329/16 говорит нам о том, что государственный заказчик может применить предусмотренные контрактом пени за просрочку поставки товара только до момента расторжения такого государственного контракта. Штрафы же, предусмотренные неисполнением контракта, накладываются на исполнителя наоборот после процедуры расторжения контракта в виде заранее определенной суммы.

В указанном выше Постановлении государственный заказчик подал судебный иск к поставщику, с требованиями о взыскании неустойки за нарушение обязательства по исполнению контракта, а именно просрочку поставки товара в предусмотренные контрактом сроки [52]. Арбитражный суд первой инстанции удовлетворил требования государственного заказчика, но именно в части наложения на поставщика штрафа за просрочку исполнения обязательства, руководствуясь тем, что за один и тот же проступок, согласно Гражданскому процессуальному кодексу, не может быть дважды наложена санкция. Государственный заказчик обратился в апелляционную инстанцию с оспариванием решение суда первой инстанции. Апелляционный арбитражный суд принял решение о том, что с поставщика необходимо взыскать и штраф, и пени, ведь они взыскиваются в разном порядке. Иск от государственного заказчика был удовлетворен в полном объеме [11].

Если произошла такая ситуация, что государственный контракт был заключен между заказчиком и поставщиком с нарушениями требований законодательства в контрактной системе. Например, контракт будет нарушать основополагающие принципы об открытости или прозрачности, ограничивать конкуренцию среди участников закупки, сокращая тем самым их число, то такой контракт будет нарушать законные права и интересы третьих лиц, то есть будущих участников закупки. Следовательно, согласно Гражданскому кодексу РФ, такой государственный контракт является ничтожным.

Исполнитель государственного контракта обнаружил, что заказчик не своевременно оплачивает исполненные поставщиком обязательства. На основании нарушений существенных положений контракт поставщик обращается в Арбитражный суд Саратовской области. В суде первой инстанции арбитража, а также в последующем апелляционном рассмотрении поставщику было отказано в удовлетворении требований в связи с тем, что суд усмотрел ничтожность государственного контракта.

Согласно решению Арбитражного суда Саратовской области, суд ссылается на положения пункта 2 статьи 168 ГК РФ, а также на пункт 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года № 25: «сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима, или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки [22]. Посягающей на публичные интересы является, в том числе, сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом».

На основании пункта 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации государственные электронные процедуры, которые были проведены с нарушением законодательно принятых нормативно-правовых актов, в судебном порядке могут быть признаны недействительными в случае наличия поданного иска от лица, заинтересованного в деле, в течении одного календарного года [55].

Судом первой инстанции было установлено, что данный контракт, который был заключен между поставщиком и государственным учреждением по такой электронной процедуре, как заключение контракта с единственным поставщиком, без наличия на то оснований, является ничтожным. Кроме того, суд также принял во внимание, что сумма данного контракта превышала 150 тысяч рублей. Следовательно, контракт, который был заключен с единственным поставщиком с помощью процедуры, но без



оснований, привел к нарушению прав других потенциальных участников закупки. Такая ситуация создала необоснованное ограничение конкуренции среди участников, а значит, что согласно статье 449 ГК РФ такая сделка должна признаваться ничтожной [22]. В связи с тем, что государственный контракт носил спорный характер, суд принял решение о признании его ничтожным, не соответствующим требованиям положений законодательства о контрактной системе.

Кроме того, стоит отметить, что в похожей ситуации суд первой инстанции в арбитражном процессе признал ничтожным контракт, который был заключен по результатам электронного аукциона. Основанием для принятия такого решения было то, что заявку истца, подавшего иск, комиссия государственного заказчика отклонила необоснованно. Эта ситуация привела его к невозможности заключения контракта на законных основаниях, а значит, нарушила его основные права и законные интересы. Суд также отметил, что со стороны заказчика в судебном заседании не было представлено доказательств, которые бы обосновали его решение в отклонении заявки потенциального победителя закупки. Следовательно, такая сделка была проведена с нарушением закона о контрактной системе и является ничтожной.

Анализ судебной практики, связанной с договорными отношениями государственного заказчика в системе государственных закупок, позволяет выявить ряд проблем, которые требуют внимательного внимания со стороны законодателей и участников рынка. В целом, судебная практика свидетельствует о том, что в данной области требуется более серьезный контроль со стороны государственных органов и государственных заказчиков, а также улучшение законодательства в сфере государственных закупок. Решение этих проблем позволит сформировать эффективную систему государственных закупок, которая будет удовлетворять интересы всех сторон – государственных заказчиков, поставщиков и общества в целом.

## Заключение

Договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок являются важным аспектом организации государственных закупок. В контрактной системе государственного заказчика устанавливаются цели, задачи и механизмы осуществления государственных закупок, а также организуются и управляются контрагентские отношения между государственным заказчиком и участниками закупочных процедур.

Государственные закупки – это определенные правоотношения между государственным заказчиком и поставщиком, направленные на удовлетворение государственных нужд в виде товаров, услуг и работ за счет эффективного расходования средств государственного бюджета, с соблюдением принципов гласности, справедливости и равноправия. Далее рассмотрим историю развития института государственных закупок в Российской Федерации.

История развития института государственных закупок берет свое начало с развития товарно-денежных отношений, а законодательное закрепление государственных контрактов получили еще в XVI веке. Становление и развитие механизма регулирования государственного заказа происходит по сегодняшний день. В Российской Федерации в советское время процедура государственных торгов не развивалась вовсе в связи с особыми экономическими и политическими условиями развития государства. Сегодняшние государственные закупки приобрели свое законодательное закрепление лишь в 2014 году с принятием Федерального закона о контрактной системе № 44.

В процедуре государственных закупок участвуют с одной стороны – государственный заказчик (учреждение, предприятие, организация, финансируемая за счет федерального и муниципального бюджета), с другой

стороны – любое физическое или юридическое лицо, кроме офшорных организаций.

Государственный заказчик заключает контракты с победителями торгов на выполнение работ, оказание услуг и поставку товаров согласно установленным процедурам. Условия государственного контракта подразделяются на существенные и несущественные. На моменте заключения контракта можно изменять лишь вторые. Но при этапе исполнения стороны могут заключить всевозможные дополнительные соглашения. В целом, государственный контракт содержит множество условий, которые регламентированы законодательством, а это значит, что поставщик и заказчик несут солидарную ответственность, имеют равные права и обязанности.

При заключении контракта государственный заказчик должен учитывать наименование товара, сроки поставки, количество, качество и цены. В государственном контракте также должны быть прописаны гарантии исполнения контракта, ответственность государственного заказчика и его контрагентов за невыполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта, а также порядок разрешения споров и конфликтов.

В контрактной системе в сфере закупок очень важно своевременно анализировать нарушения, с которым сталкиваются как участники закупки, так и государственные заказчики. Это могут быть нарушения, как технического характера, человеческого фактора, так и целая коррупционная система. Для того, чтобы избежать появления все новых проявлений коррупции в сфере государственных закупок, очень важно модернизировать все проводимые процедуры и закреплять на законодательном уровне [12].

В случае нарушения условий контракта государственный заказчик имеет право применять различные меры ответственности: штрафы, неустойки, аннулирование договора и т.д. В то же время, государственный заказчик также несет ответственность за свои действия и может быть привлечен к ответственности в случае неправомерных действий, таких как

нарушение законодательства о государственных закупках или коррупционных преступлений.

Анализ судебной практики, связанной с договорными отношениями государственного заказчика в системе государственных закупок, позволяет выявить ряд проблем, которые требуют внимательного внимания со стороны законодателей и участников рынка. В целом, судебная практика свидетельствует о том, что в данной области требуется более серьезный контроль со стороны государственных органов и государственных заказчиков, а также улучшение законодательства в сфере государственных закупок. Решение этих проблем позволит сформировать эффективную систему государственных закупок, которая будет удовлетворять интересы всех сторон – государственных заказчиков, поставщиков и общества в целом.

Таким образом, договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок основаны на законодательных нормах и процедурах, которые устанавливают прозрачность, ответственность и эффективность государственных закупок в интересах народа и государства.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Андреева Л. В. Государственные закупки инновационной продукции у субъектов малого предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 9–12
2. Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. 2014. № 9. С.6
3. Александров Г.А. Вопросы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) // Прогосзаказ.рф. 2017. № 6. С. 50–67
4. Архипов Ю.Г. Основы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок. Учебное пособие. М.: МАРТИТ. 2015. С. 156
5. Байрашев В. Мониторинг закупок: о чем позабыл Минфин России // Прогосзаказ.рф. 2019. № 6. С. 44–48
6. Байрит А.В. История развития государственного заказа в Российской Федерации / А.В. Байрит. Текст: непосредственный // Молодой ученый. 2020. № 43 (333). С. 154–157. URL: <https://moluch.ru/archive/333/74465/> (дата обращения: 30.04.2023)
7. Баланцев Е.В. Национальный режим при осуществлении закупок // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. № 7. С. 22–29
8. Балгутите И.В. Институт государственных закупок: от Русской Правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Legal Concept. 2015. № 4 (29). С. 31–36
9. Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. 2014. № 10. С. 79–83

10. Белов В.Е. Определение (формирование) цены государственного контракта: к вопросу об экономии бюджетных средств // Право и экономика. 2010. № 4. С. 4–10
11. Беляева О.А. Конфликт интересов в публичных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 13–18
12. Беляева О.А., Цирин А.М. Направления повышения эффективности противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 152–162
13. Богачев П.В. Новое в осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ общих положений нового законодательства // Глобальный научный потенциал. 2013. № 9. С. 92–95
14. Борисова Е.В. Профессионализм заказчика – базовый принцип контрактной системы государственных закупок // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 2(24). С. 24–26
15. Бурлаков Н.А. Совершенствование регионального механизма информационного обеспечения процесса управления государственными закупками // Креативная экономика. 2014. Том 8. № 8. С. 72–79
16. Бурмистров А.А. Становление института государственного заказа в России: вопросы правового регулирования // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 289–290
17. Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Горбунова О.Н. и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Бюджетное право: учебник / Проспект. 2018. С. 400
18. Вершинина Е.С. Эффективность государственных закупок // Молодой ученый. 2015. № 5. С. 339–340
19. Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 86–90
20. Галанов В.А. Государственные закупки и конкуренция [Текст]/ В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибаев. М.: ИНФРА–М. 2017. С. 60

21. Гапанович А.В. Сфера применения и пределы регулирования Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2009. № 8. С. 24–28

22. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. ФЗ от 09.03.2021 г. № 33-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»

23. «Гражданский кодекс РСФСР» (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 26.11.2001) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»

24. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

25. Дадалко В.А., Желябин Д.В. Проявление коррупции в сфере информационных технологий при осуществлении государственных закупок // Безопасность бизнеса. 2019. № 3. С. 28–35

26. Дёгтев Г.В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. С. 409–411

27. Денисенко Г.В., Краус И.Г. Основные положительные и отрицательные аспекты внедрения Закона о контрактной системе // Аудитор. 2018. № 2. С. 50–52

28. Евсташенков А.Н. Основные нарушения при проведении электронных аукционов // Государственные и муниципальные закупки. 2015. № 1. С. 187–193

29. Зарубин А.С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 312–322

30. Зибзеева Е.В. Управление государственными и муниципальными закупками // Финансовые исследования. 2010. № 2. С. 33

31. Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 6. С. 25–29

32. Исютин-Федотков Д.В. Обзор некоторых способов совершения преступлений в сфере публичных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 12. С. 12–30

33. Кабытов П.П. Административно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 26–36

34. Карпов В.А. Актуальные проблемы применения законодательства РФ о размещении заказов для государственных нужд [Текст] // Юридический мир. 2017. № 2

35. Катвалян А.Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность 92 осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 75–83

36. Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В. К вопросу об оценке экономической эффективности госзакупок в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т11. № 4 С. 96–114

37. Ковальчук Н.С. Применение ограничений, запретов, преимуществ, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, в лечебном учреждении // Молодой ученый. 2018. №17. С. 239–244

38. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1

39. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-



ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. № 237. 25.12.1993

40. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

41. Косарев К.В. Что ждет систему госзакупок? // Юрист. 2013. № 29. С. 47–53

42. Костенников М.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: М.В. Костенников А.В. Куракин. - М.: Юнити-Дана, Закон и право. 2019. С. 128

43. Лавров Ю.Б. Проблемы применения национального режима при осуществлении закупок лекарственных препаратов для обеспечения публичных нужд // Медицинское право. 2018. № 3. С. 22–25

44. Лескина Э.И. К вопросу о трудовом статусе контрактного управляющего в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Юрист. 2018. № 2. С. 37–42

45. Лобанова О.Л. Особенности закупок программного обеспечения // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. № 8. С. 15–24

46. Лукашова А.С. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в сфере торговли // Юрист. 2017. № 22. С. 28–32

47. Любый И.А. К вопросу об ответственности за злоупотребления в сфере государственных и муниципальных закупок // Российская юстиция. 2019. № 5. С. 54–56

48. Маркелов К.Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки // Юрист. 2011. № 5. С. 27–34

49. Мокренко А.А. Концептуальные основы федеральной контрактной системы и ее роль в обеспечении эффективности расходования бюджетных средств // Вестник АГТУ. Сер: Экономика. 2017. № 2. С. 75–82

50. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.01.2020) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340

51. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. - М.: Инфра-М. 2013. С. 114–121

52. Никифорова Л.В. Управление государственными закупками на региональном и муниципальном уровнях // Государственная служба. 2010. № 4. С. 53–56

53. Определение Верховного суда Российской Федерации от 09.03.2017 № 302-ЭС16-14360 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

54. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения 12.05.2023)

55. О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.07.1997 № 1047-р. URL: <https://rulaws.ru/government/RasporyazheniePravitelstva-RF-ot-24.07.1997-N-1047-r/> (дата обращения 11.05.2023)

56. Петров Д.А. Действие законодательства о контрактной системе во времени: проблемы правоприменения // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 3. С. 95–105

57. Пинегина А.А. Проблемные вопросы единой информационной системы в сфере закупок // Молодой ученый. 2019. № 4. С. 15–18

58. Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 г. «О направлении

методических рекомендаций» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

59. Письмо Минэкономразвития России от 10.04.2017 г. № Д28и-1638 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

60. Письмо ФАС России от 22.03.2018 г. № РП/19241/18 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

61. Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 (ред. от 27.03.2023) «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

62. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции 9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова// «Юстицинформ». 2015. С. 250

63. Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 30–36

64. Сельхова О.Е. Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом // Мировой судья. 2019. № 6. С. 37–40

65. Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С. Зарубежный опыт осуществления государственных закупок // Фундаментальные исследования. 2016. № 6. С. 465–469

66. Сироткина Н.Г. Механизмы реализации политики преференциальной поддержки и национального режима в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 4. С. 118–124

67. Федорович В.А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования // Институт США и Канады. М.: Наука. 2010. С. 1027

68. Цатурян Е.А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография. М.: Статут. 2020. С. 340

69. Шмелева М.В. Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2019. № 7. С. 15–22

70. Gordon, D.I. Reflections On The Federal Procurement Landscape / D. I. Gordon // Government Contractor. 2021. № 51. P. 3

71. Loader K. «Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?» // Public Money & Management. 2011, volume 31, Issue 4. P. 287–294

72. Reimarova H. Transaction Costs in Public Procurement // Prague: Charles University. 2011. С. 4–8.

73. The Federal Acquisition Regulation (FAR): Answers to Frequently Asked Questions / Manuel M. Kate, Halchin L. Elanie, Lunder K. Erika, Christensen D. Michelle. CRS Report for Congress. 2012. P. 3.

74. Yukins Christopher R. Are IDIQs Inefficient? Sharing Lessons with European Framework Contracting // Public Contract Law Journal. 2008. Vol. 37. № 3. P. 545–568.