

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра

«Гражданское право и процесс»

(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)**

на тему Основания и порядок заключения государственного или муниципального контракта

Обучающийся

Т.А. Боронтов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, доцент И.В. Маштаков

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

Тольятти 2025

Аннотация

Государство и муниципальные образования для выполнения своих функций вынуждены вступать в гражданско-правовые отношения с негосударственными и немunicipальными лицами. После начала Специальной военной операции против российских компаний был введен ряд санкций. Ограниченные в международной торговле российские компании были вынуждены активнее вступать в гражданско-правовые отношения с государством, в связи с чем, в 2024 году наблюдалось увеличение количества и стоимостного объема размещенных извещений об осуществлении закупок. Таким образом, и без того актуальная тема стала еще более актуальной.

Цель работы – изучение оснований и порядка заключения государственного или муниципального контракта.

Задачи исследования:

- изучить основания заключения государственного (муниципального) контракта;
- изучить порядок заключения государственного (муниципального) контракта;
- выявить проблемы при формировании оснований и при заключении государственного (муниципального) контракта.

Структура работы включает в себя введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Общий объем работы составляет 48 страниц.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Общая характеристика государственного (муниципального) контракта	7
1.1 Понятие, признаки и особенности государственного (муниципального) контракта	7
1.2 Основные виды государственного (муниципального) контракта	11
Глава 2 Основания для заключения государственного (муниципального) контракта	19
2.1 Общие основания для заключения государственного (муниципального) контракта.	19
2.2 Специальные основания для заключения отдельных видов государственных (муниципальных) контрактов	27
Глава 3 Порядок заключения государственного (муниципального) контракта	32
3.1 Общий порядок заключения государственного (муниципального) контракта.....	32
3.2 Специальный порядок заключения отдельных видов государственных (муниципальных) контрактов	38
Заключение	42
Список используемой литературы и используемых источников	45

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена высокой необходимостью государством и муниципальными образованиями вступать в гражданско-правовые отношения с негосударственными и немunicipальными организациями для осуществления своих (т.е. государственных или муниципальных) функций: строительства социальных объектов, реконструкции и восстановления уже существующей инфраструктуры, повышения уровня здоровья граждан, поддержки нуждающихся граждан и их семей, обеспечение обороноспособности государства и т.д.

С незапамятных времен, государство (и органы самоуправления) вступало в гражданско-правовые отношения для выполнения определенных задач, и как во все времена, государство стремится регулировать такие моменты законом. С распадом Союза Советских Социалистических Республик, Российская Федерация встала на путь рыночных реформ, которые окончательно перевели её на капиталистический путь развития. Если в социалистической системе доминировали государственные и муниципальные организации, то сейчас, ряд важных для России элементов находятся в частных или в преимущественно частных компаниях. Снижение уровня контроля над органами власти всех уровней и увеличение различных юридических лиц участвующих в государственных и муниципальных задачах дали скачек уровню коррупции.

Для снижения уровня коррупции, 5 апреля 2013 года вступает в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Однако, с принятием данного закона, как отмечает Казакова Е.Б. в своей статье «Проблемы заключения и ведения государственных контрактов», «Существующие условия создают трудности как для заказчика, так и для исполнителя» [8].

Целью исследования данной выпускной квалификационной работы будет изучение оснований и порядка заключения государственных или муниципальных контрактов, а также выявление проблем современного законодательства в сфере государственного (муниципального) заказа.

Задачи перед данным исследованием ставятся следующие:

- изучить виды контрактов;
- изучить основания для заключения государственного (муниципального) контракта;
- изучить порядок заключения государственного (муниципального) контракта;
- при изучении, выделить проблемы законодательства в сфере государственных и муниципальных контрактов, изучить уже обозначенные теоретиками проблемы;
- предложить свой вариант решения обозначенных проблем.

Объектом исследования являются общественные отношения между публичными образованиями (государством и муниципалитетами) и непубличными лицами в сфере заключения государственных (муниципальных) контрактов.

Предметом исследования будет являться законодательство Российской Федерации, которое регулирует положения о государственном (муниципальном) контракте и все его элементы от оснований его заключения до момента непосредственно его заключения.

Теоретическая основа исследования опирается на научные труды таких исследователей, как Борисова О.И., Брагинского М.И., Бураковой И.К., Захаренко Д.С., Казаковой Е.Б., Красильникова М.В., Мячина Н.В., Никитина Н.Ю., Осиповой Е.С. и др.

В нормативно-правовой основе исследования стоят Конституция Российской Федерации, часть вторая Гражданского Кодекса Российской Федерации и некоторые Федеральные законы, главным из которых будет Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

В данной работе будет использоваться диалектический метод изучения объекта. Кроме того, будет проводиться анализ и синтез приведенного в работе материала. Будет использоваться системный подход к изучению темы, а также функциональный подход. Кроме этих методов, в работе несколько раз будет использован статистический метод. Среди специальных правовых методов исследования можно называть формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Структура данной выпускной квалификационной работы следующая: введение, три главы, разделённые на параграфы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика государственного (муниципального) контракта

1.1 Понятие, признаки и особенности государственного (муниципального) контракта

Прежде всего, чтобы раскрыть тему выпускной квалификационной работы, необходимо дать объяснение ключевому термину данной работы – государственный (муниципальный) контракт. Данный термин включает в себя несколько объектов, каждый из которых необходимо раскрыть для получения полной информации для дальнейшей работы.

Контракт – это тождественный слову «договор» термин. Далее в рамках этой работы вы можете встречать как слово «Контракт», так и «Договор» – разницы между ними нет. Определение термина договор закреплено в ст.420 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). «Договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей» [4]. Однако, хоть разницы между терминами «договор» и «контракт» нету, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» использует слово «Контракт» и дает этому слову в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд следующее определение: «государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, который заключен в письменной форме и предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с частями ... 44-ФЗ» [24]. Таким образом, получается, что на законодательном уровне контракт от договора отличается субъектами,

где одна из сторон – государство или муниципалитет, а также крайне узкоограниченным предметом - поставка товара, выполнение работы или оказание услуги.

Теперь рассмотрим следующую часть ключевого для работы термина – государственный и муниципальный. Муниципалитет – это термин, пришедший в русский язык из немецкого языка, и переводится как «местное самоуправление». Статья 14 Конституции Российской Федерации закрепляет следующее положение: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [10]. Как устанавливает федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [25].

Как выходит из определения выше, муниципалитеты действуют относительно самостоятельно и не считаются государственными органами. В связи с этим, им также требуется доступ к возможности заключать контракты на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения собственных нужд. Однако, при этом законодатель решил не устанавливать отдельной процедуры для заключения муниципальных контрактов, поэтому, как мы разберем позже, процедуры для заключения муниципального контракта идентичны процедурам заключения государственного контракта.

Процессы определения необходимости осуществления государственного (муниципального) заказа, процесс определения исполнителя, порядок исполнения и принятие результатов, а также взаимодействие государственных и муниципальных образований друг с другом и с иными сторонами гражданского права формируют контрактную систему Российской Федерации. Не смотря на тот факт, что в Российской Федерации есть положения Гражданского кодекса, федеральных законов и локальных актов, которые в той или иной мере регулируют отношения в сфере государственных (муниципальных) контрактов, официального определения контрактной системы в законодательстве отсутствует. В своей небольшой статье, адъюнкт кафедры Экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Мячин Н.В., рассмотрев тезисы ряда исследователей, вывел следующее определение для системы контрактов в РФ: «контрактная система России в сфере закупок для государственных нужд – совокупность участников контрактной системы и совершаемых ими действий в соответствии с принципами контрактной системы в процессе планирования, осуществления, мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок в сфере закупок, направленных на удовлетворение государственных нужд» [13]. Таким образом, под контрактом понимается гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с иным юридическим лицом. Теперь обозначим признаки государственных контрактов.

Ванин В.В. в своей научной статье «правовые признаки государственного и муниципального контракта в законодательстве Российской Федерации» выделил и обосновал три основных признака, которые обязательно присутствуют в любом государственном (и муниципальном) контракте.

Первый признак – функциональное назначение публичного контракта. Публичный контракт направлен на достижение ряда сопряженных целей. Непосредственной целью является возмездное приобретение публичным образованием товаров, работ и услуг; договор обретает черты государственного (муниципального) контракта, если приобретение указанных объектов направлено на удовлетворение публичных (государственных и муниципальных) нужд, закрепленных в правовом акте, являющемся основанием для заключения контракта. Осуществляя публичные закупки, публичное образование не только удовлетворяет собственные потребности в товарах, работах и услугах, но и осуществляет целеполагающее, регулятивное, организационное и координационное воздействие на сферу предпринимательской деятельности.

Вторым признаком Ванин В.В. указал, что стороной в государственном (муниципальном) контракте (покупателем, заказчиком и пр.) выступает публичное образование: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Публичный заказчик, участвуя в отношениях государственного (муниципального) контракта, выступает от имени публичного образования, реализуя правосубъектность последнего в качестве органа либо по модели представительства.

И последний признак – в качестве второй стороны государственного (муниципального) контракта – поставщика, подрядчика, исполнителя – могут выступать только субъекты предпринимательской деятельности.

Особенности государственных контрактов вытекают из их признаков и правовой природы. То, что становится ясным из признаков: заказчиком выступает публично правовое образования и от его лица, а также целью договора является обеспечение государственных (муниципальных) нужд.

Теперь, коснемся тех особенностей, что вытекают из правовой природы государственных (муниципальных) контрактов. Государственные контракты являются одним из инструментов для реализации публичными образованиями своих функций, в связи с этим государственные контракты отличаются:

- точные сроки всех этапов исполнения контракта;
- обязательная фиксация прав и обязанностей сторон;
- фиксированная цена в контракте;
- зафиксированный регламент приемки товара и выполнения работ;
- зафиксированный расчет между сторонами.

Государство (и муниципалитеты) являются публичными органами власти и отчитываются о своих расходах. Отсюда вытекает еще одна особенность: заказчик, в лице публичных образований, является гораздо более ограниченным в свободе действий, чем частный заказчик в гражданско-правовом договоре.

Как отмечает преподаватель Соловьев М.С.: «действующее законодательство формально относит государственный (муниципальный) контракт к числу гражданско-правовых договоров, что подчеркивается (и поддерживается) значительным числом исследователей, рассматривающих государственный контракт как основание для вступления публично-правовых образований в гражданские правоотношения. Так, авторы учебника гражданского права под ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой полагают, что государственный контракт представляет собой отдельный договорный тип наряду с предварительным и публичным договорами. В целом точка зрения об исключительно гражданско-правовой природе государственного (муниципального) контракта (пусть и, по мнению отдельных авторов, с наличием «публично-правовых элементов в структуре договорных связей») поддерживается В.Г. Голубцовым, К. Толкачевым, А.Е. Кирпичевым, В.И. Кузнецовым, П.С. Тарабаевым» [22].

1.2 Основные виды государственного (муниципального) контракта

Основной для контрактов в РФ закон 44-ФЗ выделяет следующие виды контрактов: контракт жизненного цикла, контракт на поставку товаров и контракт со встречными инвестиционными обязательствами. Перейдем к

изучению каждого вида контракта дополнительно. На эту тему написал научную статью кандидат юридических наук – Захаренко Д.С.

Важно отметить, что, по его мнению, на практике возможно существование и смешанного контракта: «когда у заказчика имеется необходимость в выполнении строительно-монтажных работ с поставкой и установкой оборудования. Однако далеко не всегда заказчик имеет правовую возможность заключить такой смешанный контракт, поскольку может быть нарушен принцип обеспечения конкуренции контрактной системы (ст. 8 Закона № 44-ФЗ). Так, приведенный нами пример предмета контракта неоднозначно рассматривается в судебной практике и практике ФАС России. При том принятые судами и управлениями ФАС России акты не имеют силу нормативных, а, следовательно, носят лишь рекомендательный характер, что не способствует устранению существующей проблематики» [6].

Вернемся к установленным 44-ФЗ видам контрактов.

Первым в законе 44-ФЗ идет контракт жизненного цикла (далее в тексте – КЖЦ). Сам федеральный закон устанавливает следующее определение: «контракт жизненного цикла – это предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе при необходимости проектирование объекта капитального строительства, создание товара в результате выполнения работы), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара;»

Захаренко Д.С. пишет в своей статье про данный вид государственных контрактов следующее: «В нововведении Закона № 44-ФЗ под ним (КЖЦ) понимается контракт, предусматривающий закупку товара или работы, последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта ...При этом, как отмечают в литературе, процесс

расчета стоимости жизненного цикла является одной из наиболее больных точек для заказчиков».

Отметим, что некоторые авторы в научной литературе относят КЖЦ к смешанным типам договоров. Поскольку контракт жизненного цикла по смыслу входящих в него составляющих может соединять в себе несколько видов договоров, предусмотренных ГК РФ. Им оперируют другие авторы, полагая, что в сфере дорожного строительства «контракт жизненного цикла — это одна из форм концессионных соглашений, отличительной чертой которого является то, что он объединяет функции проектирования, строительства и эксплуатации в один увязанный договорными отношениями результат — транспортную доступность, при этом плательщиком за услугу выступает не конечный потребитель — пользователь инфраструктурного транспортного объекта, а государство» [7].

Доктор экономических наук Юрий Александрович Никитин в своей статье пишет следующее насчет КЖЦ: «КЖЦ является формой государственно-частного партнёрства, закреплённой формой взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов. КЖЦ свойственны основные характеристики государственно-частного партнёрства: он является смешанным договором (договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами), права собственности на объект не передаются в полном объёме бизнесу, риски разделяются между бизнесом и государством.» [14]

Никитин Ю.А. приводит пример, когда речь идёт о заключении долгосрочного соглашения, в рамках которого исполнитель берёт на себя обязательства по закупке товара или проектированию, строительству, ремонту, эксплуатации, утилизации объекта это и называется КЖЦ. При этом в течение

всего периода действия такой сделки заказчик осуществляет выплаты исполнителю на условиях, которые согласованы в договоре. Иногда этот срок составляет более 20 лет. Для реализации контрактов жизненного цикла с участием государства необходимо наличие соответствующей конкурсной процедуры.

Можно выделить такие особенности КЖЦ как: в рамках контракта реализуется несколько этапов жизни продукции; подрядчик принимает все проектные и технические решения, в том числе и риски; финансирование госзаказчиком начинается после выполнения конкретного объема работ, первоначально исполнитель самостоятельно привлекает инвестиции в проект; государственный заказчик гарантирует исполнителю поступление платежей в течении всего срока действия соглашений.

Для чуть более точного осознания контракта жизненного цикла, приведем конкретный пример такого договора. Министерство финансов Камчатского края в 2016 году опубликовало следующий пример: «Закупка комплекса работ по проектированию, строительству и последующему техническому обслуживанию объектов наружного освещения в городе Нижний Тагил. Согласно техническому заданию к заключённому контракту, подрядчик должен запроектировать, построить и 25 лет обслуживать системы уличного освещения. Платежи подрядчику разделены на оплату работ по фактически принятым объёмам работ на основании актов, а затем оплату ежегодно равными платежами с 2015 по 2042 год. Цена контракта – 9,37 млрд руб.» [19].

Выделим несколько преимуществ и недостатков КЖЦ договора. К преимуществам относят: отсутствие размывания ответственности за результат между проектировщиками, строителями, плановиками и остальными сторонами исполнения договора; частично вытекает из предыдущего – минимизация рисков задержки срока реализации проекта; экономию заказчика на необходимости содержать собственные кадры, управляющие проектом

и необходимости проводить конкурентные процедуры на каждом этапе реализации проекта.

К недостаткам же КЖЦ относят: продолжительность исполнения договора почти всегда длиннее, чем план бюджета, что может в дальнейшем породить спорные моменты при смене государственного или муниципального заказчика; трудности с расчетом реальной стоимости реализации проекта в условиях крайне нестабильной экономики; риск расторжения (неисполнения) контракта при наличии ошибок на стадии расчета и подготовки договора жизненного цикла как со стороны заказчика, так и со стороны подрядчика.

Теперь, перейдем к следующему виду государственных контрактов – контракт на поставку товаров. Такой вид контрактов в 44-ФЗ полностью называется «контракт на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан», и в этом же законе дается следующее определение: «контракт, предусматривающий поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственных средств, медицинских изделий, технических средств реабилитации, топлива, отсутствие которых приведет к нарушению нормального жизнеобеспечения граждан». Из определения сразу вытекает несколько особенностей.

Во-первых, как и во всех видах контрактов, заказчиком является публичное образование. А исполнителем – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель.

Во-вторых, конкретная узкоспециализированная цель – товары для нормального жизнеобеспечения граждан, а из перечня выходят преимущественно две категории товаров: медицина и топливо.

Теперь коротко рассмотрим последний установленный федеральным законом вид контрактов – контракт со встречными инвестиционными обязательствами. В 44-ФЗ законодатель дает следующее определение:

«контракт на поставку товара, оказание услуги, заключенный в соответствии со статьями 111.4 44-ФЗ и предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства такого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), предназначенного для оказания такой услуги».

В западной правовой науке существует схожий договор – «офсетный» (от англ. «offset», т.е. возмещение или компенсация). Но он предполагает импорт продукции и определенные договором или законом инвестиционные обязательства импортера, когда контракт со встречными инвестиционными обязательствами создает несколько иное правоотношение: покупатель (заказчик) дает обязательства на закупку продукции, которая еще не произведена. Как отметил В.Ф. Попандопуло, основным квалифицирующим признаком государственно-частного партнерства, отличающим его от других правовых институтов, является признак сложного, сбалансированного распределения рисков между публичным и частным партнером по принципу «каждый отдельный тип риска возлагается на сторону, способную наилучшим образом им управлять» [11].

Выделим следующие особенности контрактов со встречными инвестиционными обязательствами:

- контракт устанавливает взаимовыгодное долгосрочное сотрудничество государства (муниципалитета) и частных инвесторов;
- ограниченный максимальный срок – 10 лет;
- установленный минимальный объем инвестиций более 100 млн. рублей;
- определенные конкретные требования к продукции;
- предметом контракта может быть одновременно и поставка товара, и оказание услуг с использованием имущества, которое было создано в рамках контракта;

- строгие требования к исполнителю: сумма выручки должны составлять не менее 10% НМЦК (Начальная (максимальная) цена контракта); опыт в исполнении таких договоров; объем завершенных капитальных вложений должен составлять не менее 10 % минимального объема инвестиций, подлежащих вложению участником закупки, с которым по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заключается офсетный контракт.

Выделим недостатки контрактов со встречными инвестиционными обязательствам. Во-первых, но это более субъективный признак, это низкий уровень конкретной среды. Как выделяет И.К. Буракова: «Из анализа информация содержащейся в единой информационной системе за период с 2019-2021 было объявлено 7 конкурсов на право заключения контракта со встречными инвестиционными обязательствами, 6 из которых проводились департаментом города Москвы по конкурентной политике с предметом закупки- поставка лекарственных препаратов, а в марте 2021 года государственным комитетом Республики Башкортостан по конкурентной политике объявлен открытый конкурс в электронной форме на приобретение троллейбусов в рамках государственного контракта, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по производству троллейбусов на территории Республики Башкортостан (офсетный контракт).

Стоит отметить, что из семи объявленных конкурсов на право заключение офсетного контракта, только по двум на участие в закупке подано несколько заявок и конкурс признан состоявшимся, что свидетельствует об отсутствии конкуренции по данному направлению, а следовательно, снижение цены контракта» [3]. Вторым недостатком следует выделить отсутствие нормативной базы и порядка взаимодействия органов власти при принятии решения о проведении конкурса на заключение офсетных контрактов, демонстрирует неготовность регионов к заключению офсетных соглашений

Подведем итоги по 1 главе. Государственный контракт – это гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), заключенный от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом. Ключевые особенности государственных (муниципальных) контрактов: публичный характер, обеспечение государственных (муниципальных) нужд, более строгий стандартизированные условия договора.

Законодатель выделяет три вида контрактов: контракт жизненного цикла, контракт на поставку товаров необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан и контракт со встречными инвестиционными обязательствами.

Контракт жизненного цикла заключается для поддержания социально значимых объектов инфраструктуры. Контракт на поставку необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан позволяет закупать необходимые для поддержания жизни и здоровья граждан товары (преимущественно – медицинские). Контракт со встречными инвестиционными обязательствами заключается для стабильного взаимовыгодного развития между государством (муниципалитетом) и частным лицом.

Глава 2 Основания для заключения государственного (муниципального) контракта

2.1 Общие основания для заключения государственного (муниципального) контракта.

Основания для заключения государственных (муниципальных) контрактов прописаны в ГК РФ, в 44-ФЗ и иных законодательных документах. Для начала обратимся к ГК РФ, в статье 527 написано следующее: «Государственный или муниципальный контракт заключается на основе заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.»

В 44-ФЗ на прямую не выделяются основания для заключения государственных (муниципальных) контрактов, однако, такие основания есть, и они описаны в разных статьях Федерального закона. Для государственного (муниципального) контракта единственным основанием будет являться потребность заказчика в обоснованных им исходя из собственных нужд товарах, работах или услугах. Ключевым словом в данном предложении является «обоснованная» нужда.

По ст. 18 44-ФЗ обоснованной закупка является, если она соблюдает положения статей 19 и 22 того же федерального закона, к разбору которых перейдем позже в этой статье. Кроме этого требования, в законе указывается, что оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита и контроля в сфере закупок.

В случае признания необоснованности планируемой закупки органы контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной

ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Федерального закона.

По ст. 19 44-ФЗ под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Нормирование, как было указано в ранее упомянутой ст. 18 44-ФЗ, является одним из двух элементов обоснованности.

К нормированию относится установление следующих требований от государственного (муниципального) заказчика:

- требования к количеству;
- требования к потребительским свойствам;
- требования к характеристикам качества;
- иные характеристики товаров, работ, услуг, которые будут установлены в соответствующих перечнях на каждом из этапов нормирования.

Это общее правило нормирования в сфере закупок, но поскольку нормирование включает как установление требований к товарам, работам и услугам, так и установление нормативных затрат, для каждой из указанных групп заказчиков применяются свои правила нормирования.

Вторым элементом обоснованности является обоснованная начальная цена. Есть несколько способов как определить начальную цену контракта: метод сопоставимых рыночных цен, нормальный доход, тарифный метод, проектно-сметный метод и затратный метод. Все эти методы указаны в ст.22 44-ФЗ, и более подробно рассмотрим их в следующей главе, т.к. это больше относится к порядку заключения, а не к основаниям. И как раз НМЦК и является одной из проблемных зон российского законодательства. Можно заметить, что описание НМЦК в данной работы началось не с определения. Дело в том, что термин НМЦК возник после поправок в 94-ФЗ в 2011 году, а в 44-ФЗ перетекло, так и не получив четкого определения. Ссылаясь на доцента

кафедры государственного и муниципального управления, доцента кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующей Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок Пахомову Л.М., приведем следующее определение для НМЦК: «это предельная цена по контракту (по одному лоту), определенная и установленная заказчиком, уполномоченным органом в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке, а также в плане-графике для каждого объекта закупки. По сути НМЦК является стартовой ценой для конкурентных процедур закупок, осуществляемых государственным или муниципальным заказчиками» [16]. Как выделяет Пахомова, НМЦК влияет на следующие элементы контракта: отбрасывание превышающих НМЦК заявки; способ выбора поставщика; от НМЦК рассчитываются объемы обеспечения заявок и обеспечения исполнения контракта участников закупки; от НМЦК рассчитываются порядок и способ применения антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона. Для урегулирования этого очень важного вопроса, Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития РФ) разработало и утвердило Методические рекомендации по применению методов определения НМЦК [12]. Однако, решив одну проблему создали другую – Методические рекомендации были распространены и на цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (ЦКЕП).

Как отмечает Пахомова Л.М.: «На практике это нередко приводит к тому, что заказчики, проведя необходимый мониторинг цен на объект закупки для заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) методом сопоставимых рыночных цен и найдя минимальную предлагаемую цену при прочих равных финансовых и коммерческих условиях, применяют Рекомендации и заключают контракт по цене, рассчитанной по п. 3.21 Рекомендаций (как среднеарифметическое найденных ими цен). Таким образом, единственный поставщик (подрядчик, исполнитель) получает неожиданную и дополнительную выгоду, а бюджет, соответственно, теряет

возможную экономию. Заказчики и уполномоченные органы, действуя подобным образом, нарушают нормы Бюджетного кодекса РФ, на положениях которого основывается Закон о контрактной системе. В ст. 34 Бюджетного кодекса РФ презюмируется принцип эффективности использования бюджетных средств, согласно которому заказчики должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и/или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»

Теперь перейдем к более подробному изучению заказчика в государственных (муниципальных) контрактах. Что уже было озвучено в данной работе, заказчиком в государственном (муниципальном) контракте является публичное лицо. Для государственного (не муниципального) контракта заказчиком может являться федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие или государственное учреждение. [2]

Государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом федеральным бюджетом, и являются ответственными за реализацию федеральных целевых программ и обеспечение федеральных государственных нужд.

Что касается муниципальных заказчиков, то заказчиками являются органы местного самоуправления и муниципальные учреждения, предприятия. Однако, для ускорения процесса совершения государственного заказа, по этому поводу существует Методические пособие по вопросам централизации закупок на уровне муниципальных образований, органов местного самоуправления.

Частью 1 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена централизация на уровне муниципального образования:

- путем создания муниципального органа, муниципального казенного учреждения, уполномоченных на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков;
- путем возложения полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков из числа существующих муниципальных органов, казенных учреждений.

В соответствии с частями 1, 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и полномочия определяются уставом муниципального образования

Из выше сказанного следует, что для муниципалитетов рекомендуется создать централизованный орган для определения поставщиков и создания заказа.

Важно в обоснованности государственного контракта раскрыть и тех, кто может быть поставщиком. Для того, чтобы им (поставщиком) стать, необходимо удовлетворять квалификационные требования. 44-ФЗ устанавливает следующие требования:

- в отношении потенциального участника закупки не должна проводиться ликвидация, в отношении участника закупки должно отсутствовать решение арбитражного суда о признании несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;
- деятельность участника закупки на дату подачи заявки не была приостановлена в административном порядке;
- отсутствие недоимок по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- отсутствие у участника закупки – физического лица либо руководителя или главного бухгалтера юридического лица судимости

- за преступления в сфере экономики и уголовной ответственности за незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение или дачу взятки, а также посредничество во взяточничестве;
- юридическим лицам предъявляется требование о непривлечении в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица);
 - отсутствие конфликта интересов. Данное требование справедливо и когда контракт заключается с физическим лицом, в том числе единственным поставщиком;
 - участник закупки не должен являться офшорной компанией (это юридическое лицо, зарегистрированное в юрисдикции (стране или территории) с льготным налогообложением, которая обычно находится за пределами страны основного ведения бизнеса компании). Перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) утвержден Приказом Минфина РФ от 13.11.2007 № 108н.;
 - если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на результаты интеллектуальной деятельности, то к участнику предъявляются требования о необходимости их обладания;
 - участник закупки не может являться иностранным агентом;
 - у участника закупки должны отсутствовать ограничения для участия в закупках, установленные законодательством Российской Федерации. Например, в закупке для СМП/СОНО по ст. 30 Закона № 44-ФЗ не могут участвовать иные лица.

Важно отметить, что заказчик вправе установить требование об отсутствии в предусмотренном 44-ФЗ реестре недобросовестных поставщиков информации об участнике закупки, в том числе о лицах, информация о которых содержится в заявке на участие в закупке. Тут важно объяснить, что такое реестр недобросовестных поставщиков.

Приведем пример из судебной практики для наглядного представления последствий несоответствия вышеуказанным требованиям. 22 апреля 2021 года одиннадцатый арбитражный апелляционный суд вынес постановление по делу № А55-3529/2020 [18]. Апелляционный суд признал недействительным контракт, заключенный между ГБУЗ СО «Чапаевская центральная городская больница» и ЗАО «Фирма ЕВРОСЕРВИС». Причина – ЗАО «Фирма ЕВРОСЕРВИС» ранее была привлечена к административной ответственности за совершение экономического административного правонарушения.

Кроме выше сказанного, дополним, что Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок дополнительные требования, в том числе к наличию:

- финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации;
- необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

Закон также устанавливает, что если при применении конкурентных способов начальная (максимальная) цена контракта, сумма начальных (максимальных) цен контрактов составляет двадцать миллионов рублей и более, заказчик устанавливает дополнительное требование об исполнении участником закупки в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в

закупке контракта или договора, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при условии исполнения таким участником закупки требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных при исполнении таких контракта, договора. Стоимость исполненных обязательств по таким контракту, договору должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта.

Правительство Российской Федерации устанавливает печенье информации и документов, которые подтверждают соответствие участников закупок дополнительным требованиям. О чем говорится на прямую в 44-ФЗ, заказчики не вправе устанавливать требованиям к участникам закупок в нарушение требований 44-ФЗ.

Подведем итоги по данному параграфу. Главным основанием для заключения государственного (муниципального) контракта является потребность заказчика в обоснованных им исходя из собственных нужд товарах, работах или услугах. Обоснованной же потребность будет считаться только если она нормирована, т.е. содержит требования к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Также, вторым требованием обоснованности является обоснованная начальная цена. Важно отметить, что для участников установлены определенные требования к потенциальным исполнителям (поставщикам). Здесь же мы видим еще одну проблему: множество требований к исполнителю, а способов информации – очень мало.

2.2 Специальные основания для заключения отдельных видов государственных (муниципальных) контрактов

Для отдельных видов государственных (муниципальных) контрактов существуют собственные, специальные, основания для их заключения.

44-ФЗ выделяет следующие виды контрактов, к которым применяются специальные основания: заключение контракта с единственным поставщиком и срочный контракт. Разберем каждую группу отдельно.

Заключение контракта с единственным поставщиком – это способ, при котором контракт заключается с конкретным юридическим или физическим лицом без проведения формальной процедуры выбора поставщика. Данный способ урегулирован ст. 93 44-ФЗ и он крайне обширен, включает в себя более 14 пунктов со своими подпунктами. Выделим самые базовые основания для заключения контракта с единственным поставщиком.

Во-первых, это осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, которые установлены Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также услуг центрального депозитария;

Тут нужно сделать отступление, что такое депозитарий. Центральный депозитарий – депозитарий, который является небанковской кредитной организацией и которому присвоен статус центрального депозитария [26]. Депозитарной деятельностью признается оказание услуг по учету и переходу прав на бездокументарные ценные бумаги и обездвиженные документарные ценные бумаги, а также по хранению обездвиженных документарных ценных бумаг при условии оказания услуг по учету и переходу прав на них, и в случаях, предусмотренных федеральными законами, по учету цифровых прав [27].

Во-вторых, это осуществление закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у

поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации.

В-третьих, это выполнение работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации. Под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается «комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время» [28].

В-четвертых, это осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей, либо закупки товара на сумму, не превышающую пяти миллионов рублей, закупка, по результатам которой заключается контракт на поставку товара или контракт, предметом которого является предоставление права на использование программы для электронной вычислительной машины и (или) базы данных (включая обновления к ним и дополнительные функциональные возможности), в том числе путем предоставления удаленного доступа к ним через информационно-телекоммуникационные сети, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». если такая закупка осуществляется в электронной форме.

В-пятых, это осуществление закупки товара, работы или услуги государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением, государственной или

муниципальной образовательной организацией, государственной или муниципальной научной организацией, организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которую помещаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, под надзор, физкультурно-спортивной организацией на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей.

В-шестых, закупка работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями, либо Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», либо государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, либо акционерным обществом, сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Это не конечный перечень оснований для заключения контракта с единственным поставщиком, но одни из самых базовых оснований. Однако, Федеральная антимонопольная служба максимально пытается не допускать неконкурсного способа определения исполнителя, что порождает такую проблему как дробление закупки. Дробление закупки – это «умышленное разбиение стоимости одного крупного заказа на несколько. Дробление признается преднамеренным, если заказчику заранее известна полная потребность организации в данной продукции или услугах на плановый период и при этом отсутствуют какие-либо препятствия для приобретения их в рамках одного контракта. В тексте ФЗ № 44 и других нормативно-правовых актов нет термина «дробление закупки», а следовательно, нет прямого запрета на проведение такого действия» [15].

Перейдем к следующим особым видам контракта: необходимость срочного выполнения работ. Для данного контракта законодатель установил следующие основание: осуществления закупок товаров, работ, услуг при

необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме либо вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения (при введении режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи. При этом заказчик вправе осуществить закупку товара, работы, услуги в количестве, объеме, которые необходимы для оказания такой медицинской помощи либо вследствие таких аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи, если применение конкурентных способов, требующих затрат времени, нецелесообразно.

Существует еще один вид контрактов – безденежный. Это контракт, который заключается на безвозмездной основе. Однако, данный вид контрактов отдельно не прописан в законодательстве, что создает следующую ситуацию: номинального его нет, но государство и самоуправления в нем заинтересованы, и в итоге подобные контракты заключаются. Как указывает Кичик К.В.: «Практика показывает, что государство и даже его контрагенты испытывают потребность в заключении «безденежных» контрактов. Отсутствие законодательного запрета на заключение таких контрактов приводит к их реальному заключению. И наличие этих контрактов выгодно государству, так как государство получает удовлетворение своих потребностей по таким контрактам, не осуществляя расходов» [9]. В своей позиции, Кичик К.В. ссылается на рассмотренное в арбитражном суде Уральского округа дело № А60-60658/2015 [17], в котором суд признал более законным решение суда первой инстанции, который признал незаконным заключенный договор с отрицательной стоимостью.

В итоге, фактически, такие контракты существуют, но официально такие контракты отсутствуют.

Подведем итоги по 2 главе. Закон устанавливает основания для заключения контракта, без которых процедура его заключения не может быть начата. В законе прописаны общие основания для заключения контракта в стандартной процедуре, а также дополнительные основания для заключения контракта в специальной процедуре. К контрактам с дополнительными основаниями, которые заключаются в специальной процедуре, относятся: контракт единственным поставщиком и срочный контракт. Для каждого из них существуют свои требования и особенности, без которых заказчик не имеет права совершать заказ не в стандартной процедуре. Кроме того, закон имеет проблему с неурегулированными юридически, но фактически существующими, контрактами с отрицательной стоимостью, хотя и государство и муниципалитеты заинтересованы в их урегулировании.

Глава 3 Порядок заключения государственного (муниципального) контракта

3.1 Общий порядок заключения государственного (муниципального) контракта

Гражданский кодекс Российской Федерации в ст. 528 устанавливает общий порядок для заключения государственного (муниципального) контракта.

Первым этапом является разработка государственного (муниципального) контракта, сюда входят основания, о которых уже было написано ранее в данной работе, а также сюда входят: установление стоимости контракта, порядок приема выполненных работ и поставок товаров, порядок расчетов между заказчиком и исполнителем, обеспечение контракта, порядок внесения корректировок и расторжение контракта, условия самого контракта.

На всякий случай, повторим общие требования контракта (договора) из курса Гражданского права: предмет договора, права и обязанности сторон, цена и порядок расчётов, ответственность сторон, заключительные положения, реквизиты и подписи сторон.

Предметом государственного (муниципального) контракта будет являться является поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества.

Рассмотрим, какие требования для объекта закупки будут справедливы.

Во-первых, функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки. (Важно: сюда не относятся 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). Исключение из данного правила следующие: сопровождение такого указания словами «или эквивалент»; несовместимость товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимость обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком; осуществление закупки запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование; осуществление закупки медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания, необходимых для назначения пациенту по медицинским показаниям по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинской документации пациента и журнале врачебной комиссии.

Во-вторых, использование при составлении описания объекта закупки показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в таком описании должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

В-третьих, описание объекта закупки может включать в себя спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, результаты работы, тестирования, требования, в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями ГК РФ, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов,

документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии.

В-четвертых, обязательно для описания объекта закупки изображение поставляемого товара, позволяющее его идентифицировать и подготовить заявку, если в таком описании содержится требование о соответствии поставляемого товара изображению товара, на поставку которого заключается контракт.

В-пятых, описание объекта закупки должно содержать информацию о месте, датах начала и окончания, порядке и графике осмотра участниками закупки образца или макета товара, на поставку которого заключается контракт, если в таком описании содержится требование о соответствии поставляемого товара образцу или макету товара, на поставку которого заключается контракт.

В-шестых, описание объекта закупки должно содержать указание на международные непатентованные наименования лекарственных средств или при отсутствии таких наименований химические, группировочные наименования, если объектом закупки являются лекарственные средства.

В-седьмых, поставляемый товар должен быть новым товаром, если иное не предусмотрено описанием объекта закупки.

В-восьмых, описание объекта закупки при осуществлении закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства должно содержать проектную документацию, утвержденную в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, или типовую проектную документацию, или смету на капитальный ремонт объекта капитального строительства, за исключением случая, если подготовка таких проектных документов, сметы в соответствии с указанным законодательством не требуется.

В-девятых, не допускается включение в описание объекта закупки требований к производителю товара, к участнику закупки, а также требования

к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, если иного не установлено требованиями к участнику закупки законом 44-ФЗ.

В-десятых, требования к гарантии качества товара, работы, услуги, а также требования к гарантийному сроку и (или) объему предоставления гарантий их качества, к гарантийному обслуживанию товара, к расходам на эксплуатацию товара, к обязательности осуществления монтажа и наладки товара, к обучению лиц, осуществляющих использование и обслуживание товара, устанавливаются заказчиком при необходимости. В случае определения поставщика машин и оборудования заказчик устанавливает требования к гарантийному сроку товара и (или) объему предоставления гарантий его качества, к гарантийному обслуживанию товара, к расходам на обслуживание товара в течение гарантийного срока, а также к осуществлению монтажа и наладки товара, если это предусмотрено технической документацией на товар. В случае определения поставщика новых машин и оборудования заказчик устанавливает требования к предоставлению гарантии производителя и (или) поставщика данного товара и к сроку действия такой гарантии. Предоставление такой гарантии осуществляется вместе с данным товаром.

Вторым этапом после разработки проекта, он направляется поставщику (исполнителю), если не установленного иного. Важно, что исполнитель в течении тридцатидневного срока подписывает его и возвращает один экземпляр, а при наличии разногласий по работе, составляет в рамках этого срока составляет протокол разногласий и направляет его вместе с подписанным контрактом, либо уведомляет об отказе от заключения контракта. Протоколом разногласий называется отдельный документ, в котором обязательно отражаются условия контракта, по которым есть

разногласия, приводятся положения документации о заявке победителя, по которым выявлены несоответствия, эти разногласия должны быть обоснованными, а заявление необоснованных разногласий не допускается.

Исполнитель же, как уже было написано ранее во второй главе данной работы, определяется через конкурс (торги), если только не является единственным поставщиком. На данный момент, в Российской Федерации действует ЕИС Закупки – сайт, на котором государственные и муниципальные органы открывают конкурсы, на которых добровольно специализированные коммерческие организации подают заявки и участвуют в аукционах.

Как отмечает аспирант Борисов О.И.: «Торги являются способом заключения договоров, присущим рыночной экономике. Как отмечается в литературе, необходимыми предпосылками для использования именно механизма торгов являются три составляющие: достаточный уровень конкуренции между потенциальными контрагентами заказчика торгов; относительно крупная сумма договора, разыгрываемого на торгах; достаточные сроки для проведения самой процедуры торгов» [1]. На всякий случай проговорим: в отношении заключения 44-ФЗ используются понятия торг, аукцион и конкурс. Между этими терминами есть разница, но она незначительна, и в научной литературе можно увидеть все их в примерно одном и том же значении.

Третьим этапом будет являться ответные действия государственного (муниципального) заказчика, который должен в течении тридцати дней рассмотреть разногласия, принять меры по их согласованию и известить исполнителя о принятии контракта в его редакции либо об отклонении протокола разногласий. В случае отклонения протокола разногласий, а также в случае, если истекает тридцатидневный срок, если заключение этого контракта является обязательным, то по рассмотрению суда, исполнение контракта может быть передано другой стороне.

Также важно отметить, что если контракт заключается по результатам торгов, то контракт должен быть заключен не позднее двадцати дней со дня проведения торгов.

В случае если исполнение договора для одной из сторон является обязательным, то в случае уклонения этой стороны от заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении этой стороны заключить контракт.

После стадии заключения контракта, когда все детали, предмет, сроки и т.д. согласованы, наступает стадия исполнения государственного контракта. Сюда входят следующие этапы: заказчик принимает товар или работу, проводит экспертизу для установления качества объекта закупки; заказчик подтверждает поставку товара и или выполнение работ и услуг, оплачивает их.

Для обеспечения открытости и прозрачности информации о контрактах, заключаемыми в рамках 44-ФЗ, данным законом устанавливается «Реестр контрактов», благодаря которому можно проследить полный путь контракта от содержания контракта до его расторжения (если такое было). Однако, эта часть законодательства все еще имеет некоторые недостатки. Как подчеркивает Якунин Д.В., у Заказчика есть пять дней для размещения информации о совершаемом контракте. Однако, если при заключении контракта были обнаружены недостатки, и Заказчик решил отправить на доработку Исполнителю контракт, то виновным по итогу будет считаться Заказчик. «Безусловно, во многих случаях разрыв во времени между оформлением документа и его размещением в реестре контрактов Единой информационной системы является существенным – от нескольких недель до нескольких месяцев, и это достаточно очевидно свидетельствует о ненадлежащем исполнении должностными лицами заказчика своих обязанностей. Но также имеют место случаи, когда между оформлением документа и его размещением в реестре контракта проходит шесть – десять рабочих дней, и такой разрыв во времени совершенно не обязательно может быть вызван неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц заказчика, а причина кроется в

самой процедуре размещения в реестре контрактов информации и документов» [29].

3.2 Специальный порядок заключения отдельных видов государственных (муниципальных) контрактов

Для заключения контракта с единственным поставщиком в 44-ФЗ установлен отдельный порядок, который во многом повторяет общий порядок. Сначала идет подготовка договора, во время которой заказчик формирует план-график, в котором указывает все закупки у одного поставщика, а также составляет документацию, в которой содержится информация об условиях закупки и приводится обоснование необходимости контракта с одним поставщиком без использования конкурса, хотя из этого правила есть несколько исключений. Например, заказчик мог проводить полноценный закрытый аукцион, но в ходе него все подавшие заявки претенденты, или все, кроме одного претендента – принять решение об отказе в допуске к участию в закрытом аукционе (ст. 89 и ст. 93 44-ФЗ). Эксглава отдела контроля торгов отдельных юридических лиц ФАС России Оксана Шипунова прокомментировала следующим образом ситуацию: «Если только одна заявка признана соответствующей Закону № 44-ФЗ и документации, то в этом случае контракт заключается с единственным поставщиком в соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ на условиях, предусмотренных документацией о закупке, по цене, предложенной участником закупки, с которым заключается контракт. Такая цена не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта или цену контракта, предложенную участником закупки. Обращение заказчика о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком направляется в федеральный орган исполнительной власти в течение 10 дней с даты подписания протоколов, содержащих информацию о признании определения поставщика закрытым способом несостоявшимся. При этом срок согласования не должен быть более 10 рабочих дней с даты

поступления обращения. Контракт с единственным поставщиком заключается в срок не более 20 дней с даты получения заказчиком согласования» [5].

В данной работе уже описывалась проблема «дробления закупки», однако сейчас остановимся на ней более подробно. Выделим еще одно название такой проблемы – разукрупнение заказа, дабы он перешел к единственному поставщику. Как отмечает Осипова Е.С., этого термина нету в законодательстве Российской Федерации, что немного отягощает способы противодействия данным методикам. Разукрупнение закупки нарушает закон о защите прав конкуренции, а также несет в себе признаки притворной сделки.

Сама Осипова Е.С. предлагает ввести в законодательство определение разукрупнения (дробления) заказа и выделяет следующие признаки такого явления:

- заказчик заключает одновременно несколько договоров в один и тот же день;
- несколько контрактов заключено с одним и тем же поставщиком;
- договоры предусматривают поставку одинакового товара либо выполнение идентичных работ для обеспечения одних и тех же хозяйств [15].

Перейдем к судебной практике по делам, связанным с договорами с единственным поставщиком. Одно из судебных дел, где ответчик – заказчик: в декабре 2022 года по делу № А56-45120/2022 [20] было принятое решение взыскании с ответчика, коим являлось администрация Лужского муниципального района Ленинградской области, 6000 рублей государственной пошлины, а также взыскать с Индивидуального предпринимателя (фамилия не указана, далее – ИП) в пользу ООО «ИМИДЖ» 6000 руб. государственной пошлины. Дело состояло в следующем: закупка проводилась у единственного поставщика на основании уже указанной в этой главе статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако, в момент определения исполнителя поступило целых пять ofert: от ООО «ИМИДЖ», ООО «ПАЛЬМИРА», предпринимателей ИП ФИО1, ФИО2, ФИО3. Администрация в итоге заключила муниципальный

контракт с ИП ФИО1. Истец заметил, что проведение конкурса происходило с явными нарушениями: всем офертам, кроме оферты ИП ФИО1 Администрацией не указаны причины их отклонения. Администрация в нарушение Закона № 44-ФЗ создала для хозяйствующих субъектов неравный доступ на рынок по оказанию услуг по перевозке пассажиров и багажа по регулируемым тарифам, проводя закупку неконкурентным способом (у единственного поставщика). После разбирательства, суд установил, что допущенные нарушения Администрацией порядка проведения закупочной процедуры являются существенными, не обеспечили возможности участия потенциальных перевозчиков в процедуре закупки. Прокурор Ленинградской области в правовой позиции по делу указал, что «Администрация в рассматриваемом случае неверно выбрала способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), что повлекло неправомерное непроведение конкурентных процедур, создало хозяйствующим субъектам неравные условия доступа на соответствующий товарный рынок, ограничило конкуренцию».

По результату дела, кроме взыскания государственных пошлин с нарушителей, заключенный между Администрацией и ИП договор был признан недействительным. Как видно из этого примера, заключение договора с единственным поставщиком является одним из способов манипулирования законодательством, попыткой недобросовестных членов государственных и муниципальных органов и вступивших с ними в сговор предпринимателей. А потерпевшими от таких махинаций будут простые граждане, т.к. в лучшем случае в бюджете просто будет чуть меньше средств, а в худшем – недобросовестное исполнение обязанностей может привести к трагедиям.

Приведем еще один пример из судебной практики. Дело № А78-795/2024 [21] также было рассмотрено в арбитражном суде, но уже Забайкальского края. Заместителя прокурора в интересах муниципалитета обратился с иском в суд к муниципальному казенному учреждению «Центр бухгалтерского обслуживания и материально-технического обеспечения» муниципального района (далее – Учреждение), и к обществу с ограниченной ответственностью

«Пять звёзд» (далее – ООО). Суть в том, что прокуратура заметила нарушение в заключении контракта. Между Учреждением и ООО 10.11.2023 заключен муниципальный контракт № 8-2023 об организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на территории муниципального района «Карымский район». Прокуратурой Карымского района в адрес ЦБО и МТО внесено представление, в ответе на которое руководитель ссылается на риск не освоения средств, выделенных их бюджета Забайкальского края на осуществление переданных полномочий, отмечает, что применение иных способов определения поставщика, требующих затрат времени является нецелесообразным. В качестве оснований для заключения контракта с единственным поставщиком стороны указали на п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также Постановление Губернатора Забайкальского края от 04.02.2022 года № 8 «О введении на территории Забайкальского края режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Забайкальского края».

Рассмотрев материалы дела, суд решил признать недействительным муниципальный контракт, заключенный между Учреждением и ООО и взыскать с общества с ООО в доход федерального бюджета государственную пошлину в сумме 3000,00 руб.

Подведем итог по 3 главе. По общему порядку процедура заключения контракта состоит из следующих этапов: обоснование контракта, в которой заказчик определяет причины для формирования контракта; после чего формируются условия контракта, его конечный результат, а также требования к конкурсантам. После этого следует определение поставщика, которое по общему основанию происходит по результатам конкурса, а в специальном – без этой процедуры или когда она была признана несостоявшейся. После определения исполнителя происходит обсуждение с ним контракта, возможны небольшие уточнения. Далее, исполнитель приступает к исполнению контракта.

Заключение

Подведем итоги проведенного в работе анализа, выделив ключевые аспекты. Первым, и самым главным для работы, изучающей основания и порядок заключения государственного или муниципального контракта, законом является федеральный закон № 44-ФЗ, регулирующий контрактную систему в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В момент своего вступления в силу, стал важным шагом к повышению прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств. Он установил четкие правила для проведения тендеров, что способствовало снижению коррупционных рисков и повышению конкуренции среди поставщиков. В рамках 44-ФЗ были внедрены электронные торги, что значительно упростило процесс участия в закупках и сделало его более доступным для малых и средних предприятий. Однако, как можно увидеть из работы, несмотря на положительные изменения, в законе наблюдается избыточная бюрократия и сложность процедур, что иногда затрудняет участие добросовестных поставщиков и, наоборот, не сильно противодействует недобросовестным участникам. Так, например, одна из проблем, выделяемая исследователями, является сложная процедура участия в аукционе, а также слишком высокие требования к организациям, из-за которых потенциальные участники рискуют попасть в реестр недобросовестных поставщиков.

Эта проблема ведет к двум вытекающим из неё проблемам:

- сниженное предложение потенциальных поставщиков;
- низкий уровень конкурентоспособности влечет за собой злоупотребления у единственных поставщиков.

Увы, но даже ЕИС не решает данные проблемы.

В ходе работы была также изучена общая характеристика государственного (муниципального) контракта, выделены признаки и основные виды. Были изучены основания для заключения государственного (муниципального) контракта и порядок заключения такого контракта. Однако,

при изучении всплыли следующие проблемы: излишний акцент на стоимости, но не на качестве. В стремлении минимизировать расходы неминуемо будет падать качество предоставленной работы (услуги). В итоге государство дополнительно переплачивает, чтобы добиться хоть сколько-нибудь необходимого качества. Ярким примером данной ситуации выступают российские автомобильные дороги, которые приходится регулярно ремонтировать (буквально почти каждый год).

Еще одна проблема – это сложность описания объекта закупки, о чем было сказано во второй главе данной работы. Данная проблема становится актуальной в информационных и высокотехнологичных отраслях, при осуществлении закупки техники или каких-либо сложных конструкций. Это влечет к невыполнению заложенных заказчиком требований исполнителем, при том факте, что исполнитель добросовестно выполнил свои обязанности.

Доцент Соломонов Е.В. и аспирант Юрицин А.А., изучив законодательство, приходят к следующему выводу: «представляется необходимым реформировать законодательство в части точного определения результатов выявления дефектов содержания контракта либо путем прямого указания на последствия их обнаружения, либо посредством введения в Закон о контрактной системе понятия существенных условий контракта, что будет свидетельствовать о законодательном установлении его гражданско-правовой природы. В противном случае, несмотря на императивные требования к содержанию контракта, будет накапливаться массив практики применения права, не позволяющий однозначно установить ни последствия выявления ошибок при заключении контракта, ни его правовую природу» [23].

В заключение, можно сказать, что основания и порядок заключения государственного контракта являются не самыми простыми процедурами и требуют модификаций и оптимизации, о чем было оговорено в третьей главе. Несмотря на то, что 44-ФЗ действует более 10 лет, ряд проблем все еще не решены, хоть и законодатель, и исполнительные органы стараются по возможности латать дыры. Появление ЕИС сделало участие в закупках для

малых и средних компании более доступным, но требования к участникам все еще строги. Как итог, мы имеем доступную, но не очень прозрачную и не редко дающий сбой систему (когда исполнением контракта занимаются недобросовестные исполнители), которая в целом способна выполнять возложенные на неё функции, но влечет не редко дополнительные незапланированные расходы.

Решение данных проблем видится в следующих положениях: сделать требования к участникам более гибкими, оставить общие требования (как, например, отсутствие судимости у руководителя конкурсанта), а остальные требования – оставить на усмотрение заказчика; сделать акцент на качестве исполнения: при оформлении заказа устанавливать минимальные требования к качеству и урегулировать вопрос того, как и когда повышение цены в пользу качества является оправданным; создать специальные комитеты для осуществления помощи органам местного самоуправления и государственной власти для формулирования более четких требований и описаний к объектам заказов. Кроме того, следует ввести ограничения для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, при выполнении государственного или муниципального контракта (ограничение на выезд за границу). Данные изменения могут быть реализованы через внесение изменений в уже действующие законы, такие как 44-ФЗ и другие.

Однако, следует признать, что все это неминуемо ведет к усложнению процесса формирования заказа, немного утяжеляя процесс заключения контракта, но без этих мер добиться усовершенствования исполнения заказа будет тяжело, а в нынешних условиях усовершенствование процесса заключения контракта крайне необходимо.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Борисов О.И. Способы заключения государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2017. № 21. С. 13-17.
2. Брагинский М.И. Комментарии к Гражданскому кодексу Российской Федерации // Журнал «Хоз-во и право»: Фирма «Спарк», 1995 URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001718188>.
3. Буракова И. К. Новые правила в регулировании государственного контракта со встречными инвестиционными обязательствами (офсетный контракт) // НАУ. 2022. № 82-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-pravila-v-regulirovanii-gosudarstvennogo-kontrakta-so-vstrechnymi-investitsionnymi-obyazatelstvami-ofsetnyy-kontrakt> (дата обращения: 18.04.2025).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 №14-ФЗ (редакция от 13.12.2024) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
5. Закупка у единственного поставщика: порядок проведения и рекомендации // Лицензированный центр онлайн-образования Контур.Школа. 2017 URL: <https://school.kontur.ru/publications/1548> (дата обращения: 28.04.2025).
6. Захаренко Д. С. Виды контрактов по законодательству о закупках для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. №8-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidy-kontraktov-po-zakonodatelstvu-o-zakupkah-dlya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-nuzhd> (дата обращения: 04.03.2025).
7. Изосимов Д. А., Громова Е. Г. Долгосрочные контракты в дорожном хозяйстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Ars Administrandi. 2010. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dolgosrochnye-kontrakty-v-dorozhnom->

hozyaystve-kak-instrument-motivatsii-optimizatsii-riskov-i-byudzhetnyh-rashodov (дата обращения: 05.04.2025).

8. Казакова Е. Б., Шишкова А. Ю. Проблемы заключения и ведения государственных контрактов // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2019. Т. 7, № 3 (27) URL: <http://esj.pnzgu.ru>

9. Кичик К.В. «Безденежные» государственные (муниципальные) контракты // Предпринимательское право. 2024. № 2. С. 77-83.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

11. Красильников М. В. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты // Научные известия. 2017. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-i-zarubezhnyh-stranah-pravovye-aspekty> (дата обращения: 12.04.2025).

12. Методическое пособие по вопросам централизации закупок на уровне муниципальных образований, органов местного самоуправления / URL: https://opengz.irkobl.ru/static/File/irkutsk/Met_rek/2024/МЕТОДИЧЕСКОЕ%20ПОСОБИЕ_27_12_2024.pdf

13. Мячин Н. В. Понятие контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных нужд России // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2016. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-kontraktnoy-sistemy-v-sfere-zakupok-dlya-obespecheniya-gosudarstvennyh-nuzhd-rossii> (дата обращения: 02.03.2025).

14. Никитин Ю. А., Васильев Н.И., Детков Г. Б. Особенности контракта жизненного цикла // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2019. № 2 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-kontrakta-zhiznennogo-tsikla> (дата обращения: 10.04.2025).

15. Осипова Е. С., Демко Ю. А. Институт государственных закупок у единственного поставщика // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2019. №2 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-gosudarstvennyh-zakupok-u-edinstvennogo-postavschika> (дата обращения: 28.04.2025).

16. Пахомов Ю. Г., Пахомова Л. М. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы // Ars Administrandi. 2014. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-voprosy-opredeleniya-nachalnoy-maksimalnoy-tseny-kontrakta-tseny-kontrakta-zaklyuchaemogo-s-edinstvennym-postavschikom> (дата обращения: 22.04.2025).

17. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 сентября 2016 г. по делу № А60-60658/2015 URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/PDgxs4filjVO/> (дата обращения: 10.06.2025).

18. Постановление Одиннадцатого Арбитражного апелляционного суда от 22 апреля 2021 г. А55-3529/2020 URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XMsKxf6lvEHR/> (дата обращения: 11.06.2025)

19. Преимущества и недостатки договоров жизненного цикла // Портал закупок Камчатского края. 2016 URL: <https://zakupki.kamgov.ru/ContentPage.aspx?id=2530> (дата обращения: 11.04.2025).

20. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 29 декабря 2022 г. по делу № А56-45120/2022 URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/0cgfWAPMGWln/> (дата обращения: 03.05.2025).

21. Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 19 мая 2024 г. по делу № А78-795/2024 URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/57evK1wTLexK/> (дата обращения: 04.05.2025).

22. Соловьев М.С. Государственный (муниципальный) контракт как видоизмененный и приспособленный для публичных нужд гражданско-

правовой договор // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 1. С. 25-32.

23. Соломонов Е.В., Юрицин А.А. Условия государственного и муниципального контракта: вопросы законодательных формулировок и правоприменительной практики // Юрист. 2020. № 6. С. 36-42.

24. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. 26.12.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

25. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

26. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. 13.12.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021г. номер 52 (часть I). Ст. 8973.

27. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. 18.12.2024) «О рынке ценных бумаг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.05.2025) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

28. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

29. Якунин Д.В. Вопросы установления события несвоевременного направления информации и документов в реестр государственных и муниципальных контрактов // Конкурентное право. 2024. № 3. С. 31-34.