

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Гусейнли Имади Али Вугар оглы

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТБОРА
ИСПОЛНИТЕЛЕЙ И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРАКТА
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
НУЖД**

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Соловых Светлана Жорисовна

Саратов–2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретические и гражданско-правовые основы института определения поставщика для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок	19
1.1. Правовое регулирование института определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	19
1.2. Генезис правового регулирования института определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд	47
Глава 2. Система способов и средств отбора исполнителей контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.....	63
2.1. Способы отбора исполнителей контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд	63
2.2. Электронные торги (e-GP) как способ отбора исполнителей заказа в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.....	93
Глава 3. Гражданско-правовые средства обеспечения финансирования контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	125
3. 1. Правовые средства обеспечения заявки на участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.	125
3.2. Правовые средства обеспечения исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	184

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования определяется тем, что механизм государственных закупок способствует реализации стратегических программ социально-экономического развития России путем создания условий для удовлетворения государственных потребностей в соответствующих товарах, работах и услугах в процессе реализации разнообразных государственных функций.

Политико-экономический аспект. Обеспечение экономической безопасности Российской Федерации, как стратегическая цель технологического развития российской экономики, определяет необходимость развития инфраструктуры, увеличения темпов прироста инвестиций в основной капитал, а также стимулирования использования внутренних источников инвестиций¹.

Поставленные задачи могут быть решены путем консолидированного подхода государства и частного сектора экономика. Такое взаимодействие может осуществляться только на гармоничной правовой основе, которая позволяет учитывать как публичные интересы, так и интересы бизнеса.

В стратегических документах и программах развития Российской Федерации определено, что принципами осуществления функций государства являются удовлетворённость потребителей и повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов². В этом смысле контрактная система представляет собой одно из средств обеспечения

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5351.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2021 года № 2424-р утвержден Национальный план («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 – 2025 годы // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2021 г. № 37 (часть II), ст. 6553.

государственных нужд в части реализации национальных проектов и государственных целевых программ.

Политико-экономическое значение института государственных закупок обуславливает динамику изменений его правового регулирования. По мере развития экономико-общественных отношений нормативно-правовые основы в сфере государственных закупок модифицируются и трансформируются, тем самым создавая адекватные формы обеспечения объективности и беспристрастности процесса закупок, а также их открытости.

Государственные закупки играют важную роль в обеспечении поступательного развития как хозяйственного комплекса страны в целом, так и отдельно взятых ее регионов, а также представляют собой своеобразный рычаг регулирования отношений в экономике. Осуществление государственных закупок обеспечивает решение как социальных, так и экономических задач государства, посредством привлечения в данную сферу сектора частного предпринимательства, что в итоге стимулирует как всю экономику в целом, так и увеличение ВВП. Как следствие, формирование эффективной, конкурентоспособной и при этом слаженно функционирующей системы государственных закупок приобретает особую актуальность.

Доктринальный аспект. В рамках существующих концепций государственных закупок представляется необходимым провести комплексное исследование не только основных понятий, принципов и функций данного института, но на основе возникающих практических проблем провести анализ норм, содержащих требования и критерии отбора исполнителей, а также исследовать специальные инструменты привлечения финансирования, которые в совокупности создают обеспечительный механизм для выявления надежного и добросовестного поставщика для осуществления контракта.

Правовой аспект. На современном этапе развития и модернизации российского общества, а также, в условиях регулярного появления новых технологий происходит систематическое обновление законодательства в

сфере государственно-частного взаимодействия, в том числе и осуществления государственных закупок Российской Федерации. Востребованность данного правового института как инструмента удовлетворения существующих хозяйственных потребностей государственных и муниципальных органов отражена в данных официальной статистики¹, что указывает на необходимость законодательного совершенствования нормативных основ, регулирующих процесс заключения контрактов для удовлетворения нужд, как государства, так и муниципальных образований. Так, например, в 2023 году правовое регулирование закупочных процедур подвергалось изменениям в части установления оперативных мер, направленных на ускорение и упрощение закупочных процессов и мер, обеспечивающих прозрачность и прослеживаемость закупочных механизмов и процессов.

В то же время в целях соблюдения интересов публично-правовых образований, участие частного сектора экономики в процессе закупочной деятельности должно быть обеспечено надлежащими правовыми средствами, определяющими критерии отбора исполнителя, а также гарантирующие качественное исполнение контракта. Так как институт обеспечения исполнения контракта является своеобразным способом защиты от недобросовестных поставщиков и гарантией качественного и своевременного исполнения победителем своих обязательств по контракту. Для субъектов предпринимательской деятельности участие в государственных закупках представляет собой перспективное направление, но в то же время такая деятельность требует серьезного подхода к финансированию проекта на всех этапах их разработки. Как следствие, особую актуальность представляет исследование проблем, относящихся к правовому регулированию отбора исполнителей и финансового обеспечения контракта, так как надежность и добросовестность поставщика рассматривается в качестве одного из условий стабильности гражданского оборота.

¹ По данным Росстата. Статистика осуществления закупок – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12979> (дата обращения: 12.09.2024).

Правоприменительный аспект. Такие условия имеют особое значение при реализации государственных и муниципальных закупок, в связи с необходимостью удовлетворения публичного интереса, на что указывал Конституционный Суд Российской Федерации¹.

Согласно статистическим данным Минфина в России зафиксирован рост среднего количества участников закупок на 4,6% и достигло 944 тысяч заключенных государственных контрактов, что говорит о повышении конкуренции на торгах². Следует отметить, что при увеличении количества заключаемых государственных контрактов, отмечается и рост нарушений законодательства о закупках со стороны заказчиков. Так, в 2023 году на рассмотрение в ФАС России поступило 53 955 жалоб от участников государственных закупок. Зафиксировано, что количество таких жалоб возросло на 14,3 % по сравнению с 2022 годом³.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость поиска наиболее оптимальных и рациональных путей совершенствования правового регулирования контрактной системы закупок, так как именно данный экономико-правовой институт является двигателем развития экономики в России, а комплексное изучение норм, регулирующих порядок отбора исполнителей и финансового обеспечения контракта, позволит дать

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.04.2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в связи с жалобой гражданина В.В. Сонина» - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350042/?ysclid=m4gppig17d389165296 (дата обращения: 17.04.2023).

² См.: Ежеквартальный отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за I квартал 2024 году, подготовленный Минфином России // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://mi.gov.ru/commo/upload/library/2024/04/mai/I_2024.pdf (дата доступа: 10.07.2024).

³ См.: В 2023 году в ФАС поступило 53 955 жалоб от участников госзакупок // Новости «Свобода конкуренции и эффективная защита предпринимательства ради будущего России» из официального сайта «Федеральная антимонопольная служба». URL: <https://fas.gov.ru/news/33030> (дата обращения: 10.07.2024).

предложения по совершенствованию данного института с учетом соблюдения баланса публичных и частных интересов.

Степень разработанности темы. Тема научных исследований, посвященная вопросам правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (государственные закупки), достаточно длительное время является объектом пристального внимания ученых различных областей юридической науки.

Основные вопросы сферы правового регулирования контрактной системы закупок, а также вопросы исторического развития контрактной системы, были исследованы в работах представителей цивилистической науки (М.М. Агаркова, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Д.И. Майера, В.И. Стурзы, Е.А. Суханова, Г.Ф. Шершеневича, В.Ф. Яковлева).

Исследованию системы государственных закупок, а также вопросам повышения ее эффективности, в том числе и анализу зарубежного опыта правового регулирования контрактной системы посвящены работы ученых – Л.В. Андреевой, О.А. Беляевой, В.Е. Белова, В.А. Вайпана, А.В. Габова, А.Е. Кирпичева, К.В. Кичика, С.В. Мельниченко, Д.А. Петрова, Ф.А. Тасалова, А.С. Федотова, М.В. Шмелевой, А.С. Яковлева.

Кроме того, работы ученых, касающиеся правового регулирования финансирования в сфере контрактной системы закупок, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, соотношения государственного частного партнерства и контрактной системы закупок, среди которых можно выделить труды: Л.Л. Арзумановой, О.В. Болтиновой, О.Г. Геймура, Т.А. Гусевой, А.В. Лапина, М.А. Лапиной, Е.А. Малыхиной, К.Б. Маркелова, М.М. Прошунина, П.В. Славинского, О.А. Ястребова и др.

Следует отметить работы ученых, исследующих указанную тему в сфере административного права – П.П. Кабытова, В. В. Кикавца, Л. В. Слепенковой, А.С. Тихомирова.

Изучению правового регулирования частных вопросов контрактной системы посвящены работы Д.Ю. Борисова, А.С. Зарубина, В.А. Мишашина, Д.А. Чваненко, А.Я. Геллера.

В некоторой степени определенные вопросы, например, нормативное определение начальной максимальной цены государственного контракта (Астахова М.В. Гражданско-правовое регулирование государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд органов внутренних дел. 2012), определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках. 2013) были предметом анализа. Однако, в силу узкого направления исследования, а также изменившегося правового регулирования, данный вопрос требует подробного анализа применительно к существующим социально-экономическим реалиям.

Следует отметить, что проведенные исследования оказали значительное влияние на формирование концептуальных основ контрактной системы, а также стали основой целостного представления о механизме правового регулирования. Вместе с тем, современные экономические вызовы, хозяйственная практика применения законодательства о контрактной системе, а также недостаточная теоретико-правовая разработанность элементов механизма определения поставщика указывает на необходимость проведения комплексного исследования вопросов правового регулирования отбора исполнителей контракта и финансового обеспечения контрактов в сфере государственных (муниципальных) закупок.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере гражданско-правового регулирования по поводу отбора исполнителей и обеспечения контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования являются нормы законодательства, регулирующие отношения в сфере госзакупок при отборе исполнителя

контракта, а также определяющие средства и способы обеспечения контрактов, соответствующая правоприменительная практика, научные концепции и положения, содержащие теоретико-методологические основы и закономерности развития контрактной системы.

Целью диссертационной работы является разработка комплексного научного представления о правовом регулировании отбора исполнителей и обеспечения исполнения государственного контракта, а также разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в исследуемой области.

Цель настоящего диссертационного исследования предполагает решение ряда **задач**:

изучение и уточнение имеющиеся современные дефиниции контрактной системы применительно к правоотношениям, складывающимся по поводу определения исполнителей контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

осуществление ретроспективного анализа и выявление закономерностей развития законодательных основ контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

определение правовых механизмов отбора исполнителей заказа в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

выделение особенностей правового регулирования электронных торгов как особого способа отбора исполнителей заказа в контрактной системе;

проведение анализа критериев отбора исполнителей контракта в сфере государственных и муниципальных закупок;

рассмотрение существующих в специализированной нормативной базе правовых средств, направленных на обеспечение исполнения контракта в сфере закупок;

формулирование выводов и практических рекомендаций по направлениям развития гражданско-правового регулирования в исследуемой сфере.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные труды и научные разработки ученых М.М. Агаркова, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, К.П. Победоносцева, Н.Р.О. Халфиной, Г.Ф. Шершеневича, В.Н. Щеглова.

В диссертационном исследовании предметом анализа были работы российских ученых, а именно: С.С. Алексеева, В.К. Андреева, Л.В. Андреевой, М.А. Астаховой, Н.А. Баринова, А.В. Баркова, В.Е. Белова, О.А. Беляевой, М.И. Брагинского, Е.В. Вавилина, В.В. Витрянского, А.В. Габова, В.Г. Голубцова, Б.М. Гонгало, Я.С. Гришиной, М.А. Егоровой, А.Е. Кирпичева, Е.А. Крашенинникова, О.А. Кузнецовой, Е.А. Малыхиной, С.Ю. Морозова, Д.А. Петрова, В.В. Попова, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Суханова, Ф.А. Тасалова, М.Ю. Чельшева, А.В. Яроша и др.

Методологическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования составляет совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания. Среди общенаучных можно выделить: диалектический, исторический, индуктивный, дедуктивный, аналитический, синтетический, системно-структурный. Кроме того, исследование проводилось с использованием формально-юридического, сравнительно-правового, интерпретационного, статистического методов, которые относятся к частнонаучным методам.

Диалектический метод применен автором при рассмотрении и анализе законодательного определения понятия контрактной системы закупок, а также имеющихся научных подходов определения данной дефиниции, ее места в системе российского законодательства и гражданском праве.

Метод исторического анализа использовался автором при рассмотрении предпосылок развития и этапов становления контрактной системы в сфере

закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Применение аналитического, индуктивного, дедуктивного, синтетического методов имеет место при выявлении ряда основных проблем гражданско-правового регулирования контрактной системы, касающихся отбора исполнителей заказа, правовых средств обеспечения контракта, начальной максимальной цены контракта. В целом, данные методы применялись автором на каждом этапе написания исследования.

Системно-структурный метод был использован автором при определении места института контрактной системы в сфере закупок в системе гражданского права и российского законодательства.

При помощи формально-юридического метода автор изучал нормы действующего законодательства Российской Федерации, посвященного контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Интерпретационный подход использовался в работе при толковании норм права, регулирующих вопросы отбора исполнителей заказа, правовых средств обеспечения контракта, начальной максимальной цены контракта.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, кодифицированные правовые акты и федеральные законы, в том числе Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, а также иные правовые акты, регулирующие контрактную систему в сфере закупок. Безусловно, главное место в исследованном законодательстве в сфере контрактной системы закупок принадлежит Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В качестве **эмпирической основы** данной исследовательской работы выступает правоприменительная практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также информационные письма и обзоры практики Верховного Суда РФ, официальные статистические данные Министерства Финансов РФ, Министерства экономического развития РФ и Федеральной антимонопольной службы РФ, материалы периодической печати, а также информационные ресурсы уполномоченных органов и организаций.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в рамках существующей частноправовой (цивилистической) концепции государственных закупок и на основе проведенного комплексного анализа сформировано целостное научное представление о гражданско-правовом механизме определения поставщиков для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок.

В рамках проведенного исследования определены функции правового механизма определения поставщиков для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок и элементы, его составляющие.

Сформулированы новые подходы к определению понятия института определения поставщиков для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Развита и актуализирована теория правовой природы правоотношений, складывающихся при проведении электронных торгов как особого способа отбора исполнителей заказа.

На основе результатов проведенного исследования сформулировано авторское определение понятия «совместная закупка».

Обоснована необходимость изменения правового регулирования в отношении применения мер административной ответственности к исполнителю за нарушение гражданско-правовых обязательств.

Также новизна диссертационного исследования отражена в следующих положениях, выносимых на защиту:

Положения, выносимые на защиту:

1. Обосновано, что механизм определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой совокупность элементов организационного и правового характера, обеспечивающих условия реализации контракта в целях удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей для выполнения публичных функций, а также интересов и потребностей частного сектора экономики по оптимизации доступа к государственному рынку.

Элементы правового характера – это система правовых средств, представленная нормами права, составляющими основы гражданско-правового регулирования института определения поставщика работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также субъективные права и обязанности сторон контракта, меры ответственности.

К элементам организационного характера следует относить способы закупок, процедурные и процессуальные формы защиты.

2. Выявлено, что институт определения поставщика (подрядчиков, исполнителей) – это совокупность норм, объективизирующих компетенцию участника конкурса, определяющих обеспечение исполнения контракта и устанавливающих виды гражданско-правовых сделок, направленных на предоставление физическим и юридическим лицам права удовлетворить государственные (муниципальные) нужды и стать стороной государственного (муниципального) контракта, а также меры гражданско-правовой ответственности.

3. Доказано, что электронная форма заключения контракта (цифровой контракт) в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой нормативно-правовое выражение процедуры (электронная процедура) заключения контракта для приобретаемых товаров и/или услуг, используемых

для удовлетворения публичных потребностей, посредством которой создаются наиболее оптимальные условия для реализации принципов закупочной системы, таких как прозрачность, объективность, равноправие участников закупки, эффективность и экономность использования средств, предназначенных для данных целей доступность.

4. Обосновано, что совместные конкурсы и аукционы (совместная закупка) – это форма организации процедуры государственной закупки, правовой основой которой является соглашение о проведении совместной закупки по условиям которого Заказчики передают часть своих полномочий по организации и проведению такой закупки Организатору.

5. Выявлено, что электронная процедура, модернизируя способы определения поставщика для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок, детерминирует возникновение организационных преддоговорных правоотношений, складывающихся между Заказчиком, Оператором электронной площадки (Оператором специализированной электронной площадки) и Участником закупки.

6. Установлено, что правовые средства обеспечения отбора исполнителя контракта объективизируют критерии, по которым осуществляется оценка правоспособности участника закупки. Такие критерии выполняют информационную функцию в механизме определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, гарантируют равный доступ участников к торгам; прозрачность их проведения и способствуют отбору победителя для исполнения контракта, что обеспечивает имущественные интересы заказчика и исключает порочность субъектного состава контракта.

Выделяются следующие критерии: стоимостной критерий; нестоимостной критерий; соотношение стоимостного и нестоимостного критериев.

7. Обосновано, что правовые средства обеспечения исполнения контракта гарантируют качественное и своевременное исполнение

победителем своих обязательств по контракту, выполняют охранительную функцию в механизме определения поставщика в качестве мер оперативного характера.

Систему правовых средств обеспечения контракта составляют правовые средства, гарантирующие исполнение контракта поставщиком и правовые средства, гарантирующие оплату поставщиками, т.е. правовые средства, обеспечивающие исполнение взятых на себя обязательств сторонами по контракту.

Правовые средства, гарантирующие исполнение контракта поставщиком – это нормы, содержащие требования о сумме обеспечения заявки на участие и сумме обеспечения исполнения контракта (фиксированная или процент от стоимости контракта); выбор возможной формы гарантии исполнения, формы гарантии исполнения (заверенный чек, депозитный сертификат, гарантии исполнения, страховая гарантия и аккредитив); срок, в течение которого заказчик должен вернуть гарантию исполнения; обстоятельства, которые побуждают заказчика обналичить или получить гарантию исполнения; полномочия органа, осуществляющего надзор за решением закупающей организации об отказе от гарантии исполнения.

Правовые средства, гарантирующие оплату поставщика – это нормы, определяющие процедуру запроса платежа, а именно возможность того, что поставщик может запросить оплату через онлайн-платформу; сроки обработки платежа покупателем; наличие установленного срока обработки платежа, который начинается с даты выставления поставщиком счета-фактуры; время, в течение которого устанавливаются закупочные организации для обработки платежа: сроки получения оплаты поставщиком; сроки фактического получения оплаты поставщиками с даты выставления счета-фактуры; порядок действий при задержке платежа; проценты или штрафы, подлежащие уплате поставщикам; форма выплаты процентов и штрафов (автоматически или по требованию поставщика).

8. Аргументируется, что по обязательствам гражданско-правового характера, в силу действия универсального принципа регулирования юридической ответственности (*non bis in idem*), а также принципа равенства общего правового положения участников гражданских правоотношений к Исполнителю как субъекту контрактных отношений могут применяться только меры гражданско-правовой ответственности, определяемые нормами гражданского законодательства и условиями контракта.

Предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

1. В целях расширения возможности подтверждения соответствия требованию «предквалификации» по стоимостному критерию контрактами, исполненными по результатам совместной закупки необходимо дополнить ст. 31 ФЗ № 44-ФЗ пунктом 2.2. следующего содержания:

«2.2. Если при применении конкурентных способов начальная (максимальная) цена контракта, сумма начальных (максимальных) цен контрактов (в случае проведения совместного конкурса или аукциона) составляет двадцать миллионов рублей и более, заказчик (за исключением случая осуществления закупок, в отношении участников которых Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования в соответствии с частью 2 настоящей статьи) устанавливает дополнительное требование об исполнении участником закупки (с учетом правопреемства) в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке контракта или договора, заключенного по итогам совместного конкурса или аукциона, а также при условии исполнения таким участником закупки требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных при исполнении таких контракта, договора. Стоимость исполненных обязательств по таким совместным контрактам, договорам должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта».

2. В целях расширения возможности использования совместных закупок, а также исключения различного толкования смысла пп.2 п. 1 ст. 111.4

ФЗ № 44-ФЗ следует дополнить следующим уточнением, а именно изложив в следующей редакции:

«2) закупка осуществляется путем проведения электронного конкурса (совместного электронного конкурса) в соответствии с настоящим Федеральным законом и с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей».

Теоретическая значимость исследования определяется его научной новизной и состоит в том, что оно позволяет как уточнить, так и получить новую совокупность знаний о понятии контрактной системы, о необходимых правовых средствах, обеспечивающих определение поставщика для качественного и своевременного исполнения контракта, о механизмах и способах отбора надлежащего контрагента, а также, начальной (максимальной) цены и обеспечения контракта. Это в итоге увеличивает совокупность доктринальных знаний гражданско-правовой теории в сфере контрактной системы закупок, обогащает науку гражданского и предпринимательского права посредством сформулированных в целях совершенствования законодательства определений, классификаций, предложений и выводов. Проведена модернизация научных знаний о правосубъектности исполнителя контракта и правовых средствах, обеспечивающих компетенцию исполнителя контракта.

Обоснованы положения, развивающие гражданско-правовую теорию об организационных правовых отношениях.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования результатов настоящей работы для совершенствования национального законодательства о контрактной системе закупок и правоприменительной деятельности субъектов указанной сферы гражданских правоотношений.

Полученные результаты исследования основаны на актуальных нормативных и рекомендательных правовых актах, а также на значительном количестве теоретических источников, составляющих доктрину отечественной юридической науки. Проанализированные в исследовании

статистические данные, материалы судебной практики подтверждают высокую степень достоверности результатов работы.

Настоящее диссертационное исследование выполнено и обсуждалось на кафедре гражданского права ФГБОУ ВО «СГЮА», где полученные результаты получили положительную оценку.

Также основные положения и выводы исследования были апробированы на научных конференциях международного, федерального, регионального, межвузовского и вузовского уровнях.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при изучении целого ряда лекционных курсов: «Гражданское право», «Предпринимательское право», «Международное частное право».

Апробация результатов исследования. Основополагающие выводы и положения по теме диссертационного исследования отражены в 7 научных трудах автора. Из них 3 статьи опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Наиболее значимые результаты были представлены в ходе выступлений на научно-практических конференциях международного уровня, среди которых: IV Международной школы молодых ученых в сфере экономики (г. Краснодар, 04-08 октября 2017 г.), XVII Международной научно-практической конференции «Вековой поиск модели хозяйственного развития России (1917–2017 гг.)» (ВГИ «ВолГУ», 14-17 сентября 2017 г.), Международной научно-практической конференции бакалавров, магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Гражданско-правовые способы защиты прав в условиях экономического кризиса» (г. Волжский 26 апреля 2018 г.), Международной научно-практической конференции памяти профессора В.К. Пучинского (г. Москва, 12 октября 2018 г.), II Венедиктовские чтения (г. Уфа, 29 ноября 2024 г.).

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Теоретические и гражданско-правовые основы института определения поставщика для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок

1.1. Правовое регулирование института определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Введение законодательного регулирования контрактной системы оказало существенное влияние на гражданский оборот с участием публично-правовых образования. Контрактная система в сфере закупок является значимым для России инструментом управления и эффективного расходования бюджетных средств страны, что составляет основной приоритет национальной безопасности экономики.

При этом в современной цивилистике существует проблема понимания и определения природы контрактной государственной системы в сфере закупок.

Обращаясь к опыту правового регулирования контрактной системы в зарубежных странах, можно отметить различия в законодательном определении понятий: «государственный рынок», «передача товаров на государственном обеспечении», «контракт» во Франции или «Федеральная контрактная система (ФКС)» в США¹. Данные понятия в России часто употребляются для обозначения государственного заказа и контрактной системы.

Контрактную систему определяют, как совокупность методов по осуществлению государственного заказа, накопленный исторически-сложившимся опытом, требующий тщательного и досконального теоретического и практического исследования.

Основным правовым актом, регулирующим контрактную систему в

¹ См.: Белова Л.А. Развитие и становление государственного заказа в Российской Федерации // Право и жизнь. 2017. № 9. С. 77.

сфере государственных закупок, выступает Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. Статья 2 указанного Закона определяет место контрактной системы в сфере закупок в системе российского законодательства, устанавливая, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Конституции Российской Федерации², Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴ (далее – БК РФ) и состоит из Закона № 44-ФЗ и иных федеральных законов, которые регулируют отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ.

Рассматриваются такие отношения как:

- 1) осуществление планирования закупок товаров/работ/услуг;
- 2) определение предполагаемых контрагентов по государственному контракту, формирование и детализация требований к будущему контрагенту;
- 3) непосредственно сам процесс заключения государственного контракта;
- 4) реализация сторонами заключенного контракта взятых на себя взаимных прав и обязанностей;
- 5) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроль в сфере закупок.

Указанный правовой акт непосредственно направлен на регулирование рассматриваемых отношений. Однако в статье 2 отмечено, что Закон № 44-ФЗ

¹ См.: Федеральный закон от 5 мая 2013 года № 44-ФЗ (ред. от 22 июня 2024 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80; 2024. № 136.

² См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 14 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24 июля 2023 г.) // Российская газета. 1996. № 23; 2023. № 167.

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 13 июля 2024 года) // Российская газета. 1998. № 153-154; 2024. № 157.

основывается на положениях Конституции Российской Федерации, ГК РФ и БК РФ, чем подчеркивается четкая иерархия законодательных актов.

Конституцией РФ в ст. 8 закреплены основные принципы, на которых базируются положения Закона № 44-ФЗ: принцип единства экономического пространства, принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, принцип поддержки конкуренции и принцип свободы экономической деятельности. Государство равным образом признает и защищает частную, государственную, муниципальную и другие формы собственности.

ГК РФ устанавливает порядок поставки товаров для государственных или же муниципальных нужд.

Рассматриваемые отношения регулируются правилами о договоре поставки (ст. ст. 506 - 522), если в ГК РФ не предусмотрено иное.

Также в ГК РФ установлены общие нормы, которые регулируют заключение, исполнение и расторжение контракта: в главе 22 речь идет об исполнении обязательств, глава 23 регулирует обеспечение их исполнения, глава 25 закрепляет ответственность за их нарушение, глава 26 регламентирует прекращение исполнения обязательств, ст. 421 закрепляет принцип свободы договора, ст. 431 раскрывает правила толкования договора.

Кроме того, ст. 11 ГК РФ регламентирует судебную защиту гражданских прав, ст. 12 - способы их защиты гражданских прав, ст. 15 - возмещение убытков и т.д.

В статье 69.1 БК РФ установлены бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Это ассигнования на следующие цели:

обеспечить выполнение функций казенных учреждений, в том числе, по оказанию государственных (муниципальных) услуг;

предоставить субсидии бюджетным и автономным учреждениям, в том числе, субсидии на финансовое обеспечение исполнения ими государственного (муниципального) задания;

предоставить субсидии некоммерческим организациям, которые не

относятся к государственным (муниципальным) учреждениям;

осуществить бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности;

осуществить закупки товаров в государственный материальный резерв, для оказания государственных (муниципальных) услуг, а также для разработки, закупки и ремонта имущества в области государственного оборонного заказа.

С учетом совокупности правовых норм, регулирующих бюджетную деятельность государства, К.Б. Маркелов, выделяет контрактную систему закупок таким образом:

закупки непосредственно связаны с бюджетным финансированием публичных нужд;

закупки обеспечиваются, в том числе, и деятельностью специально уполномоченных органов государственной власти – участниками бюджетной деятельности в публичных интересах¹.

Помимо Закона № 44-ФЗ, контрактная система в сфере закупок также регулируются:

Федеральным Законом Российской Федерации от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»²;

Федеральным Законом Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»³;

Федеральным Законом Российской Федерации от 02 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»⁴ и др.

¹ Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис ... канд. юрид. наук / К.Б. Маркелов. Москва, 2012. С.43

² См.: Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ (ред. от 28 июня 2022 года) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 34. Ст. 3540; № 26. Ст. 4631.

³ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ (ред. от 22 апреля 2024 года) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7600; 2024. № 18. Ст. 2394.

⁴ См.: Федеральный закон от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ (ред. от 19 июля 2011 года)

Все вышеуказанные нормативные акты, несмотря на закрепленную ст. 2 Закона № 44-ФЗ иерархию, применяются совместно¹.

Перечисленные правовые акты должны соответствовать актам федерального уровня. В ином случае такие нормативно-правовые акты могут быть обжалованы и признаны недействительными.

Так, в Обзоре судебной практики применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденном Верховным судом РФ от 28 июня 2017 года указывается, что в деле о признании недействующим пункта нормативного акта субъекта РФ требование было удовлетворено, поскольку государственному заказчику не предоставлено право на установление дополнительных требований к банковской гарантии. ФАС исходил из того, что Закон № 44-ФЗ устанавливает, что госорганы субъектов РФ, муниципальные органы в соответствии со своими полномочиями принимают нормативно-правовые акты, относящиеся к регулированию отношений, указанных в части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ. Указанные правовые акты обязаны соответствовать нормам, указанным в частях 1 и 2 статьи 2 Закона № 44-ФЗ. В рассматриваемом в настоящем деле случае государственным заказчиком установлены требования к банковской гарантии, не предусмотренные положениями комментируемого Закона. Следовательно, государственный заказчик не имел права на установление дополнительных требований к банковской гарантии, помимо требований, установленных Законом № 44-ФЗ².

Частью 4 статьи 2 Закона № 44-ФЗ предусмотрен приоритет норм

«О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4596.

¹ См.: Решение Омского УФАС России от 31 октября 2014 года № 03-10.1/562-2014 // СПС «Консультант Плюс».

² Обзор судебной практики применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Верховным судом РФ от 28 июня 2017 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 12.

международного договора РФ над нормами указанного Закона. Данное положение необходимо учитывать при применении Закона № 44-ФЗ и норм, содержащихся в приложении № 25 «Протокол о порядке регулирования закупок» к Договору о Евразийском экономическом союзе, подписанному в г. Астане 29 мая 2014 г.¹

По нашему мнению, если нормы Закона № 44-ФЗ противоречат ГК РФ по порядку заключения, изменению, расторжению контрактов, то применению подлежат нормы ГК РФ. Закон № 44-ФЗ, как специальный закон, может конкретизировать общие нормы гражданского права, но не может противоречить им.

На законодательном уровне были попытки сформировать контрактную систему с начала в 90-х годах Указом Президента Российской Федерации от 07 августа 1992 года № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы»² были предусмотрены государственные меры создания механизма государственных закупок. Соответствующим указом были предусмотрено заключение государственных контрактов с определенными производителями (их представителями), а также определенные субъекты, на которые возлагалась обязанность по заключению и осуществлению со стороны государства ведения процесса государственных закупок.

Были определены и те хозяйствующие субъекты, кто осуществлял с другой стороны процесс поставки объектов закупочной деятельности (АО «Росконтракт», АО «Росхлебопродукт»)³.

Первый законопроект носил название «О федеральной контрактной системе», в нем было дано свое понимание данной системы. В

¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в городе Астане 29 мая 2014 года (ред. от 25 мая 2023 года) // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeu№io№.org/> (дата обращения: 10.06.2024).

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 07 августа 1992 года № 826 (ред. от 21 июня 1994 года) «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 321; 1994. № 9. С. 932.

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

соответствующем нормативном акте контрактная система представляла собой некую механическую совокупность мер и действий, при реализации которых потребности в том или ином товаре или имуществе для государства будут удовлетворены. Однако кто из возможных субъектов может быть полноценным участником данной системы, определено не было. Отсутствовала так называемая хозяйственно-субъектная граница. Исправить существующие недочеты смог недавно принятый Закон № 44-ФЗ.

В действующем законе о контрактной системе в сфере закупок, законодатель указывает на состав участников, задействованных в контрактной системе, и закрепляет перечень, осуществляемых ими действий, направленных на снабжение государственных и муниципальных нужд (пункт 1 статьи 3 Закона № 44-ФЗ).

В тоже время в научной литературе легальное определение исследуемого понятия подвергается критике, среди специалистов в области юриспруденции и экономической науки по данному поводу имеется целый ряд мнений, заключающихся в нижеследующем.

Контрактная система для государственных (муниципальных) нужд – это:
способ специального опосредующего государственного воздействия на экономику¹;

юридическая процедура по закупкам товаров, услуг и иных необходимых благ для нужд населения²;

одна из правовых (цивилизованных) форм осуществления государственного заказа³;

¹ См.: Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С.2-5.

² См.: Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М.: Юстицинформ. 2012. С.1.

³ См.: Самойлава А.А. Государственный контракт: особенности // Юридическая позиция. 2017. № 8. С. 92.

обеспечивает реализацию договоров поставки и купли-продажи на масштабных уровнях осуществления обмена необходимыми благами¹;

«особая» передача государственного заказа от поставщика заказчику²;

«договорная» форма реализации государственного заказа³;

гражданско-правовой договор по осуществлению передачи товаров и услуг⁴;

реализация заказа для государственных и муниципальных нужд путем проведения аукциона, либо осуществляется на неконкурентной основе (передача соответствующего товара либо услуги конкретному лицу)⁵;

комплекс юридических действий по распределению государственного бюджета, направленные на обеспечение страны необходимыми закупками, посредством составления соответствующего гражданского-правового договора с особым субъектным составом⁶

Исходя из вышеизложенных определений, можно выделить особенности государственной контрактной системы:

«цивилизованное» производство и реализация товаров и услуг на договорных началах;

подписание контрактов с бюджетными организациями;

обширный перечень реализуемых услуг, товаров и работ;

усиленная правовая регламентация и всесторонний контроль за осуществлением закупочных процедур;

¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. 3-е изд., стер. М.: Статут, 2008. С.186.

² См.: Хвалынский Д.С. Об отдельных причинах монополизации рынка государственного заказа // Известия МГТУ(МАМИ). 2017. №.11. С.18.

³ См.: Антонов Л.В. Правовое обеспечение государственной контрактной системы // Вестник Астраханского государственного университета (АГУ). 2016. № 1. С. 33.

⁴См.: Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: «Норма»; «Инфра-М», 2011. С. 27.

⁵ Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов/ М. Линдерс, Ф. Джонсон, А. Флинн, Г. Фирон; пер. с англ. Под ред. Ю.А.Щербанина. 13-е издание. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2007. С. 556.

⁶ См.: Ковалева А.В., Толстова А.З., Шевченко С.В. Проблемы становления и функционирования контрактной системы в России // Национальные интересы. 2015. №. 28. С. 15.

введение новой системы мониторинга государственной контрактной системы в виде общественного контроля;

предусмотрено два главных способа размещения государственного заказа.

В научной литературе встречаются совершенно разные, иногда противоречивые точки зрения на контрактную систему только как на совокупность, составляющих ее участников. Это, на наш взгляд, является неверным и не выдерживает научной критики. Истоком появления данной позиции является положение Закона № 44 – ФЗ. Хотя в этом же нормативном акте указан и иной компонент этой системы – совершение участниками данной системы определенных действий. Однако по какой-то причине многими исследователями это игнорируется.

Кроме того, встречаются и иные мнения относительно указанной системы¹.

Так, довольно интересной представляется позиция, высказанная А.Н. Борисовым и Т.Н. Трефиловым, которые указывают и на иные элементы контрактной системы, которые не нашли своего отражения и закрепления в специализированном законодательстве². В частности, они выделяют такой немаловажный элемент, как единая информационная система, так как, по их мнению, данный элемент необходим в силу того, что он обеспечивает основу всей контрактной системы. Хотя, стоит отметить и то, что данная доктринальная позиция не соответствует закону.

В самом нормативном акте указываются случаи, когда такая единая информационная система может вообще не использоваться, что говорит о том, что данный элемент не является обязательным и может отсутствовать в

¹ См.: Косырев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О Контрактной системе в сфер закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2013. № 7. С. 21-26.

² См.: Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М., 2013. С. 12.

контрактной системе. В связи с этим можно лишь говорить о том, что он предусмотрен действующим законодательством и не противоречит ему, но может быть рассмотрен в качестве факультативного элемента, что требует своего отдельного изучения и анализа.

По мнению Е.П. Чорновол, это комплекс правовых связей различной отраслевой принадлежности частного и публичного порядка, формирующихся на основе действий ее субъектов применительно к отдельным стадиям процесса государственных и муниципальных закупок¹.

Трудно сказать, почему Е.П. Чорновол не оперирует устоявшейся юридической терминологией, а использует в своей дефиниции необщепринятый термин «правовая связь». Не объясняет Е.П. Чорновол и выделение в качестве компонента контрактной системы правоотношений, а не прямо названных законодателем участников контрактной системы и совершаемых ими действий. Отсутствие аргументации вызывает сомнения в обоснованности его суждений.

По мнению Е.А. Малыхиной, законодательное определение не отвечает сущности данного механизма, не ясно, о каких действиях идет речь, а также конкретно не указаны составные элементы обсуждаемой системы.² Данное мнение представляется обоснованным, кроме того, определение, указанное в Законе № 44-ФЗ, является непрым для понимания по причине упоминания в нем абсолютно всех участников контрактной системы в сфере закупок.

В этой связи представляется необходимым согласиться с позицией Е.А. Малыхиной, согласно которой легальное определение исследуемого понятия необходимо изменить путем его разделения, если говорить кратко на «совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими

¹ См.: Чорновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. №4. С. 42

² См.: Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 41.

действий».¹

Однако предлагаемое ею определение является достаточно сложным для восприятия, и излишне конкретизирующим стадии исследуемого процесса. Представляется, что наиболее соответствующим правовой природе контрактной системы закупок будет являться определение, изложенное в пункте 1 статьи 3 действующей редакции Закона № 44-ФЗ, при условии извлечения из него перечня субъектов, которые могут стать участниками контрактной системы. С целью конкретизации субъектного состава указанных правоотношений, представляется необходимым дополнить статью 3 Закона № 44-ФЗ следующим пунктом: «Участниками контрактной системы в сфере закупок являются - федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, ... перечисление всех субъектов, указанных в Федеральном законе». Использование подобного подхода к раскрытию содержания термина «контрактная система» позволит избежать излишней конкретизации и сложности восприятия.

Говоря о правовой форме контрактной системы следует обратить внимание, что так как такой формой опосредуется взаимовыгодное взаимодействие публичного собственника и частных лиц, то этот аспект позволяет рассматривать контрактную систему как одну из форм государственно-частного взаимодействия².

На страницах научной литературы высказывалось довольно уместное предложение при конструировании дефиниции контрактной системы включить в него взаимосвязанные и последовательно осуществляемые сторонами этапы соответствующей деятельности³. Одним из наиболее важных, на наш взгляд, принципов, положенных в основу контрактной системы, стоит называть принцип единства контрактной системы в сфере

¹ Там же. С. 42.

² См.: Петров Д.А. Государственно-частное партнерство: понятие и правовые формы реализации // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2012. Сер. 14.. Вып. 2. С. 34-47.

³ См.: Андреева Л.В. «Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции» // Юрист. 2013. №14. С. 43.

закупок. Данный принцип был прямо закреплён законодателем в статье 11 Закона № 44-ФЗ. Основная суть данного принципа заключается в том, что вся контрактная система должна строиться на предусмотренных законом единых подходах для всестороннего обеспечения публичных органов их имущественных потребностей. Так, этот принцип, помимо указанного, предполагает и четкую регламентированность всех этапов процесса осуществления закупок через предусмотренную систему составления планов-графиков предполагаемых в будущем закупок. Этот принцип должен, на наш взгляд, включать и другие элементы, не названные в законе.

Таковыми элементами могут быть указаны - государственные целевые программы, а также различные иные документы, на основании которых в последующем могут быть составлен (ы) планы закупок.

Также, в определении, зафиксированном в законе, отсутствует этап прогнозирования государственных и муниципальных нужд.

Н.А. Курц, высказал мнение, что контрактная система — это упорядоченная система, которая состоит из определенных элементов. Все эти элементы объединяет определенная цель - удовлетворения государственных и муниципальных нужд, однако в эту систему входят еще и потребности публичных образований, так и иных субъектов гражданского права¹.

Институт контрактной системы в сфере закупок представляет собой сложный механизм, в этой связи появляется вопрос об отраслевой принадлежности исследуемого правового института². Цель создания контрактной системы закупок отражена законодателем в ст. 13 Закона № 44-ФЗ и заключается в обеспечении федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд для выполнения федеральными органами, органами субъектов РФ и муниципальными органами их непосредственных функций и полномочий, достижения целей и реализации государственных программ.

¹ См.: Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Курц. Москва, 2013. С. 23

² См.: Гусейнли И.А.В. Контрактная система закупок как институт гражданского права. Legal Concept. 2018. Т. 17. № 3. С. 108.

Традиционно контрактная система закупок рассматривается как комплексный правовой институт, связанных между собой различных правоотношений частного и публичного порядка¹. Сложность однозначного отнесения данного вида соглашений к какой - либо отраслевой принадлежности заключается, прежде всего, в разрозненности и рассредоточенности составляющих его норм в ряде отраслей отечественного законодательства.

Указанное порождает неутихающие научные споры и дискуссии, высказываемые на страницах как учебной, так и научной литературы по определению отраслевой принадлежности контрактной системы закупок.

В доктрине отсутствует единое понимание правовой природы государственного контракта. Одни исследователи считают государственный контракт административным договором, а отношения, которые возникают в связи с его заключением, административно-правовыми, другие - гражданско-правовыми, третьи полагают, что государственный контракт представляет собой комплексный правовой акт, содержащий одновременно и гражданско-правовые, и административно-правовые условия (элементы).

Отсутствие единства во взглядах ученых относительно правовой природы государственного контракта служит не только подтверждением сложности и неоднозначности рассматриваемой проблемы, но доказательством того, что истина не установлена.

В основном государственный контракт относят к гражданскому договору, или к особому виду гражданского договора, некоторые рассматривают его как договор, содержащий в себе, как гражданско-правовые, так и административно-правовые начала², а некоторые относят его только к

¹ См.: Черновол Е.П. Понятие контрактной системы в России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4 (326). С. 42-46.

² См.: Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ...докт. юрид.наук. М., 2011. С. 268.

определенной разновидности административного договора¹.

В тоже время многие исследователи квалифицируют его исключительно как своеобразную разновидность гражданско-правового договора, поскольку в основе такого соглашения сторон лежит принцип свободы договора, равенство и имущественная самостоятельность сторон.

Отнесение государственного контракта к административному договору не представляется методологически верным в силу невозможности совместимости административных начал власти и подчинения с принципом равенства сторон и принципом свободы заключения договора. Действительно, публично (административно) - правовые отношения предполагают наличие императивных, односторонних, юридически властных волеизъявлений, которые невозможны между юридически равными сторонами договора, поэтому в сфере административного права нет места гражданско-правовому договору как соглашению сторон.

Еще одним доводом в пользу квалификации госконтракта как гражданско-правового договора является отсутствие в его предмете организационно-управленческих действий, которые составляют предмет административного договора, то есть отсутствие императивно односторонних юридически властных волеизъявлений, свойственных природе публичных (административных) договоров.

Участие в контрактных отношениях публичных образований не лишает их статуса гражданско-правовых. Более того, по мнению М. В. Шмелевой «заказчик в госзакупках, обладает особым правовым статусом, обуславливающим специфику его правового положения среди остальных участников гражданского оборота»². Особенность субъекта не может служить критерием, отграничивающим публичные договоры от цивилистических по

¹ См.: Гладков В.С. Государственный контракт как административный договор //Юридический вестник РГГЭУ. 2008 № 2. С. 21-25; Ротенберг, А. С. Административный договор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 107.

² Шмелева М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: автореф: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 38

той причине, что государство, заинтересованное в достижении целей, указанных в Законе № 44-ФЗ, отказывается от своих функций как властного органа и вступает в отношения при размещении заказов как юридически равное, другой стороне контракта, лицо. Таким образом, никакой особенности в том, что стороной контракта является публично-правовое образование, нет, и наличие этого публично-правового элемента в государственном контракте не меняет гражданско-правовой природы контракта. Л.А. Чеговадзе по этому поводу писала: «В отличие от общественных отношений, регулируемых нормами отраслей публичного права, где существует общеобязательность правовых установлений и любое отклонение от них влечет меры принуждения к субъекту со стороны государства, в частноправовых отношениях механизм принуждения к надлежащему поведению «включается» государством, как правило, лишь по инициативе их участников»¹.

Предметом любой отрасли права являются определенные общественные отношения. Применительно к гражданскому праву это общественные отношения имущественного и личного неимущественного характера.

В осуществляемых закупках в рамках контрактной системы, в первую очередь, мы должны говорить об отношениях имущественного характера, так как данные правоотношения возникают в процессе удовлетворения участниками контрактной системы своих имущественных интересов. Как известно, участниками договорных отношений, в том числе, и контрактной системы являются его стороны. В отличие от обычных договоров, где в качестве сторон могут выступать любые субъекты гражданского права, в контрактной системе в обязательном порядке одной из сторон выступает государство или муниципальные образования в лице своих органов. Каждая из сторон, вступая в указанные правоотношения путем заключения государственного контракта, преследует свои имущественные интересы. Так, имущественный интерес государственных органов и муниципалитетов

¹См.: Чеговадзе Л.А. Субъективное гражданское право, как элемент правоотношения // Законодательство. 2003. № 6. С. 31.

проявляется в удовлетворении своих определенных имущественных потребностей в целях реализации стоящих перед государством задач.

В связи с этим можно сделать вывод, что государственный контракт является особым видом гражданского договора в силу присущих ему особенностей, в частности, особый предмет договора, наличие в обязательном порядке в качестве стороны государственного органа или муниципального образования, процесс финансирования осуществляется из бюджета соответствующего уровня.

Если государственный контракт является разновидностью гражданско-правового договора, а ядром контрактной системы является государственный контракт, то напрашивается очевидный вывод о гражданско-правовом характере института контрактной системы.

На принадлежность института государственных закупок к отрасли гражданского права указывается и в научной литературе. Так, Я.Б. Гребенщиков указывает, что муниципальный контракт представляет собой некую общую форму договора, в которую могут облекаться любые виды предпринимательско-правовых договоров и, поскольку муниципальный контракт носит имущественный характер, то он должен регулироваться ГК РФ.¹

А.А. Абрегова, исследуя правовую природу государственного контракта как с позиции цивилистической науки, так и административного права, приходит к обоснованному выводу, что государственный контракт представляет собой особую гражданско-правовую конструкцию договора, имеющего своей целью удовлетворение потребностей РФ, субъекта РФ и муниципальных образований, в товарах, работах и услугах. Причем данная юридическая конструкция может располагаться в одном ряду с другими

¹ Гребенщиков Я.Б. «Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд» автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 18-19.

договорами, предусмотренными Общей части ГК РФ ¹.

Следует согласиться с обоснованной правовой позиций ученых А.В. Габова и О.А. Беляевой, на правовую природу государственного контракта: который имея публичную основу и преследуя публичный интерес, направлен на достижение результата, необходимого в публичных целях для удовлетворения публичных нужд, достигаемого за счет траты бюджетных средств; такие контракты представляют собой концентрацию общественно значимых публичных элементов и являются договорами присоединения, поэтому лицо, подписывающее контракт, лишено возможности выразить собственное волеизъявление ... и вынуждено принять условие.

Совершенно верно, далее ученые подчеркивают, что знак равенства между понятиями «контракт» и «гражданско-правовой договор» поставлен в пункте 3 части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, ввиду чего рассуждения об административной, публичной, комплексной и тому подобной природе контракта видятся надуманными².

В связи с этим интересной нами представляется позиция другого ученого Ф.А. Тасалова, исследующего выводы постановления Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» на основе актуальных судебных споров между государственными заказчиками и поставщиками в рамках применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», для действия принципа свободы договора на стадии определения поставщика и на этапе исполнения обязательств по государственным контрактам. По его мнению, слабой

¹ См.: Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. 3(27). С 46-54.

² См.: Беляева О.А., Габов А.В. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 49-50.

стороной в закупочных отношениях видится заказчик, поэтому они получили право на односторонний внесудебный отказ от исполнения обязательств¹.

Исходя из этого, институт контрактной системы в сфере закупок как институт гражданского права можно представить в виде совокупности взаимосвязанных правовых норм, регулирующих родственные общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения имущественных государственных и муниципальных нужд посредством участия последним в экономическом обороте через контрактную систему закупок товаров, работ и услуг.

Любая отрасль права имеет свою систему, которая может включать в себя различные элементы, такие как части, разделы, подотрасли, институты. В соответствии с теорией права в системе гражданского права традиционно выделяют общую и особенную части.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок является институтом гражданского права РФ, так как именно данная отрасль направлена на регулирование общественных отношений, возникающих в процессе удовлетворения сторонами своего имущественного интереса.

Однако следует отметить, что интерес, который удовлетворяется государством ориентирован на получение социальной выгоды в связи с необходимостью поддержки деятельности правительства и предоставления государственных услуг².

Общая часть гражданского права закрепляет основные начала гражданского права, основополагающие принципы и базисные правовые формы деятельности субъектов гражданского права, право собственности, обязательственное право и др. Положения Общей части конкретизируются

¹ См.: Тасалов Ф.А. Несвобода договора и несправедливые договорные условия в практике государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 2. С. 89-90.

² См.: Андреева Л.В. Переход к устойчивому развитию в условиях цифровой трансформации в России: правовой аспект // Право и цифровая экономика. № 1 (15) 2022. С. 16.

в Особенной части гражданского права, более подробно регламентирующей отдельные его институты. Таким образом, в системе гражданского права институт контрактной системы в сфере закупок является самостоятельным структурным образованием, который помимо гражданско-правовых норм включает в себя нормы иных правовых отраслей регулирующих соответствующий объект общественных отношений.

Как было указано выше, предметом любой отрасли права, а, следовательно, и любого ее элемента являются определенные общественные отношения. Предметом исследуемого правового института являются общественные отношения, возникающие и развивающиеся в процессе обеспечения государственных и муниципальных органов своих потребностей с целью государственных (муниципальных) нужд.

Специфика предмета правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок обусловил методы правового регулирования, применяемые в исследуемом институте. В гражданском праве диспозитивный метод правового регулирования превалирует над императивным, в связи с чем сфера государственных (муниципальных) закупок не является исключением.

Диспозитивный метод правового регулирования, в исследуемой сфере правоотношений, проявляет себя в том, что он предоставляет сторонам возможность выбора варианта поведения в рамках нормы права. Возможность использования в указанной сфере общественных отношений диспозитивного метода правового регулирования обусловлена правовой природой гражданско-правового договора (контракта), посредством которого происходит оформление отношений по обеспечению государственных и муниципальных нужд. По своей правовой природе договор представляет собой идеальную форму активности участников хозяйственного оборота.

Следует согласиться с мнением Д.Б. Хужоковой о том, что применение договора на протяжении тысячелетий объясняется, прежде всего, гибкостью договорной правовой формы, в которую могут воплощаться различные по

характеру общественные отношения¹, в том числе и с участием публичных органов. Интересным является тот факт, что контракт на обеспечение государственных (муниципальных) нужд оформляется в соответствии с нормами частного гражданского права.

Наличие в определенном удельного веса императивного метода обусловлено обязательным участием в указанных правоотношениях публично-правового субъекта в виде государственного или муниципального органа.

Также императивный метод в соответствующем гражданско-правовом институте может проявлять себя в том, что при регулировании соответствующей сферы общественных отношений государство в лице своего законодательного органа может установить обязательные условия контракта.

Таким образом, к исследуемым правоотношениям могут быть применены одновременно диспозитивный и императивный методы правового регулирования.

Институт контрактной системы в сфере закупок, как и любой другой институт права, базируется на основополагающих принципах. Все принципы, применимые к исследуемому правовому институту, представляется возможным классифицировать на две группы: специальные и общеправовые. Специальные принципы закреплены в ст. 6 Закона № 44-ФЗ. В частности, к ним законодатель относит принципы информации, прозрачности открытости, защищенной конкуренции, высокопрофессиональных заказчиков, вливание инноваций, ответственности за результаты обеспечения госнужд, эффективности осуществления закупок. Блок общеправовых принципов включает в себя основные принципы гражданского права, являющиеся базисом для всех групп гражданских правоотношений, в первую очередь, таких как автономия воли сторон, равенство участников гражданских правоотношений, свобода договора и др.

Стоит указать и то, что дополняют гражданско-правовые принципы и

¹ См.: Хужокова, Д.Б. Принцип свободы договора в гражданском праве Российской Федерации и его ограничение // Science Time. 2015. № 6 (18). С. 568-571.

принципы иных отраслей права, в частности, финансового права: приоритетности публичных интересов, социальной направленности, общественного и государственного контроля, экономии финансовых ресурсов.

Как, справедливо отмечает М.В. Шмелева, для основательной реализации норм, регулирующих контрактную систему закупок, в Закон № 44-ФЗ необходимо также внести такие принципы:

- а) равноправия участников закупок - данный принцип является основополагающим и базовым для всей системы договоров;
- б) запрет на недопущение ограничения допуска к участию в закупке вследствие установления не выполнимых требований к участникам закупки;
- в) принцип заключения контракта с участником, от которого поступило наилучшее предложение и условия исполнения контракта;
- г) принцип заключения контракта в обязательном порядке;
- д) принцип существования механизма восстановления нарушенных прав.

По ее мнению, такие принципы, будучи включенными в контрактную систему максимально будут выражать саму суть данной системы, и формировать идеальную модель соответствующих отношений. Включив такие принципы, законодатель сможет более быть уверенным, что права и обязанности лиц, участвующих в контрактной системе, будут реально реализовываться, и не будут носить декларативный характер¹.

Определение особенностей предмета, метода правового регулирования и принципов исследуемого правового института позволило подтвердить тезис о том, что контрактная система в сфере закупок является обособленным образованием, входящим в систему гражданского права.

Таким образом, подводя итог соответствующей части работы можно сформировать определенные выводы.

¹ Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С.23

Контрактная система РФ в настоящий момент стремительно развивается, о чем свидетельствует активная правотворческая деятельность государственных органов в соответствующей экономико-хозяйственной жизни общества.

В основе государственного контракта лежит принцип свободы договора, равенство и имущественная самостоятельность сторон, а сама по себе контрактная система является важнейшим механизмом в процессе реализации сторонами взятых на себя гражданских прав и обязанностей.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что государственный контракт является особым видом гражданского договора в силу присущих ему особенностей, поскольку помимо классических принципов гражданского права, лежащих в его основе, в нем присутствует и определенная правовая специфика. В частности, это особый предмет договора, наличие в обязательном порядке в качестве стороны государственного или муниципального органа, осуществление финансирования осуществляется выполнения контракта из бюджета соответствующего уровня. По своему правовому положению стороны госконтракта - публично-правовое образование и исполнитель - равноправны: ни одному из них в рамках госконтракта не предоставлено власти в отношении другого, обеспечиваемое законодательным запретом для публично-правового образования выдавать исполнителю обязательные к исполнению указания, не основанные на заключенном между сторонами контракте.

Российская контрактная система на сегодняшний день представляет собой комплексный институт гражданского права. Это проявляет себя в том, что помимо базовых гражданско-правовых норм данный институт включает в себя нормы различных отраслей права: конституционно-правовых, бюджетно-правовых и специализированных - Закон № 44-ФЗ, иные федеральные законы.

В указанном законе в ст. 2 закреплена иерархия нормативно-правовых актов, применяемых к исследуемой сфере. Так, если нормы Конституции РФ, ГК РФ и БК РФ закладывают основы контрактной системы в сфере закупок,

то главенствующую роль в ней играет Закон № 44-ФЗ, которому должны соответствовать все прочие федеральные законы. Аналогичным образом нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, принятые ими в рамках своей компетенции в сфере закупок, должны соответствовать федеральному законодательству, в противном случае они могут быть оспорены в судебном порядке и отменены.

Как и любая отрасль права, так и часть отрасли права – его правовой институт регулируется определенными методами. Для контрактной системы преобладающим методом правового регулирования является диспозитивный метод, хотя и довольно значительный вес в рассматриваемых общественных отношениях составляет, и императивный метод, что связано с самой спецификой контрактной системы.

Предметом исследуемого правового института являются общественные отношения, которые возникают и развиваются в процессе удовлетворения потребностей государственных и муниципальных образований с целью обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Как и любой другой институт гражданского права, институт контрактной системы строится на определенных принципах. Проведенное исследование позволило выделить в указанном институте общеправовые принципы, отраслевые принципы свойственные только гражданскому праву, а также специальные принципы функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Представляется, что наиболее соответствующим правовой природе контрактной системы в сфере закупок будет являться определение, изложенное в п. 1 ст. 3 действующей редакции Закона № 44-ФЗ, при условии извлечения из него перечня субъектов, которые могут стать участниками контрактной системы. Согласимся с мнением К.И. Фамиевой, предлагающей разделить субъектов процедур закупок на две группы, которые по отношению друг к другу и будут являться контрагентами. В обязательном порядке, с одной стороны, будет выступать орган публичной власти и, с другой, иные субъекты,

осуществляющие подобного рода хозяйственную деятельность. Помимо указанных субъектов в рамках процесса закупочной деятельности могут участвовать и иные участники процедур. Данные участники могут выполнять различные функции в указанной сфере, направленные на стабилизацию и осуществление мероприятий по реализации контрактной системы, например, аудиторские органы в сфере закупок¹.

Данный перечень было бы логично изложить в отдельном пункте 1.1 статьи 3 Закона № 44-ФЗ.

На наш взгляд, также логично указать в определении контрактной системы, отдельные этапы государственных и муниципальных закупок, включаемые в контрактную систему.

Следует согласиться с мнением ученых о том, что закупка является процедурой, в которой выделяются отдельные этапы, и в том числе обособляется этап, по итогам которого приобретает статус участников².

При этом существо контрактной системы, образующую ее динамическую (процедурную) составляющую, является институт определения поставщика (подрядчиков, исполнителей). Представляется, что данный институт объединяет нормы, которые регулируют как вопросы отбора поставщика для исполнения контракта, включая и деятельность по определению минимальной цены контракта, так как именно это условие в последующем рассматривается как ориентир для представления обеспечения заявки участником закупки, а в дальнейшем существенное условие, заключенного контракта. Нормы данного института, таким образом, охватывают и вопросы, касающиеся представления финансового обеспечения. Поэтому данный институт следует понимать совокупность норм,

¹ См.: Фамиева К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 34.

² См.: Беляева О.А. Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями? // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14. № 2. С. 41-55

объективизирующих квалификацию участника конкурса, определяющих обеспечение исполнения контракта и устанавливающих виды гражданско-правовых сделок, направленных на предоставление физическим и юридическим лицам права удовлетворить государственные (муниципальные) нужды и стать стороной государственного (муниципального) контракта, а также меры гражданско-правовой ответственности.

Но в целях познания данной совокупности норм, а также выявления их взаимосвязи и степени влияния на регулируемые общественные отношения, т.е. раскрытия особенности данного специфического многоаспектного явления представляется возможным рассматривать его как правовой механизм. Именно данная категория, позволяя учитывать комплексность как самой контрактной системы, так и правовых институтов, которые составляют ее содержание.

В этом смысле элементы правового механизма, посредством которого осуществляется определение поставщика для исполнения контракта, «позволяют моделировать подынституциональные системы применительно к различным сферам правового регулирования»¹.

Такой подход, не меняя правовой сущности механизма определения поставщика для исполнения контракта, позволит выявить конкретные элементы, входящие в его структура, а также определить его значение в едином механизме контрактной системы для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. В широком значении механизм определения поставщика для исполнения контракта раскрывается как совокупность объективных и субъективных факторов, условий и средств, обеспечивающих отбор поставщика для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок. В таком значении представляется возможным оценить:

¹ Соловых С.Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов. 2019. С. 48-49.

деятельность государства по созданию социально-экономических и политико-правовых условий для привлечения частного сектора экономики в сферу государственных (муниципальных) закупок;

способность контрактной системы выполнять функции для обеспечения реализации интересов государственных (муниципальных) заказчиков в соответствующих товарах, услугах;

законодательство в сфере государственных (муниципальных) закупок, включая систему средств и способов, которые обеспечивают реализацию, охрану и защиту прав и интересов субъектов соответствующих правоотношений.

В узком значении правовой механизм определения поставщика для исполнения контракта следует рассматривать как способ организации системы правовых средств и способов, закрепленных в нормах гражданского законодательства, которые создают условия для исполнения контракта. К правовым средствам следует относить нормы и принципы права, составляющие институт определения поставщика, субъективные права и обязанности субъектов правоотношений. К организационным средствам следует отнести процедурные и процессуальные формы, способы и средства, способствующие определению поставщика исполнителя контракта.

Как следствие, введение в категориальный аппарат термина «правовой механизм определения поставщика исполнителя контракта» позволяет представить процесс определения поставщика для исполнения контракта в «его системно-динамическом виде, раскрывающем его структуру ... и взаимодействие его элементов»¹.

Более того такой подход позволяет выявить и те функции, которые выполняет правовой механизм определения поставщика исполнителя контракта, как система правовых и организационных средств и способов, а

¹ См.: там же. С. 54.

именно: регулятивную, охранительную (превентивная, предупредительная, защитная); инновационную, социальную, информационную.

Регулятивная функция проявляется в определении правового положения субъектов правоотношений, возникающих при определении поставщика для исполнения контракта (Заказчика, Оператора электронных площадок, Поставщика), основания возникновения и порядок осуществления субъективных прав и исполнение обязанностей, регулирование правоотношений, связанных с участием в закупочных процедурах, а также договорные и иные обязательства, возникающие при определении поставщика для исполнения контракта.

Охранительная функция направлена на пресечение и предотвращение противоправного поведения субъектов правоотношений, возникающих при определении поставщика для исполнения контракта. Особенность ее проявляется и в компенсационном, и восстановительном аспекте, так как защищает имущественные интересы субъектов указанных правоотношений.

Инновационная функция проявляется в том, что на правовом уровне закрепляется ориентация на высшем правовом уровне ориентации на повышение эффективности процессов проведения закупочных процедур, в том числе и в цифровой (электронной) форме, а также на закупку высокотехнологичных товаров и услуг, что в свою очередь предполагает продуцирование новых технологических идей и решений у производителей товаров и услуг. И в этом смысле данная функция тесно связана с социальной функцией, которая направлена на создание условий для развития частного сектора экономики путем доступности участия в контрактной сфере удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также создания конкурентной среды.

В свою очередь, информационная функция путем размещения информации о предложении в отношении объекта закупки о необходимом количестве товаров и услуг, их ассортименте и качестве создает условия для

внедрения в производство новых технологий для получения в высококачественной продукции и услуг.

Таким образом, механизм определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой совокупность элементов организационного и правового характера, обеспечивающих условия реализации контракта в целях удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей для выполнения публичных функций, а также интересов и потребностей частного сектора экономики по оптимизации доступа к государственному рынку.

Элементы правового характера – это система правовых средств, представленная нормами права, составляющими основы гражданско-правового регулирования института определения поставщика работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также субъективные права и обязанности сторон контракта, меры ответственности.

К элементам организационного характера следует относить способы закупок, процедурные и процессуальные формы защиты.

Институт определения поставщика (подрядчиков, исполнителей) – это совокупность норм, объективизирующих квалификацию участника конкурса, определяющих обеспечение исполнения контракта и устанавливающих виды гражданско-правовых сделок, направленных на предоставление физическим и юридическим лицам права удовлетворить государственные (муниципальные) нужды и стать стороной государственного (муниципального) контракта, а также меры гражданско-правовой ответственности.

1.2. Генезис правового регулирования института определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

Контрактная система в Российской Федерации – это не только новый этап формирования экономических отношений с участием публичного органа власти, но и цивилизованное распределение бюджета государства для нужд общества.

Возникновение государственных закупок России определяется формированием отношений по обмену товаров и иных потребностей, масштабной систематизацией и эволюцией законодательства по распределению средств бюджета страны.

Исторический процесс развития государственного заказа в России насчитывает более чем двухвековую историю. Необходимо отметить, что в науке отсутствует единое мнение по поводу момента зарождения и развития института контрактов для обеспечения государственных нужд, ученым мало что известно об истории развития государственных закупок. Это объясняется тем, что распределение казны страны использовалось крайне редко и только в случаях необходимости (когда заканчивались продовольственные товары, либо товары первой необходимости)¹.

Следовательно, первое упоминание о государственных закупках в истории раскрывается «нечетко», в связи с этим, имеется множество точек зрения по поводу их зарождения.

Ряд исследователей считает, что указанный момент относится ко времени правления царя Алексея Михайловича.

Рассмотрим некоторые из них более детально, с целью выявления истоков зарождения контрактной системы в отечественном законодательстве.

Так, например, Яруллин С.М. утверждает, что первым документом является царский Указ от 7 июля 1654 г. о подрядной цене на доставку в

¹См.: Адамчук И.В. Исторический анализ российской контрактной системы // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 16. С. 86.

Смоленск муки и сухарей¹. Аналогичной позиции придерживаются и Федотов А.С. вместе с Лихтером А.В.².

Однако некоторые исследователи³ обосновывают иную точку зрения, согласно которой необходимость удовлетворения государственных потребностей через контракты, которым присущи отдельные признаки современной контрактной системы, прослеживается еще в «Русской Правде», в которой упоминается о найме специальных рабочих - «мостников» для указанной цели, отграничивая их при этом от иных групп зависимого населения⁴.

По мнению В.И. Кузнецова, «необходимо обратить внимание на содержащиеся в исторических документах упоминания о т.н. заказниках, дружинниках, которые не только распоряжались в соответствии с полученными от князя полномочиями княжьим имуществом, но и могли заключать договоры от имени казны. Первым свидетельством об их существовании является запись в списке с Переяславской летописи (1346 г.) под 6504 (996 г.) годом»⁵.

Различное всестороннее реформирование общественно-политической и экономической жизни Российского государства позволяет исследователям с уверенностью утверждать, что свойство системности, нормативное регулирование правоотношений, связанных с государственным заказом, получило в период правления Петра I. Государем-реформатором был издан

¹ См.: Яруллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20. С. 76.

² См.: Лихтер, А.В., Федотов, А.С. Развитие контрактной системы в Российской Федерации // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. № 5. С. 229 - 233.

³ См., напр.: Балутите, 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» // Вестник ВолГУ. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 4. С. 31-36.

⁴ См.: Российское законодательство X - XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / Отв. ред. В. Л. Янин; под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1984. 432 с.

⁵ См.: Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. С. 24.

Регламент управления Адмиралтейства и Верфи 1722 г. (далее – Регламент), в котором перечисляются принципы взаимодействия государственного заказчика с подрядчиками, актуальные и сегодня:

1. Принцип прозрачности и гласности размещения заказа. В самом Регламенте указывалось, что при надобности объявляли предмет подряда, время и место совершения подряда и покупки¹. Этот принцип в настоящее время отражен в ст. 7 Закона № 44-ФЗ;

2. Принцип единства всего экономического пространства;

3. Принцип развития добросовестной конкуренции. В Регламенте были закреплены меры, способствовавшие снижению цены контракта и экономии средств казны;

4. Принцип упреждения коррупции и иных злоупотреблений в сфере размещения заказов. Регламент предусматривал определенные действия должностных лиц для борьбы с коррупцией².

5. В тоже время К.И. Стурза обращает внимание на тот факт, что в нормах Закона № 44-ФЗ не используется присвоение поставщику, продавцу или исполнителю почетного звания, как это было предписано Регламентом³. Регламентом же предписывалось оказывать предпочтение тем подрядчикам, кто уже доказал свою добросовестность при выполнении предыдущих государственных заказов.

На формирование данного свода норм значительно повлияли Регламенты других государств, о чем свидетельствует развитие внешних торговых экономических отношений того времени. Документ детально

¹ См.: Регламент управления Адмиралтейства и Верфи 1722 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://militera.lib.ru/regulations/russr/1722_reglament/index.html (дата обращения: 28.01.2024).

² Там же.

³ См.: Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 24.

описывал порядок торгов, в том числе интересную традицию того времени, получившую название «сидение при свечах»¹.

На стыке веков, а именно конца XVII - начала XVIII века наблюдается высокий успех в завоевании новых земель и в полном процветании строительства морского флота. В связи с этим, наблюдается сбалансированность экономических правоотношений в стране.

При Петре I заключались договоры подрядов по оказанию и поставки различного вида товаров для нужд населения, для укрепления армии и внутренних экономических связей. Была создана Канцелярия подрядных дел, которая управляла и проверяла всеми подрядными делами и услугами государства.

Петровские времена славились появлением первых публичных конкурсов и открытых торгов. Потенциальные поставщики оповещались о новом государственном заказе через специальную вывеску на городских воротах. Здесь же государевы люди размещали информацию о возможных льготах поставщикам, уже заключенных контрактах и купцах, выполняющих тот или иной государственный заказ, ценах и условиях. Дополнительно эти сведения собирались и учитывались Канцелярией Сената. Принимать участие в государственных закупках имел право любой добросовестный и надежный предприниматель. Его ответственность и гарантию выполнения заказа подтверждал поручитель из числа уважаемых горожан и общественных деятелей². Бывали случаи, если купец, выигравший «возможность» оказать услугу государству в продаже товара, не выполнил заказ, то на него накладывалась пеня, её размер устанавливал сам царь (пеня могла превышать цену самого заказа и наказывался не только сам купец, но и его поручитель)³.

У государственных закупок того времени была еще одна интересная

¹ См.: Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. 1998. № 14. С. 42.

² См.: Гончаров Е. Указ. соч.

³ См.: История развития контрактной системы РФ// Занимательная история госзакупок.URL: <https://razvitie.expert/loNogread/history.html> (дата обращения: 23.04.2024).

черта. В то время как Канцелярия подрядных дел занималась гражданскими государственными закупками, в военных ведомствах обязанности по закупкам ложились на специальных должностных лиц. Именно их опыт по снабжению армии провиантом и амуницией на конкурсной основе использовался в дальнейшем развитии законодательства о публичных торгах¹.

Отрицательной стороной зарождающихся государственных закупок являлось злоупотребление при использовании и распределении государственных средств². Осуществление подрядных заказов срывалось, государственные деятели и чиновники между собой вели тайные дела, нарушали условия и обязательства контракта в свою пользу, в результате чего, государственное управление в быстром темпе обязано было изменить правила и процедуры публичных торгов и ужесточить контроль за их исполнением.

Из вышеизложенного, наблюдаются зачатки коррупции и превышение должностным положением, что негативно влияло на сбалансированное проведение торгов, и тормозило развитию всей государственной системе по рациональному распределению бюджета страны³.

Систематизация российского законодательства, регулирующего государственные заказы, медленно, но качественно набирала свои обороты. XVIII век для государственных закупок, в литературе именуется, как «барабанный бой и священники Елизаветы Петровны». На данном этапе развития, главным нормативно-правовым актом являлся Регул (указ) провиантского правления Елизаветы Петровны, изданный в 1758 году. Извещения о публичных торгах происходили в виде барабанных боёв. Они публиковались в газетах для привлечения внимания населения. Государство усиленно направляло свою политику в сферу публичных торгов, к дисциплине участников торгов и ответственности за их неисполнение, что укрепило нашу

¹ Там же.

² Там же.

³ См.: Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С.24.

страну в ряды блюстителей закона и воспитании у граждан правовой культуры¹.

Со временем, для организации и регулирования проведения публичных торгов появились высококвалифицированные распорядители. В 1717, а затем в 1731 году, в царских указах встречается упоминание об официальной должности «гоф-маклера», талантливому купца, разбиравшегося в тонкостях торговых сделок. Без него запрещалось проводить торги. Так в истории появляются первые специалисты в сфере закупок. Правда, уже в начале XIX века в военных ведомствах при проведении конкурса «гоф-маклеры» были упразднены².

В XIX веке происходило значительно меньше изменений в изучаемой сфере, чем на предыдущих этапах развития закупок, но сама система организации торгов и распределения средств из казны была четко организована.

В 1860 и 1866 гг. были выпущены указы, которые ограничивали закупки иностранных товаров.

В Положении о подрядах и поставках 1900 г. устанавливались 3 способа проведения торгов: 1) изустные торги (их можно считать аналогом современного аукциона); 2) торги при помощи запечатанных объявлений; 3) смешанные торги.

В начале двадцатого столетия осуществление публичных торгов прекратилось на некоторое время, в связи с революцией 1917 года и Гражданской войной. Но в период НЭПа интерес к конкурсам для обеспечения государственных нужд возвратился.

В 1923 году было принято новое Положение «О государственных подрядах», устанавливающее новый порядок авансирования поставщиков и подрядчиков, в 1927 году в Положение был внесен ряд изменений. В мае 1927

¹ См.: История развития контрактной системы РФ // Занимательная история госзакупок. URL: <https://razvitie.expert/loNogread/history.html> (дата обращения: 23.10.2017).

² См.: Веденеев Г.М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев. М., 2005. С.11.

года Правительство утвердило новое Положение о государственных подрядах и поставках¹. В данном документе увеличилась выгода и гарантия для поставщиков в виде кредитоспособности, надежностью, опытом подрядчика, что обеспечивало максимальную выгоду государству при выполнении заказа.

Но в конце 20-х гг. XX века экономика приобрела плановый характер, а распределение казны перешло в государственное управление. В Инструкции 1927 года публичные торги присутствовали только формально. В декабре 1930 г. газета «Известия» не разместила ни одного объявления о торгах. Конкурсные закупки (кроме аукционов) в России были забыты на долгие 70 лет².

Советский законодатель не привнес в законодательство о государственных закупках каких-либо качественных новшеств и изменений и при формировании свободного рынка потребовалась новая законодательная база. Распад СССР требовал обновленной законодательной базы в сфере государственных закупок, которая соответствовала бы изменившимся экономическим и политическим условиям.

Так, на основании п. 1 Указа Президента РСФСР от 15 октября 1991 года № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»³ реализация продукции и товаров поставщиками покупателям с 1992 г. подлежала осуществлению на договорной основе, которая предполагала экономическую заинтересованность и ответственность сторон.

В 1992-1997 гг. принимаются отдельные законодательные акты, ставшие базой для создания современной системы государственных закупок. Первым постсоветским законом, регулирующим контрактную систему, стал Закон

¹ См.: «Положение о государственных подрядах и поставках», утвержденное Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11 мая 1927 года // Собрание законодательства СССР». 1927. № 28. Ст. 292.

² См.: История развития контрактной системы РФ // Занимательная история госзакупок. URL: <https://razvitie.expert/loNogread/history.html> (дата обращения: 23.10.2023).

³ См.: Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 года № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1392.

Российской Федерации от 28 мая 1992 года № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»¹. Однако существенным недостатком данного правового акта было отсутствие норм, регламентирующих исполнение заказов.

Среди новшеств данного закона были положения об ответственности. Так, ч. 1 ст. 5 предусматривала санкции в виде возмещения убытков и лишения, предоставленных по госконтракту льгот, применяемые к стороне, которая не исполнила либо исполнила ненадлежащим образом обязательства по контракту. Однако взыскиваемая с поставщика неустойка в размере 50% от суммы недопоставленной продукции была сохранена. Впрочем, как отмечается исследователями, нормы об ответственности, предусмотренные данным Законом, на практике не применялись ввиду высокого размера санкций.²

В целях реализации норм анализируемого Закона был издан Указ Президента Российской Федерации № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы»³ - первый в истории постсоветской России нормативно-правовой акт, который содержал термин «федеральная контрактная система».

В своих работах Андреева Л.В. отмечала что принятие Закона Российской Федерации № 2859-1 «имело большое значение для формирования новых принципов осуществления закупок»⁴.

13 декабря 1994 года был принят Федеральный закон № 60-ФЗ «О

¹ См.: Закон РФ от 28 мая 1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. 1992. № 148.

² См.: Борисов Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид.наук. Волгоград, 2010. С. 21.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07 августа 1992 года № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 321; 1994. № 9. С. 932.

⁴ См.: Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 15.

поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹, однако вплоть до 2005 г. в России на уровне федерального закона не имелось законодательной регламентации процедуры организации и проведения торгов в сфере государственного заказа. Некоторые нормы, регулирующие указанные отношения, были закреплены лишь в ГК РФ (статьи 447 - 449).

В 1999 году издан основополагающий Федеральный закон от 06 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее – Закон № 97-ФЗ)². Однако Закон № 97-ФЗ регламентировал только работу федеральных заказчиков и почти ничего не упоминал о процессе контроля размещения заказа.

Детальное регулирование процедуры торгов стало возможным только с 2006 г., когда вступил в силу Закон № 94-ФЗ³.

В юридической литературе бытует мнение о том, что «безусловным достижением Закона № 94-ФЗ стало создание единого экономического пространства на территории РФ посредством установления единого порядка размещения заказов для всех уровней публичной власти ... однако введение закрытого перечня способов размещения заказа хоть и способствовало унификации процедур, но не учитывало специфику закупаемой государством продукции»⁴.

Таким образом, следует отметить, что с начала 90-х годов XX в. предпринимались попытки создания нормативных правовых актов,

¹ См.: Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 34. Ст. 3540; № 26. Ст. 4631.

² См.: Федеральный закон от 06 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Российская газета. 1999. № 91.

³ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105; 2013. № 27. Ст. 3463.

⁴ См.: Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. С. 37.

регулирующих институт государственных закупок и действенные правовые механизмы реализации и в частности норм, регулирующих отбор поставщиков. Как справедливо отмечают А.С. Федоров и А.В. Лихтер, «фактически уничтожив систему планирования и централизованного распределения государственного заказа, новое российское государство не представило стабильной советской системе никакой альтернативы, ограничившись туманными фразами об экономической заинтересованности и ответственности сторон и обозначив договор как основу рыночных отношений»¹.

Процесс вносимых изменений в контрактную систему через соответствующий закон влечет существенные изменения всей контрактной системы. Такие изменения, как правило, вносятся для осуществления большей прозрачности процесса заключения и исполнения контракта. А также создания максимально благоприятной среды всех участников данной сферы правоотношения. В тоже время при надлежащем сочетании в контрактной системе сбалансированности частных и публичных интересов.²

Удельный вес в законе занимает и порядок планирования закупок, с целью осуществления не только контроля, но и прогнозированию предполагаемых расходов бюджетных средств, что проявляется себя в составлении ежегодных планов – графиков закупок.

Также с целью более гибкого и рационального подхода к различным участникам контрактной системе были разработаны различные виды способов для размещения заказов: конкурентные и неконкурентные. Также положительным стоит назвать и создание единой общедоступной информационной системы.

В целом, все законодательные нововведения направлены на придание указанной системе прозрачности с целью уменьшения возможных

¹ См.: Лихтер, А.В., Федотов, А.С. Развитие контрактной системы в Российской Федерации // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. № 5. С. 230.

² См.: Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2-3.

коррупционных моментов.

Любой нормативный акт с момента законодательной инициативы, а в последующем в процессе своего принятия и вступления в законную силу, как правило, подвергается различной критике, как в средствах массовой информации, в профессиональных сообществах практикующих юристов, так и на доктринальном уровне. Закон № 44-ФЗ также, как и его предшественник подвергся самой различной критике.

В тоже время законодатель, принимая новый комплексный нормативный акт, регулирующий указанную сферу, попытался решить многие вопросы, которые возникали при действии предшествующего закона. В качестве таковых стоит назвать: уменьшение коррупционной составляющей; максимальный учет интересов всех участников контрактной системы; максимальную вовлеченность в контрактную систему представителей малого и среднего бизнеса и многие другие.

На законодательном уровне был установлен срок перехода на новый вид контрактной системы равный трем годам. Таким образом, в течение указанного периода вся контрактная система должна измениться, а по его истечению стать гораздо более эффективным механизмом удовлетворения всеми участниками контрактной системы своих имущественных интересов по сравнению с ранее действовавшей системой.

Федеральным законом от 25 декабря.2023 года № 624-ФЗ внесен изменения в Закона № 44-ФЗ, благодаря которым с 1 апреля 2024 года введена обязанность для заказчиков формировать цифровой проект контракта по итогам конкурентных электронных процедур.

На пути реформирования законодательства в сфере закупок законодателем были внесены существенные изменения: создан электронный каталог товаров, работ и услуг; в ЕИС отчет об исполнении контрактов (договоров) будет формироваться автоматически; цифровизация отчасти

коснулась и деятельности проверяющих органов в области закупок¹.

С нашей точки зрения, электронная форма заключения контракта (цифровой контракт) в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой нормативно-правовое выражение процедуры заключения контракта для приобретаемых товаров и/или услуг, используемых для удовлетворения повседневных хозяйственных нужд и создает наиболее оптимальные условия для реализации принципов закупочной системы, таких как прозрачность, объективность, равноправие участников закупки, эффективность и экономность использования средств, предназначенных для данных целей доступность.

Необходимо подчеркнуть, в правовой литературе актуализируется вопрос о внедрении экологичных государственных закупок органической продукции и продовольствия с улучшенным качеством в целях реализации государственной политики по переходу к экологически ориентированной модели экономики².

Изучая предпосылки самого возникновения, а в последующем и факторов, имеющих значение в развитии контрактной системы, можно высказать следующее.

В отечественной историографии отсутствует единое мнение о времени и месте зарождения института заключения контрактов для обеспечения государственных нужд. Авторы, исследующие данный вопрос, указывают различные как временные рамки, так и нормативные акты, в которых впервые были зафиксированы конкретные нормы. Автором было прослежено историческое видоизменение законодательства института государственных подрядных работ XV века. По нашему мнению, первым нормативным актом в полной мере содержащим не только правовые нормы, составляющие институт контрактов для обеспечения государственных нужд, но и принципы

¹ См.: Шмелева М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 39.

² См.: Андреева Л.В. Государственные закупки экологически чистой продукции: стимулы vs конкуренция // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 2. С. 55.

осуществления соответствующей деятельности, явился Регламент управления Адмиралтейства и Верфи 1722 г. По сути, в истории России появился первый комплексный нормативный акт, регулирующий контрактную систему обеспечения удовлетворения нужд государства. Данный регламент впервые предусмотрел ряд принципов контрактной системы (гласность и открытость размещения заказа, добросовестность конкуренции, единство экономического пространства, предотвращение коррупции), которые нашли свое отражение и в нормах действующего законодательства РФ о контрактной системе. В последующем принимались иные нормативные акты, которые изменяли и дополняли указанный нормативный акт.

Институт государственного заказа был не чужд и советскому времени несмотря на то, что все предприятия в основном были государственными, а экономика носила плановый характер. Конечно, в командно-административной экономике данный институт не имел шансов на свое всестороннее развитие.

После смены политического режима, преобразования всех сторон жизнедеятельности государства, демократизации всех социальных институтов потребовалась и новая пригодная для нового времени контрактная система. Преобразование контрактной системы, начиная с 90-х годов XX можно отследить по меняющейся законодательной базе, регулирующей этот гражданско-правовой институт. Постепенно контрактная система преобразовывалась и развивалась, и как отражение этих процессов стало реформирование соответствующей законодательной базы.

Первые нормативные акты указанной сферы не содержали многие нужные и важнейшие положения, которые способствовали бы в полной мере эффективному и всестороннему правовому регулированию, складывающийся в тот момент контрактной системы.

В тоже время в связи с тем, что эти нормативные акты были приняты в постсоветское время, и по сравнению с ранее действовавшим законодательством они были полны нововведений, а в новом

демократическом государстве отсутствовал практический опыт в осуществлении и реализации норм новой контрактной системы, это приводило к тому, что многие принятые и закрепленные в контрактном законодательстве прогрессивные для того времени нормы контрактной системы являлись нерабочими, и носили только декларативный характер.

Только с принятием Закона № 44-ФЗ нормы законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, отраженные в гражданском, антимонопольном, административном, бюджетном законодательстве РФ, приобрели комплексный характер. Закон № 44-ФЗ распространил свое действие на все уровни публичной власти, в то время как ранее действовавшее законодательство распространялось только на федеральный уровень.

Современное отечественное законодательство в области закупок является полноправной наследницей дореволюционного и советского периода. Указанное законодательство постепенно и логично развивалось, подвергалось модернизации с учетом изменяющихся общественных отношений, существовавших в тот или иной исторический отрезок времени.

Как подчеркивает исследователь в области публичных закупок А.Е. Кирпичев, сравнительно-правовое исследование современной доктрины на немецком, итальянском и испанском языках доказывает, что российская модель публичных закупок как обособленного института внутри частного права является достаточно передовой и позволяет как устанавливать специальные нормы, так и применять проверенные частноправовые средства: недействительность договора или торгов, зачет встречных требований и т.д.

Современные правовые порядки идут от восприятия публичных закупок как административно-правового или финансово-правового института к его интеграции с обычным обязательственным правом. Для России подобный подход является историческим наследием. На примере размера неустойки и права заказчика на односторонний отказ договора иллюстрируются критерии, по которым можно определить, является ли специальное регулирование

допустимым, или же это сингулярное право, отрицающее общие принципы частного права¹.

В настоящее время, российский законодатель имеет широкий спектр полномочий в законодательной сфере, что неизбежно приводит к повышению правовой культуры на всей территории нашей страны, либо, наоборот, к возникновению громоздких документов, непонятных для понимания сторон осуществления государственного заказа, что может привести к неправильному планированию закупок, но надежда остается всегда за первым вариантом.

Развитие контрактной системы, в некоторой степени, представляет собой «собирательный» процесс, базирующийся на всех сферах жизни человека, включая передачи и реализации благ первой необходимости и заканчивая тендерами на оружие или боеприпасов для обороны нашей страны.

Современное состояние контрактной системы в сфере государственных (муниципальных) закупок и дальнейшее развитие правового регулирования осуществляется в направлении цифровизации области государственных закупок. Активной отправной точкой трансформации и цифровизации данной сферы связывают с Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 гг.².

Несомненно, что цифровизация и автоматизация процедур в сфере государственных закупок способствует повышению прозрачности, т.к. является неотъемлемой частью повседневной жизни и является фактором, оказывающим влияние на снижение количества коррупционных преступлений и уменьшению количества ущерба от хищений бюджетных средств. Данные официальной статистики показывают, что доля заключенных цифровых контрактов с октября 2023 года по конец февраля 2024 года составила около 26%, что указывает на эффективность введения правового регулирования

¹ См.: Кирпичев А.Е. Закупки для нужд публичного сектора и система обязательственного права: терминология и выбор применимых норм // Закон. 2021. № 8. С. 65.

² «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 гг.» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.11.2021).

цифрового контракта в Закон № 44-ФЗ. Именно процедура отбора поставщика является основным краеугольным элементом, обеспечивающим в дальнейшем надлежащее исполнение обязательств по контракту, и именно данный институт в первую очередь и получил свою структуризацию в цифровой форме, а именно формирование и заполнение извещения и заявки заказчиком и поставщиком, так как ЕИС автоматически формирует проекта контракта из размещенных сведений сторонами. Проведение торгов в электронной форме предопределило в качестве своей ключевой особенности появление дополнительного субъекта – оператора электронной площадки, на которого возложена обязанность создания условия для проведения торгов в режиме непрерывности и надежности соответствующего технического функционала. Такой дополнительный субъект, а также иные особенности, связанные с проведением электронных торгов, позволяет сделать следующий вывод:

Электронная форма заключения контракта (цифровой контракт) в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой нормативно-правовое выражение процедуры (электронная процедура) заключения контракта для приобретаемых товаров и/или услуг, используемых для удовлетворения публичных потребностей, посредством которой создаются наиболее оптимальные условия для реализации принципов закупочной системы, таких как прозрачность, объективность, равноправие участников закупки, эффективность и экономность использования средств, предназначенных для данных целей доступность.

Глава 2. Система способов и средств отбора исполнителей контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

2.1. Способы отбора исполнителей контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

В научных исследованиях, посвященных изучению проблем правового регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, определение поставщика-исполнителя контракта связывается с определением способа отбора исполнителей контракта.

Проведенный исторический анализ правового регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, позволяет утверждать, что в основном, нормативные акты, регулирующие вопросы контрактной системы и непосредственно закупок, не содержали вовсе, или содержали противоречивые предписания, касающиеся отбора исполнителей по государственным и муниципальным заказам. Это создавало значительные затруднения в правоприменительной практике.

Более детально данный вопрос был впервые проработан в уже недействующем Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».¹ Следует отметить, что некоторые положения указанного закона были использованы и включены в ныне действующий закон – Закон № 44-ФЗ.

¹ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105; 2013. № 27. Ст. 3463.

Ныне действующий нормативно-правовой акт значительно увеличил количество видов непосредственно самих процедур, которые могут быть использованы для отбора исполнителей заказов, также в акте предусмотрен возврат к двухэтапному конкурсу, который ранее был отменен предшествующим законом.

По общему правилу, специальные нормы имеют приоритет над общими, в данных правоотношениях также нет исключений. Все иные нормы, которые регулируют сферу государственных закупок, должны соответствовать Закону № 44-ФЗ, что нашло свое законодательное закрепление в пункте 1 статьи 2 указанного закона. И этому есть логичное объяснение. Поскольку только указанный закон узконаправленно и детально регулирует весь процесс осуществления закупочной деятельности. Именно только в нем детально прописывается порядок проведения тендеров, детализируется система планирования государственных закупок, порядок и процесс отбора участников закупок, вводится ограничение на установление заказчиком иных требований, помимо тех, что установлены непосредственно в самом законе, выдача и обеспечения банковской гарантией малого и среднего бизнеса и т.д. Соответствующая детализация всех сторон контрактной системы в итоге должна служить максимальной гарантированностью законности осуществления всех сторон контрактной системы и надлежащего исполнения сторонами взятых на себя контрактных обязательств.

Как было указано, в настоящий момент помимо основного закона существует целый ряд иных нормативно-правовых актов, которые регулируют закупочную деятельность. Рассмотрим некоторые наиболее важные из них более детально.

Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹ содержит общие

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571; 2024. № 33 (Ч. 1). Ст. 4928.

положения о процессе государственных закупок. В данном законе установлен процесс закупочной деятельности, но без определенной конкретизации как подобно имеет место быть в Законе 44-ФЗ, что имеет положительные и отрицательные свойства. Так, отсутствие детальной регламентации закупочной деятельности позволяет заказчику индивидуализировать свои пожелания в отборе заявок участников, но в тоже время в этом скрываются негативные моменты, проявляющие себя в том, что заказчик может злоупотребить своим правом на конкретизацию отбора заявок и установить либо завышенные требования, либо требования которым изначально будет соответствовать конкретный субъект, тем самым ограничивая свободную конкуренцию хозяйственного оборота.

Министерство экономического развития Российской Федерации периодически осуществляет мониторинг закупочной деятельности, осуществляемой в рамках Законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. По итогам такого мониторинга и осуществляется комплексный анализ качества и эффективности проводимой закупочной деятельности в стране. В частности, было выявлено некоторые проблемы Закона № 223-ФЗ по отношению к Закону № 44-ФЗ. Основным недостатком является отсутствие четкой регламентации закупочной деятельности, что приводит к большинству случаев к осуществлению закупок неконкурентными способами.¹

Одним из вариантов решения этой проблемы является введение в текст нормативного акта определенных ограничений и запретов на произвольное установление заказчиком различных требований. Еще одним действенным, на наш взгляд, методом может являться опубликование сведений, содержащих обоснование того, по каким критериям был отобран тот или иной способ закупки и причины, по которым были отклонены заявки при отборе.

¹ См.: Ежеквартальный отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за I квартал 2024 года [Электронный ресурс] // Контрактная система – URL: https://mi.gov.ru/commsystem/upload/library/2024/04/mai/I_2024.pdf (дата доступа: 10 мая 2024 года).

Помимо указанных проблем как показал проведенный мониторинг, существуют и иные проблемы в закупочной сфере института государственного контракта, например, существующие различные погрешности при ведении реестра договоров. В конечном счете, это позволяет недобросовестным заказчикам в последующем вносить различные коррективы непосредственно уже в сам заключаемый договор, изменяя его условия. При осуществлении данного нарушения страдают, в первую очередь, представители малого и среднего бизнеса.

Вне четкой сферы законодательного контроля остается сфера раскрытия информации. Так, такая информация не всегда точно и в полном объеме раскрывается заказчиками, что приводит к массовым расхождениям, несоответствиям, а порой даже неумышленно вводят в заблуждение иных лиц, которые в том или ином аспекте участвуют в системе государственных закупок.

Указанные недостатки значительно снижают правовые возможности и регулятивные свойства закона, что, в конечном итоге, приводит к тому, что интересы участников закупочной деятельности не в полной мере защищены и требуют своей детальной законодательной проработки.

Сложность внесения изменений в указанный закон в том, что сложно выработать единые стандартизированные правила для функционирования всей контрактной системы, а также применять единый подход к различным субъектам контрактной системы.

Несмотря на различные сложности в соответствующей сфере, принимаются попытки ее изменения и усовершенствования на законодательном уровне. В частности, Министерством экономического развития Российской Федерации постоянно даются рекомендации для заказчиков и участников закупочной деятельности и разрабатываются предложения для совершенствования законодательства.

В тоже время как показывает правоприменительная практика, на сегодняшний день кардинального изменения в данной сфере можно добиться

только на законодательном уровне путем детальной регламентации всех сторон института государственных закупок.

Динамизм цикличности жизнедеятельности субъектов является объектом правового регулирования. На наш взгляд, исследование динамических конструкторов правовой действительности, выражающихся в механизме определенного вида деятельности, позволяет выявить недостатки правового регулирования для их устранения в целях совершенствования нормативно-правовой основы, регулирующий определенную сферу общественных отношений.

Для определения динамической составляющей контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд установим механизм его «работы».

В статье 1 Закона № 44-ФЗ приведен терминологический аппарат понятийного состава контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Определяющей правовой категорией, поясняющей целевое предназначение контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, является закупочная деятельность. Под последней понимается совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом № 44-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

В данном приведенном определении понятия закупочной деятельности в рамках Закона № 44-ФЗ нетривиально раскрывается механизм закупочной деятельности, в двух смысловых компонентах (элементах) – «действия, осуществляемые в порядке в соответствии с Законом № 44-ФЗ» и «государственные «муниципальные» нужды».

Первый компонент характеризует процедуру, то есть организационный порядок действий субъектами государственной закупки для достижения целей Закона № 44-ФЗ, что выражается в способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (статья 24 Закона № 44-ФЗ).

Второй компонент – «государственные «муниципальные» нужды.

В настоящем правовом акте не конкретизируется, что понимать под государственными и муниципальными нуждами. Вместе с тем смысловое содержание данного понятия можно извлечь из общего смысла структурировано-содержательного текста Закона № 44-ФЗ. Такое понятие является фундаментальной правовой категорией, наряду с микроправовыми категориями – целями и интересами субъектов гражданских правоотношений, в контрактной системе для обеспечения государственных и муниципальных нужд, поскольку целенаправляет динамизм закупочной деятельности для обеспечения потребностей отдельных субъектов, относящихся к юридическим лицам, в их нормальном функционировании с целью реализации проведения государственной и муниципальной политики. Имеется немало разъяснений от правоприменительных органов, что понимать под государственными и муниципальными нуждами. К примеру, федеральная антимонопольная служба Российской Федерации предлагает нижеследующую формулировку этой категории.

Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также - нужды субъектов Российской Федерации). Под нуждами федеральных бюджетных учреждений

и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений¹.

Как представляется, содержательное определение понятия государственных и муниципальных нужд зависит от круга субъектов, для удовлетворения потребностей которых осуществляется нормативно и организационно регламентированная закупочная деятельность.

Согласно статье 1 Закона № 44-ФЗ субъектами закупочной деятельности выступают поставщик (подрядчик, исполнитель) – участник закупки и государственный заказчик.

Участником закупки является любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала.

Однако государственным заказчиком – государственный орган (в том числе орган государственной 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.

Таким образом, государственным заказчиком выступают, в том числе иные уполномоченные лица, которые наделены правом действовать от имени

¹ См.: Письмо ФАС РФ от 07 августа 2011 года № АЦ/26172 «О разъяснении законодательства» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в силу статьи 26 Закона № 44-ФЗ, и могут принимать на себя бюджетные обязательства. В соответствии со статьей 6 БК РФ получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

В связи с этим нужды уполномоченных лиц и бюджетных учреждений, которые обеспечиваются за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета и внебюджетных источников финансирования, являются государственными (муниципальными) нуждами. В ином случае, нужды бюджетных учреждений не являются государственными (муниципальными) нуждами.

Государственные (муниципальные) нужды как самоцель реализации механизма закупочной деятельности служит разграничению с закупочной деятельностью, осуществляемой в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ)¹. В последнем законе осуществление субъектами закупочной деятельности направлено на удовлетворение негосударственных (немуниципальных) нужд, что отражается в различии субъектного состава закупочных правоотношений при сравнительном анализе между собой Законов № 44-ФЗ и ФЗ № 223-ФЗ.

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571; 2024. № 33 (Ч. 1). Ст. 4928.

Следующим элементом механизма закупочной деятельности, predetermined пределами удовлетворения потребностей в форме государственных (муниципальных) нужд являются субъекты закупочных правоотношений, которые были перечислены выше.

Средством взаимодействия субъектов закупочных правоотношений является контракт ((государственный или муниципальный контракт) либо гражданско-правовой договор), предметом которого выступает поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) (статья 1 Закона № 44-ФЗ).

Перманентным элементом, определяющим системно-организационную «работу» механизма закупочной деятельности, является способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, перечень которых приведен в статье 24 Закона № 44-ФЗ.

Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд дифференцируются на следующие виды:

В зависимости от способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг на конкурентной или неконкурентной основе:

- 1) конкурентные способы:
 - а) конкурсы (открытый конкурс в электронной форме, закрытый конкурс, закрытый электронный конкурс);
 - б) аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый электронный аукцион);
 - в) запрос котировок в электронной форме (электронный запрос котировок);

2) неконкурентные способы, когда заказчики при осуществлении закупок осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В зависимости от реализации закупочной процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг единолично или совместно с другими лицами:

1) единоличные конкурсы и аукциона (процедура закупочной деятельности осуществляется самостоятельно государственным заказчиком);

2) совместные конкурсы и аукционы (процедура закупочной деятельности осуществляется совместно государственным заказчиком и привлекаемым им организатором).

При этом необходимо отметить, что электронный конкурс, электронный аукцион, электронный запрос котировок, закупка, осуществляемая в соответствии с Законом № 44-ФЗ, считаются электронными процедурами, в свою очередь, закрытый электронный конкурс, закрытый электронный аукцион – закрытыми электронными процедурами.

Нормативно обусловленная дифференциация способов нацелена на формирование только единого рынка распределения экономических благ и расширение экономико-правовых возможностей участников контрактной системы в целом¹.

Размещение заказа государственными организациями может осуществляться различными вышеприведенными способами. Государственный контракт может быть заключён с помощью проведения торгов либо запросом котировок, либо осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Способ заключения контракта зависит от ряда условий. Например, закупку в виде электронного запроса котировок допускается размещать в случае, если годовой объем

¹ См.: Обоснование закупки у единственного поставщика // Официальный сайт Контур. Официального партнера. URL: <http://zakupki-kontur.ru/news/obosnovaie-zakupki-u-edinstvennogo-postavshhika/> (дата доступа: 10.06.2024 г.).

закупок не превышает двадцать процентов совокупного годового объема закупок заказчика или сто миллионов рублей в отношении заказчика, совокупный годовой объем закупок которого в прошедшем календарном году составил менее пятисот миллионов рублей. Государственный контракт с единственным поставщиком заключается по номенклатуре товаров, а в некоторых случаях необходимо и оценка, как по цене, так и по критериям закупаемого товара либо услуги. В основном подобная процедура проводится при закупках для нужд оборон комплекса, в научной сфере или высокотехнологичной сфере.

Необходимо отметить, что «способы реализации государственного заказа» и «способы определения поставщика» имеют один и тот же смысл, так как конечный итог поиска «достойного» поставщика блага является большей частью реализации такого заказа¹. Некоторые исследователи придерживаются иного мнения, считая, что «способ определения поставщиков» является одной из составляющей «способа реализации государственного заказа», так как реализация закупки в целом представляет собой комплексную процедуру, которой следует уделить пристальное внимание и тщательно продумать каждый «шаг»².

Следовательно, необходимо сделать акцент на самом «выборе» закупаемой продукции и «воле» заказчика размещения государственного заказа при установлении различных требований и условий к участникам закупочных процедур.

Вышеуказанные факторы свидетельствуют об экономической значимости государственного заказа как инструмента по распределению средств государственного бюджета.

¹ См.: Турилина А.А. Распределение государственного заказа//Российская газета. 2015. № 7. С.83.

² См.: Булатова А.А., Куральков И.В. Контрактная система: элементы и процедура исполнения // Российская газета. 2016. № 14. С. 25.

В статье 24 Закона № 44 – ФЗ приводятся способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), более подробно обратимся к каждому из них.

Конкурсы представляют собой конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при которых победителем является лицо, предложившее лучшие условия исполнения контракта, и заявка на участие, в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке.

В Законе № 44-ФЗ конкурсы подразделяются на нижеприведенные виды.

Открытый конкурс в электронной форме – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором информация о таком конкурсе доводится до сведения неограниченного круга лиц путем размещения извещения в Единой информационной системе (далее – ЕИС)).

В целом открытый конкурс в электронной форме является основной формой для проведения торгов. Законом о контрактной системе предоставляется возможность использования других форм закупок только лишь в определенных в нём случаях. Открытый конкурс в электронной форме подразумевает информирование о его проведении, которое доступно неограниченному кругу лиц, в имеющейся единой информационной системе. Государственный контракт заключается с победителем конкурса, который предложил самую привлекательную цену за оказание, каких - либо услуг, выполнение работ или поставку товара.

Закрытый конкурс – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором информация о нем направляется определенному кругу лиц, которые отвечают определенным условиям.

Данный способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в существе сходен с открытым конкурсом. В отличие от последнего, сведения о закрытой процедуре закупки направляются определенным потенциальным претендентам, на участие которых выбирает заказчик исходя из требования,

которые предусмотрены законом о контрактной системе и самой закупочной документацией.

Закрытый электронный конкурс Закрытый электронный конкурс – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором приглашение и документация о таком конкурсе направляет оператор специализированной электронной площадки в адрес аккредитованных на специализированной электронной площадке участникам закупки, в отношении которых в реестр участников закупки, аккредитованных на специализированной электронной площадке.

В алгоритм осуществления закупки путем проведения закрытого электронного конкурса включаются следующие действия:

1) заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе приглашение;

2) приглашение и документация о закупке не позднее одного рабочего дня, следующего за днем их размещения, направляются оператору специализированной электронной площадки путем информационного взаимодействия специализированной электронной площадки с единой информационной системой;

3) не позднее одного рабочего дня, следующего за днем получения приглашения и документации о закупке, предусмотренных пунктом 1 настоящей части, оператор специализированной электронной площадки направляет приглашения аккредитованным на специализированной электронной площадке участникам закупки;

4) оператор специализированной электронной площадки направляет заказчику поступившие от участников закупки запросы о предоставлении документации о закупке, а также следующие информацию и документы таких участников;

5) комиссия по осуществлению закупок рассматривает такую информацию и документы;

6) заказчик формирует с использованием специализированной электронной площадки протокол рассмотрения запросов о предоставлении документации о закупке;

7) По результатам рассмотрения поступивших заявок и информации комиссия по осуществлению закупок принимает решение: об отказе участнику закупки в предоставлении документации о закупке; отклонении заявки, поданной участником закупки; об определении победителя закупки и подписании с ним государственного контракта в электронной форме посредством использования квалифицированной электронной подписи.

Аукционы – конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при которых победителем является лицо, предложившее по результатам проведения процедуры подачи предложений о цене контракта или о сумме цен единиц товара, работы, услуги наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен таких единиц либо в случае, предусмотренном пунктом 9 части 3 статьи 49 Закона № 44 – ФЗ, - наиболее высокий размер платы, подлежащей внесению участником закупки за заключение контракта.

В последнем случае, участники закупки вправе подать ценовые предложения, предусматривающие увеличение ценового предложения, если при проведении процедуры подачи ценовых предложений подано ценовое предложение, предусматривающее снижение цены контракта либо суммы цен единиц товара, работы, услуги до половины процента начальной (максимальной) цены контракта либо начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги или ниже, такая процедура проводится на право заключения контракта в порядке, предусмотренном пунктом 9 части 3 статьи 49 Закона № 44 – ФЗ.

Необходимо отметить, что порядок проведения аукциона еще урегулирован в ГК РФ, котором, в отличие от Закона № 44-ФЗ, содержатся определенные отличия, установленные пунктом 4 статьи 447 ГК РФ¹.

Ранее упоминалось, что аукцион таких формах торгах как: открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион и закрытый электронный аукцион

Открытый аукцион в электронной форме – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором информация о таком конкурсе доводится до сведения любым лицам через ЕИС, с указанием времени, места, сроков и требований к участникам закупок.

Требования к участникам закупочной деятельности устанавливаются единые, могут быть также установлены дополнительные требования. Проведение такого конкурса происходит при помощи оператора определенной электронной площадки либо специализированной организации, на которой происходит процедура проведения аукциона. Чтобы участвовать в аукционе лица должны пройти регистрацию в ЕИС и аккредитацию у оператора определенной электронной площадки либо специализированной организации.

Закрытый аукцион – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором информация о таком конкурсе также доводится до сведения определенным лицам через ЕИС с приложением соответствующей информации.

Под закрытостью законодатель понимает и предлагает введение определенного ограничения, то есть к участию в процедуре закупки допускается ограниченный круг лиц. Критерием отбора таких лиц служат определенные требования, предъявляемые к будущим участникам закупок, и только в случае удовлетворения таким требованиям они могут стать

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 11 марта 2024 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 2024. № 12. Ст. 1572.

участниками закупочной деятельности. Также такие субъекты должны быть способны удовлетворить имущественный интерес государства в виде поставки продукции/работ/услуг.

На наш взгляд, нормы, составляющие регулирование процедуры закрытого аукциона, не направлены и/или затрудняют свободное развитие конкуренции в хозяйственном обороте. Причина в том, что указанные положения о привлечении к закупкам только ограниченного числа и видов контрагентов может способствовать монополизации определенного рынка товаров/работ/услуг. В связи с чем на законодательном уровне были установлены ограничения для повсеместного и свободного использования заказчиками такой формы отбора контрагентов.

Закрытый аукцион, как правило, используется заказчиками для проведения торгов, связанных с сохранением государственной тайны.

Проведение закрытого способа закупки возможно по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (пункт 2 статьи 72 Закона № 44-ФЗ).

Необходимо отметить, несмотря на то что законом не предусматриваются случаи, при наличии которых организатор торгов может проводить закрытый конкурс либо закрытый аукцион, в данном законе детально не регламентированы возможные запреты, и случаи, при наличии которых участник не имеет право проводить закрытую процедуру.

На наш взгляд, одним из важнейших запретов для проведения открытых конкурсов является обстоятельство отнесения предмета закупки тем или иным образом к государственной тайне. В Российской Федерации существует специальный закон, регулирующий данную область отношений, Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне»¹. В данном правовом акте дано определение государственной тайны и установлено, что только Президент Российской Федерации может

¹ См.: Закон РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. № 182.

устанавливать круг информации, которая относится к государственной тайне Российской Федерации¹.

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации предусмотрена ответственность публичных контрагентов при нарушении последними правил проведения закрытых процедур закупок.

Так, пункт 2.1 статьи 7.29 КоАП РФ² предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей на конкретное должностное лицо, в случае, когда государственный или муниципальный орган необоснованно проводит закрытую процедуру закупки, либо не направляет сведения для согласования закупочной процедуры в специальный орган контроля за осуществлением закупочной деятельности, либо имеются иные нарушения в системе закупочной деятельности.

Исходя из законодательного определения понятия контрактной системы следует справедливо указать на юридическую ответственность ее участников за нарушение закупочного процесса, поскольку качество процесса планирования и осуществления заказа обеспечивается субъектами таких правоотношений³.

Главной функцией любой контрактной службы заказчика является выбор способа определения исполнителя.

Необоснованный выбор заказчиком соответствующего способа определения поставщика и несоблюдение им правил закупочного процесса влечет для него соответствующую административную ответственность в виде штрафа в размере от 30000 до 50000 рублей (в соответствии со ст. 7.29 КоАП РФ).

¹ См.: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. №1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49, ст. 4775.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.

³ См.: Добрецов Г.Б. Способы закупок. учебное пособие. Красноярск. 2015. С. 48.

Согласимся с точкой зрения, что считается нецелесообразным устанавливать юридическую ответственность за «ошибочный» выбор способа определения реализации государственного заказа по причине того, что контрактное законодательство является «труднопонимаемым», и соответствующего специализированного органа по толкованию норм права в данной сфере не наблюдается¹.

Закрытый электронный аукцион – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при котором приглашение и документация о таком конкурсе направляет оператор специализированной электронной площадки в адрес аккредитованных на специализированной электронной площадке участникам закупки, в отношении которых в реестр участников закупки, аккредитованных на специализированной электронной площадке.

Закрытый электронный аукцион проводится в порядке, аналогичном для порядка закрытого электронного конкурса, при условии определения минимального ценового предложения либо максимального ценового предложения.

Запрос котировок представляют собой конкурентный способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при которых победителем является лицо, кто соответствует требованиям извещения об осуществлении закупки и предложил наименьшую цену контракта.

Запрос котировок не является торгами, в связи с этим на него не распространяется действие норм статей 447 - 449 ГК РФ.

Запрос котировок осуществляется в двух формах: *электронный запрос котировок* и *закрытый запрос котировок*.

Электронный запрос котировок – это способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при следующих условиях:

¹ См.: Добрецов Г.Б. Способы закупок. учебное пособие. Красноярск. 2015. С. 26.

а) информация о закупке сообщается заказчиком путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого запроса котировок в электронной форме, доступного неограниченному кругу лиц;

б) описание предмета закупки осуществляется в соответствии с пунктом 6.1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ;

в) победителем открытого запроса котировок в электронной форме признается участник открытого запроса котировок в электронной форме, заявка которого соответствует требованиям, установленным в извещении о проведении открытого запроса котировок в электронной форме, и содержит наиболее низкую цену договора.

Закрытый запрос котировок – это способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при следующих условиях:

а) информация о закупке не подлежит размещению в единой информационной системе;

б) информация о закупке сообщается заказчиком путем направления приглашения принять участие в закрытом запросе котировок с приложением документации о закрытом запросе котировок не менее чем 2 лицам, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом закупки;

в) описание предмета закупки осуществляется в соответствии с пунктом 6.1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ; г) победителем закрытого запроса котировок признается участник закрытого запроса котировок, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закрытом запросе котировок, и содержит наиболее низкую цену договора.

По сравнению с запросом котировок, запрос предложений является новым институтом в российском законодательстве по размещению заказов и отличается он от запроса котировок по способу определения победителя закупки.

В отличие от запроса котировок, **запрос предложений** – это конкурентный способ определения поставщиков (подрядчиков,

исполнителей), при которых победителем является лицо, заявка на участие в закупке которого в соответствии с критериями, определенными в документации о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (пункт 22 статьи 3.2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ (ред. от 04 августа 2023 года) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ))¹.

Запрос предложений осуществляется в двух формах: *электронный запрос предложений* и *закрытый запрос предложений*.

Электронный запрос предложений – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при следующих условиях:

а) информация о закупке сообщается заказчиком путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого запроса предложений в электронной форме и документации об открытом запросе предложений в электронной форме, доступных неограниченному кругу лиц;

б) описание предмета закупки осуществляется с соблюдением пункта 6.1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ;

в) победителем запроса предложений в электронной форме признается участник запроса предложений в электронной форме, заявка на участие в запросе предложений в электронной форме которого в соответствии с критериями, установленными в документации о запросе предложений в электронной форме, наиболее полно соответствует требованиям документации и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571; 2024. № 33 (Ч. 1). Ст. 4928.

Электронный запрос предложений проводится в порядке, установленном настоящей статьей для проведения конкурса в электронной форме, с учетом особенностей, установленных статьями 3.4 Закона № 223-ФЗ.

Закрытый запрос предложений – способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при следующих условиях: а) информация о закупке не подлежит размещению в единой информационной системе;

б) информация о закупке сообщается заказчиком путем направления приглашения принять участие в закрытом запросе предложений (с приложением документации о закрытом запросе предложений) не менее чем 2 лицам, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом закупки;

в) описание предмета закупки осуществляется в соответствии с пунктом 6.1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ;

г) победителем закрытого запроса предложений признается участник закрытого запроса предложений, заявка на участие в закрытом запросе предложений которого в соответствии с критериями, установленными в документации о закрытом запросе предложений, наиболее полно соответствует требованиям документации и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Некоторые ученые в области права называют запрос предложений противоречивым способом¹.

Данную противоречивость объясняют «размытой» регламентацией правил процедуры запроса предложений в контрактном законодательстве.

В Законе № 44-ФЗ устанавливается закрытый перечень условий, когда проведение запроса предложений и запроса котировок является правом заказчика. Помимо конкурентных способов осуществления закупок, предполагающих участие в процедуре двух и более претендентов,

¹ См.: Трефилова Н.В. Теоретические и практические проблемы реализации предложений // Аукционный вестник: всероссийский информационно-аналитический еженедельник [Электронный ресурс]. URL: <http://auctionvestnik.ru/node/165> (дата доступа: 10 мая 2024 года).

законодательством предусмотрен особый неконкурентный способ — закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) представляют собой неконкурентный способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при которых государственный контракт заключается с конкретным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) без проведения процедуры выбора поставщика¹.

По сути, отсутствует процедура определения выигрышной стороны. Такой вид закупочной процедуры может быть использован заказчиком в случаях, когда цена контракта является незначительной и отсутствует необходимость установления каких-либо дополнительных требований к участникам.

По временным критериям и по критериям трудозатрат этот способ определения исполнителя эффективен для всех участников.

Перечень случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлен в пункте 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, в их числе:

осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;

выполнение работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации;

осуществление закупки товара, работы или услуги государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;

заключение контракта на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, с поставщиком таких

¹ См.: Субботина М.О. Особенности определения поставщиков для государственных и муниципальных нужд без проведения торгов // Юридический журнал. 2017. № 7. С.96.

вооружения и военной техники, включенным в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники;

оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, обращению с твердыми коммунальными отходами, отходами I и II классов опасности, газоснабжению и другие случаи.

Алгоритм действий при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заключается в следующем:

планирование закупки, что включает: обоснование потребности в закупке у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, обоснование цены государственного контракта, составление решения органа управления; подготовка соответствующей документации (составление проекта государственного контракта расчетов и обоснования цены составленного проекта контракта). Обоснование потребности в закупке у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя разрабатывается структурным подразделением Заказчика, имеющим потребность в товаре, работе, услуге, которое должно содержать:

информацию о причинах и (или) необходимости осуществить закупку у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя;

НМЦД, включая информацию о расходах на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей;

обоснование выбора конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) с приложением следующих документов: копии выписки из единого государственного реестра юридических лиц (для юридического лица), копии выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (для индивидуального предпринимателя), копии документа, удостоверяющего личность (для физического лица); копии документов, подтверждающих полномочия лица на подписание договора от имени поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случаев, когда подписание договора будет осуществляться физическим лицом (в том числе зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя), если

участником закупки является физическое лицо, либо лицом, указанным в едином государственном реестре юридических лиц в качестве лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, если поставщиком (подрядчиком, исполнителем) является юридическое лицо;

определение поставщика (подрядчика, исполнителя): подготовка отчета с обоснованием заключения государственного контракта с единственным поставщиком и нецелесообразностью проведения конкурентных способов закупки;

заключение государственного контракта;

направление уведомления о такой закупке в контрольный орган в сфере закупок;

исполнение государственного контракта;

формирование отчетности по результатам исполнения государственного контракта.

Законом № 44-ФЗ предусматривается обоснование цены закупки для закупки у единственного поставщика, но не отсутствуют критериев его обоснования.

Следует отметить, что правоведы высказали отдельные предложения, направленные на совершенствование процедуры закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)¹, которые заключаются в следующем:

обоснование должно полностью разъяснить цель закупки, на что данное благо будет направлено;

описание объекта, его предназначение и цена;

условия заключения контракта;

должны быть отражены достоинства поставщика, критерии его положительных сторон;

указать условия и обстоятельства, при которых невозможно провести хотя бы одну их конкурентных способов определения поставщика;

¹См.: Оноприенко А.А., Яковлева А.Р. Закупка у единственного поставщика: основные моменты // Финансовое обеспечение. 2017. № 23. С.12.

сформировать вывод или позицию о том, что именно у выбранного поставщика будет производиться передача блага;

в приложении необходимо расчет, при котором в процессе проведения конкурентного способа определения поставщиков заказчик не сможет сэкономить свои средства¹.

Что касается судебной практики рассмотрения споров, касающихся контрактных правоотношений с закупочной деятельностью у единственного поставщика, то в большинстве случаев арбитражные суды рассматривают дела, в которых происходит дробление однородного товара, что противоречит контрактному законодательству².

Обоснование выбора конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) должно включать в себя следующие причины:

определенный товар, работа, услуга потребовались срочно, а при проведении «быстрой» срочной покупки его нет в наличии (также, в таком случае можно отразить момент почему заказчик не смог сделать осуществить данную закупку);

определенный товар, работа, услуга имеется у одного поставщика, аналогичных объектов не имеется;

отсутствие выгоды (имеются несколько производителей у которых одна и та же цена на товар);

поставщик не имеет никакого интереса к сделке (в качестве доказательства можно использовать переписку с поставщиком);

¹ См.: Обоснование закупки у единственного поставщика // Официальный сайт Контура. Официального партнера. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-ko№tur.ru/№ews/obos№ova№eie-zakupki-u-edi№stve№№o№ogo-postavshhika/> (дата доступа: 10 мая 2024 года).

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 17 июля 2023 года № 303-ЭС23-11867 по делу № А73-19465/2021 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

имеются скидки на данное благо в определенный период времени, и за этот период времени необходимо успеть его приобрести¹.

Что касается плюсов закупки у единственного поставщика, следует перечислить следующие:

можно приобрести определенный товар, работу, услугу у известного поставщика (подрядчика, исполнителя), имеющего высокую деловую репутацию;

минимальные риски при заключении самого контракта;

минимальные трудозатраты;

минимальные затраты по времени на осуществление процедуры закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Минусы такой процедуры:

не всегда закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) приводит к экономии бюджетных средств;

не всегда качественное исполнение контракта;

возможность злоупотребления правом на закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), поскольку имеется вероятность сговора между заказчиком и поставщиком.

Данный способ является более распространенным и «уязвимым» различным правонарушениям, так как закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) производится только у одного поставщика. В данном случае, не исключается, и сговор между сторонами контракта, что приводит к нарушению контрактного российского законодательства.

Следует сказать, что ранее действовавшее не закрепляло требований или содержало противоречивые предписания, касающиеся вопроса отбора исполнителей в контрактной системе. Впервые нормы, регулирующие данный вопрос были закреплены в Законе № 94-ФЗ. В последующем и ныне

¹ См.: Федеральная контрактная система // Контур-закупка. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-kontur.ru/news/obosnovaniye-zakupki-u-edinственного-postavshhika/> (дата доступа: 10 мая 2024 года).

действующем Законе № 44-ФЗ значительно увеличено количество процедур, которые могут быть использованы для отбора исполнителей заказов.

Помимо указанного закона нормы, содержащие правила отбора исполнителей по заключаемому контракту, могут содержаться и в иных нормативных актах.

По общему правилу, специальные нормы имеют приоритет над общими и иные нормы, которые регулируют сферу государственных закупок, должны соответствовать Закону № 44-ФЗ, что нашло свое легальное закрепление в самом законе.

В связи с этим при наличии противоречий или существовании пробела в законодательстве по вопросам отбора исполнителей, правоприменитель должен использовать нормы права, регулирующие данный вопрос закрепленные в Законе № 44-ФЗ.

От законодателя требуется максимальной правовой регламентации всей процедуры осуществления закупочной деятельности и отбора исполнителей/поставщиков в целях недопущения снижения конкуренции хозяйственном рынке и установления монополистических возможностей для недобросовестных участников закупочной деятельности.

Помимо указанной проблемы отбора исполнителей, существует множество иных проблем, требующих своего нормативного решения: механизм обжалования действий /бездействий недобросовестных заказчиков, раскрытие закупочной информации и т.д.

Как было сказано, в действующем Законе № 44 - ФЗ регламентированы конкурентные и неконкурентные способы осуществления закупок и отбора исполнителей. В качестве конкурентных способов обозначаются конкурсы и аукционы, запрос котировок и предложений. В Законе № 44 - ФЗ содержится неконкурентный способ - закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Данный способ осуществления закупки применяется только в случаях, предусмотренных законом.

Правительство Российской Федерации систематически расширяет список товаров и услуг, которые могут быть предметом только открытого аукциона. Также необходимо отметить, что при проведении открытого аукциона наиболее полно реализуются заложенные в законе критерии отбора предполагаемых контрагентов по закупкам.

Электронная форма закупок является приоритетным способом отбора поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному контракту.

Электронная форма закупок имеет ряд положительных моментов: повышается уровень конкуренции; сокращение вмешательства в соответствующие процедуры членов комиссий; снижаются коррупционные риски и злоупотребления правом; высокая степень прозрачности процесса закупок. Вместе с тем наличествуют также негативные последствия электронных процедур при осуществлении закупки для отбора поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному контракту, связанные с тем, что возрастает нагрузка на единую информационную систему, что поставит под угрозу своевременное планирование и исполнение контрактов.

Помимо приведенных конкурентных и неконкурентных способов для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок, данные способы могут осуществляться на единоличной основе (заказчик осуществляет организационные мероприятия по закупочной деятельности собственными силами) или совместной основе.

Организация совместной закупки предусмотрена ст. 25 Закона № 44-ФЗ, ее характерной особенностью является множественность лиц на стороне заказчика, которая обусловлена целью повышения эффективности закупки. Объединение интересов в организации совместной закупки вызвано имущественными потребностями заказчиков в товарах (работах, услугах) объемом которых невелик, но при объединении такая закупка становится более привлекательной для потенциальных участников закупки. По результатам совместной закупки выбирается один победитель, с которым каждый из заказчиков заключает контракт (договор) в объеме и на условиях собственной

потребности. Как следствие, можно утверждать, что совместные конкурсы и аукционы (совместная закупка) – это форма организации процедуры государственной закупки, правовой основой которой является соглашение о проведении совместной закупки по условиям которого Заказчики передают часть своих полномочий по организации и проведению такой закупки организатору.

В соответствии со статьей алгоритм осуществления совместного конкурса и аукциона основывается на следующих особенностях с учетом общего порядка проведения конкурса и аукциона:

1) проведение совместного конкурса или аукциона осуществляется его организатором, являющимся одним из заказчиков, одним из уполномоченных органов или уполномоченных учреждений, которому другие заказчики, уполномоченные органы или уполномоченные учреждения передали полномочия по проведению такого конкурса или аукциона на основании соглашения;

2) извещение об осуществлении закупки, приглашение должны содержать начальную (максимальную) цену каждого контракта, заключаемого по результатам проведения совместного конкурса или аукциона, и сумму таких начальных (максимальных) цен;

3) участник закупки подает предложение о сумме цен всех контрактов, заключаемых по результатам проведения совместного конкурса или аукциона

4) контракт по результатам проведения совместного конкурса или аукциона заключается каждой стороной соглашения;

5) обращение о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) направляется в контрольный орган в сфере закупок каждой стороной соглашения.

Также следует обратить внимание на тот аспект, что выполнение участником государственной совместной закупки обязательств по нескольким контрактам различным Заказчиком должно учитываться в качестве подтверждения квалификации в последующих закупках.

Поэтому следует указать на необходимость внесения некоторых изменений в действующее законодательство возможность подтверждения соответствия требованию «предквалификации» по стоимостному критерию контрактами, исполненными по результатам совместной закупки и дополнить ст. 31 ФЗ № 44-ФЗ пунктом 2.2. следующего содержания:

«2.2. Если при применении конкурентных способов начальная (максимальная) цена контракта, сумма начальных (максимальных) цен контрактов (в случае проведения совместного конкурса или аукциона) составляет двадцать миллионов рублей и более, заказчик (за исключением случая осуществления закупок, в отношении участников которых Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования в соответствии с частью 2 настоящей статьи) устанавливает дополнительное требование об исполнении участником закупки (с учетом правопреемства) в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке контракта или договора, заключенного по итогам совместного конкурса или аукциона, а также при условии исполнения таким участником закупки требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных при исполнении таких контракта, договора. Стоимость исполненных обязательств по таким совместным контрактам, договорам должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта».

В целях расширения возможности использования совместных закупок, а также исключения различного толкования смысла пп.2 п. 1 ст. 111.4 ФЗ № 44-ФЗ следует дополнить следующим уточнением, а именно изложив в следующей редакции:

«2) закупка осуществляется путем проведения электронного конкурса (совместного электронного конкурса) в соответствии с настоящим Федеральным законом и с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей».

2.2. Электронные торги (e-GP) как способ отбора исполнителей заказа в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

Государственные услуги для повышения эффективности и обеспечения прозрачности переходят в цифровой формат. Это также касается сферы государственных закупок, где правительство принимает использование систем электронных государственных закупок (e-GP), т.е. использование информационных технологий (особенно Интернета) государственными учреждениями и другими организациями государственного сектора для проведения и управления их закупочной деятельностью и отношениями с поставщиками товаров, работ и услуг, требуемых государственным сектором. Это мощный инструмент, который может внести значительный вклад в:

содействие развитию основных принципов закупок (повышение прозрачности, экономичности, эффективности, результативности и справедливости государственных закупок);

стимулирование инноваций посредством использования соответствующих коммуникационных технологий и информационных решений;

содействие эффективному управлению закупками;

сокращение мошенничества и коррупции; а также укрепление управления государственными финансами и подотчетности.

Эффективное использование системы электронных закупок способствует созданию и поддержанию надежного цикла финансового управления, включая планирование, исполнение бюджета, платежи, аудит, регистрацию активов и т. д. Она выводит функцию закупок на стратегический уровень за счет агрегирования информации о спросе на закупки, расходах и

результатах, предоставляя комплексные данные для анализа, составления отчетов и принятия мер.

В целях развития экономического сотрудничества и расширения торгово-экономических связей, эффективного функционирования зоны свободной торговли, формирования условий для свободного движения товаров и услуг в 2016 году Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 года № 1124-р был одобрен проект Протокола о правилах и процедурах регулирования сферы государственных (муниципальных) закупок между государствами — участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года¹.

28 мая 2017 года Президент РФ подписал федеральный закон № 99-ФЗ «О ратификации протокола между государствами – участниками договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года о правилах и процедурах регулирования государственных закупок»². Протокол устанавливает цели, принципы регулирования и требования в сфере госзакупок, включая требования к организации и проведению закупок.

В соответствии с указаниями Протокола осуществлена полномасштабная разработка и использование информационных технологий, способствующих с целью повышения прозрачности осуществляемых закупок, что потребовало изменения закупочной законодательной базы государств, которые подписали указанный Протокол. При этом ряд значительное число вопросов связано с введением порядка осуществления закупок в электронной форме.

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации «О подписании Протокола о правилах и процедурах регулирования сферы государственных (муниципальных) закупок между государствами - участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года» от 03 июня 2016 года № 1124-р // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/23325/> (дата обращения: 10.06.2024).

² См.: Федеральный закон от 28 мая 2017 года № 99-ФЗ «О ратификации Протокола между государствами - участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года о правилах и процедурах регулирования государственных закупок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 22. Ст. 3068; Договор о зоне свободной торговли: подписан 18 октября 2011 года в г. Санкт-Петербурге // Бюллетень международных договоров. № 1. 2013.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, изданная в 2008 году предусматривала, что к 2015 году все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид.

Со вступлением в силу изменений, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», после 1 июля 2018 года в электронной форме проводятся все виды закупочных процедур¹. Несомненно, проведение закупочных процедур в электронной форме, имеет ряд преимуществ. В качестве основных, на наш взгляд, можно назвать: устранение возможности сговора участников, повышение прозрачности закупок, поскольку будет отсутствовать субъективизм при оценке заявок, доступность подачи документов в любое время, раскрытие информации о цене только по итогу проведения закупочной процедуры.

На вносимые в Закон № 44-ФЗ изменения, касающиеся проведения закупок электронным способом, непосредственное влияние оказали положения Договора о Евразийском экономическом союзе, которые предусматривают необходимость обеспечения беспрепятственного доступа участников и участников государств-членов к участию в закупочных процедурах, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом².

Введение положения о проведении закупок в электронной форме безусловно является значительным шагом на пути к сближению межгосударственного сотрудничества.

¹ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2018. № 2.

² См.: Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29 мая 2014 года (ред. 25 мая 2023 года с изм. и доп., вступ. в силу с 24 июня 2024 года) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasia№commissio№.org/> (дата обращения: 10.06.2024).

С 1 июля 2018 года в соответствии с изменениями в Законе № 44-ФЗ новшеством стало, что допускается взимание платы за участие в электронных процедурах. Взимание денежных средств возможно с участника соответствующей процедуры и (или) за проведение электронной процедуры с заказчика, в случае, когда Правительством Российской Федерации установлено право операторов электронных площадок взимать такую плату. В соответствии с Постановлением Правительства от 10 мая 2018 года № 564 «О взимании операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок платы при проведении электронной процедуры, закрытой электронной процедуры и установлении ее предельных размеров»¹ операторы вправе взимать плату с победителя, с которым заключается контракт по результатам проведения закупочной процедуры.

В настоящее время активно усовершенствуются административные инструменты для эффективности государственного управления, в частности, касается и рационального распределения средств из государственного бюджета. Законом предусмотрена обязанность по заключению государственных контрактов не менее 10 % от объёма запланированного бюджета любой государственной организации. Кроме того, ранее упоминалось, что прогнозируются кардинальные изменения в сфере осуществления процедур государственного заказа, и в том числе полный переход на электронную основу.

В стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 определены следующие положения:

д) доступ к электронным формам коммерческих отношений для малого и среднего бизнеса;

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2018 года № 564 (ред. от 04 июля 2024 года) «О взимании операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок платы при проведении электронной процедуры, закрытой электронной процедуры» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 3016; 2024. № 28. Ст. 4040.

г) содействие внедрению электронного документооборота в организациях, создание условий для повышения доверия к электронным документам, осуществление в электронной форме идентификации и аутентификации участников правоотношений;

е) сокращение административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности вследствие использования информационных и коммуникационных технологий;

ж) возможность представления субъектами хозяйственной деятельности отчетности в электронном виде¹.

На сегодняшний день система закупок является наиболее эффективным способом в поддержке бизнеса, чем предоставление льгот или субсидий.

В сфере государственных закупок первоочередной проблемой является исследование, в какой степени правила Закона № 44-ФЗ позволяют заключать контракты, способствующие достижению целей устойчивого развития. При этом следует отметить, что государственные контракты, в отличие от договоров, заключаемых между коммерческими организациями и/или индивидуальными предпринимателями, имеющими значение для сторон сделки, имеют большое социальное значение, в ряде случаев затрагивают права и интересы значительных групп населения.

Со вступлением в силу изменений, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», после 1 июля 2018 года в электронной форме проводятся все виды закупочных процедур².

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

² См.: Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2018. № 2.

С нашей точки зрения, проведение закупочных процедур в электронной форме обладает рядом преимуществ: устранение возможности сговора участников; повышение прозрачности проведения государственных (муниципальных) закупок при минимизации субъективизма при оценке заявок; экстерриториальный и вневременный характер подачи документов в системе государственных (муниципальных) закупок; мобильность проведения закупочной процедуры; раскрытие информации о цене по результатам проведения закупочной процедуры.

В октябре 2019 года Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко отмечала, что негативную роль в неэффективности государственных и муниципальных закупок играет «...перегруженность и нестабильность контрактного законодательства». Как отмечает, с момента принятия Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2013 году в его текст уже «...60 раз вносились изменения. Дополнительно действует более 130 подзаконных актов»¹.

Как видится, неэффективность осуществления государственных и муниципальных закупок, а том числе их осуществления в электронной форме, связана с многоаспектностью имущественных общественных отношений действий органов публичной власти, являющихся объектом механизма осуществления государственных закупок. Однако первопричиной неэффективности осуществления государственных и муниципальных закупок выступает предметная природа механизма осуществления государственных закупок, имеющая технологическую основу, как известно, казуистичность правового регулирования создает препятствия для цифровизации государственных закупок, так как отсутствует ясность и однозначность в

¹ См.: Матвиенко предложила провести ревизию законодательства о госзакупках // URL: <https://ria.ru/20191024/1560161047.html>.

понятиях, определяющих действия, которые должны быть алгоритмизированы.

23 августа 2022 года коллегией Евразийской экономической комиссии распоряжением № 140 был утвержден перечень мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок в государствах – членах Евразийского экономического союза¹.

В качестве таких мер посвящены отдельные вопросы как: о необходимости совершенствования программно-аппаратных комплексов веб-порталов (электронных торговых площадок); о необходимости создания в государствах-членах информационных систем (ресурсов); о доработке (разработке) программно-аппаратных комплексов веб-порталов (электронных торговых площадок) для работы с электронными цифровыми подписями (электронными подписями), изготовленными в соответствии с законодательством других государств-членов (в том числе с использованием доверенной третьей стороны в случае, если это предусмотрено законодательством либо международными договорами государства-члена), и размещение на веб-порталах (электронных торговых площадках); о создании (модернизация) и обеспечении функционирования в интегрированной информационной системе Евразийского экономического союза следующих информационных ресурсов, в том числе позволяющих формировать содержащиеся в них сведения в формате открытых данных и прочие.

Считаем, что перечень приведенных мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок приведет к положительному эффекту для совершенствования процесса осуществления государственных закупок в связи с вышеприведенными аргументами в пользу электронного формата осуществления государственных (муниципальных) закупок.

¹ См.: Распоряжение от 23 августа 2022 года № 140 «Об утверждении перечень мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок в государствах – членах Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/> (дата доступа: 29 сентября 2024 года).

Электронные торги проводятся главным способом на электронных площадках и считается наиболее эффективным способом в борьбе с коррупцией. Если упомянуть про преимущества данной системы, то это, конечно, анонимность участников, доступность информации и высокая конкуренция. Закон о закупках позволил предотвратить любые коррупционные эффекты на начальном этапе.

Можно, выделить основные принципы размещения заказа:

1. эффективное расходование бюджетных средств и средств внебюджетных источников финансирования;
2. расширение участия в размещении заказа физических и юридических лиц, развитие добросовестной конкуренции;
3. прозрачность, открытость процедуры размещения заказа.

Вся информация о закупках размещается на федеральном сайте zakupki.gov.ru, на региональных и муниципальных сайтах.

Ранее Правительством Российской Федерации была поставлена задача по разработке Общероссийского сайта, посредством которого в рамках единого механизма размещается информация обо всех госзаказах. В сентябре 2010 года Общероссийский сайт начал свою работу в опытной эксплуатации. С января 2011 года все закупки стали осуществляться только через Общероссийский сайт.

Процедуру проведения электронных торгов можно изучить в пошаговой инструкции, которую можно найти на официальных сайтах, где размещаются информация о предстоящих торгах. Лоты размещаются не менее чем за семь, двадцать дней до окончания срока подачи заявок, срок зависит от начальной максимальной цены контракта. Одни из наиболее известных торговых площадок для электронных торгов:

- Сбербанк;
- «РТС-тендер»;
- ММВБ «Госзакупки».

У каждой из вышеперечисленных площадок существует свой реестр аукционов. Данные сайты разработаны таким способом, чтобы их пользователям было удобно найти любой вид проводимых торгов. Общий список проводимых аукционов публикуется на соответствующем информационном сайте Российской Федерации¹.

С 1 января 2019 года участники закупок для аккредитации на электронной площадке и участия в электронных процедурах должны зарегистрироваться в единой информационной системе закупок. После регистрации в системе поставщик получает аккредитацию на восьми электронных торговых площадках и может участвовать в госзакупках, которые там проходят.

На наш взгляд, данная в Законах № 44-ФЗ и № 223-ФЗ дефиниция понятий способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляемых в электронной форме, не содержит всех признаков и особенностей цифровизации способов, но при системном толковании можно сформулировать более детальное определение данных понятий.

На наш взгляд, под электронными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд следует понимать способы определения поставщика, проводимые в электронной форме на специализированной электронной площадке, являющейся специально созданным сайтом в глобальной системе интернет и служащим посредником между Заказчиком (организатором закупки) и участниками торгов (потенциальными поставщиками), к которым могут, предъявляться как единые, так и дополнительные требования.

Предшествующее законодательство всецело предусматривало исключительно «классические» способы определения поставщиков

¹ См.: Косарев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2013. № 7. С. 21.

(подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, то в настоящее время электронные технологии позволяют более оперативно и удобно осуществить указанные виды деятельности в электронной форме, в результате намечается тенденция к цифровизации способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В качестве примера для оценки особенностей способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляемых в электронной форме, при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд рассмотрим электронный аукцион (открытый аукцион в электронной форме и закрытый электронный аукцион).

Электронный аукцион предполагает направление информации о таком способе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд любым лицам через ЕИС, которые потенциально могут быть заинтересованы в участии в нем. Информация об аукционе включает определенный объем: указание времени, места, сроков и требований к участникам закупок. Требования к участникам закупочной деятельности - подрядчик/исполнитель, устанавливаются единые для всех, а тоже время могут быть, и установлены дополнительные требования. Проведение электронного аукциона осуществляется при помощи оператора определенной электронной площадки, на которой происходит процесс выставления и проведения аукциона.

Соответственно определяющими признаками электронного аукциона являются:

а) неопределенный/определенный круг лиц — потенциальных контрагентов по предполагаемому государственному контракту;

б) доведения сведений об аукционе осуществляется только одним способом – через ЕИС.

в) к потенциальным контрагентам устанавливаются единые требования, которым они должны отвечать для участия именно в этом конкретном аукционе.

г) аукцион осуществляется на определенной площадке.

Отсюда усматривается цель аукциона – выбрать наиболее низкую цену из поступивших предложений, а потенциальным контрагентам тем самым указывалась, что победителем станет только то лицо, чье предложение будет самым низким, а значит и более выгодным для заказчика.

Одной из особенностей действующего закона о закупках является обязательство о проведении электронного аукциона, если предмет закупки входит в специальный перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р¹ утвержден перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются исключительно через аукцион.

В статье 33 Закона № 44-ФЗ подробно регламентированы правила описания объекта закупки, содержащие функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики данного объекта и иные характеристики с достаточной точностью его определяющего с соблюдением предусмотренных данной статьей ограничений при его описании.

Вышеуказанное, свидетельствует о том, что на законодательном уровне устанавливается правило, требующее максимальной детализации, как предмета закупки, так и качественных и количественных характеристик по

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (ред. от 31 октября 2022 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 13. Ст. 1880; 2022. № 46. Ст. 7988.

отбору победителя закупки. В тоже время в самом законе отсутствуют примеры установления такой точности соответствующих условий, что порой значительно осложняет процесс осуществления закупок. Авторы соответствующего законопроекта предлагали осуществлять электронные закупки только тогда, когда это закупки простые или типовые¹, которые не требуют значительных усилий по их детализации, и иных сложных разработок по критериям отбора победителей. Мнение авторов так и не было учтено, в итоге законодателем при конструировании окончательной версии закона указанная авторская инициатива не нашла своего закрепления.

В целом, на законодательном уровне все-таки требуется установление определенных стандартов, для тех или иных предметов закупочной деятельности, по которым та или иная продукция может быть отнесена к определенного группе, исходя из их назначения или иных критериев, по которым данный товар/работа/услуга будут в итоге использованы.

Следует отметить, что законодателем были предприняты пусть незначительные, но все-таки определенные шаги в соответствующем направлении. В частности, вышеупомянутом распоряжении Правительства Российской Федерации закреплён перечень продукции по Общероссийскому классификатору - ОК 034-2007 (КПЕС 2002) в соответствии с экономическими их видам.

На наш взгляд, данная классификация имеет недостатки, так как е относится ГОСТу, в основе классификации лежит один либо несколько признаков, которым отвечает или должен отвечать тот или иной товар/работа/услуга. Такие признаки имеют свойство толкования их свойств и предполагают отнесение к определенной группе.

¹ См.: Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 276.

В отличие от них, в требованиях ГОСТ по-иному определяется принадлежность той или иной продукции - товара к определенному типу. В ГОСТе устанавливаются определенные признаки товара или группы товаров.

В предшествующем законе о закупках также выделялись определенные объекты закупок, которые в обязательном порядке были включены в перечень Правительства Российской Федерации. Также в прежнем законе предусматривалось обязательное осуществление закупок товаров/работ/услуг только через аукцион, но в том случае, если закупка таких объектов, осуществлялась не по определенным заявкам, а по общим родовым признакам, и сравнение данных товаров/услуг/работ могло иметь место на основе их рыночной стоимости. Это в принципе и предполагало, что в форме аукциона могли закупаться не какие-либо товары/работы/услуги, имеющие индивидуальные свойства, а обычные объекты, не обладающие какими-либо уникальными свойствами¹, которые имеют широкое распространение в хозяйственном обороте. Это определяло победителя из лиц, участвующих в закупках, то есть им становилось лицо, предлагавшее наименьшую цену среди аналогичных предложений, а также на сложившемся рынке.

В отличие от предшествующего закона в настоящем правовом акте данные критерии о стандартности объекта не нашли своего закрепления.

Для участия в электронных торгах обязательно необходимо оформление цифровой электронной подписи. Это является еще и одним из способов защиты информации и гарантии достоверности предоставляемой информации.

Изготовлением электронной цифровой подписи занимаются сертифицированные центры, которые имеют соответствующую аккредитацию на торговой площадке. Все организации, у которых есть соответствующее

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» / Отв. ред. А.А. Храбкин. М.: Юриспруденция, 2008. С. 50.

разрешение, на изготовление данной подписи указаны по регионам на официальном сайте госзакупок.

Выдается ЭЦП не позднее трех рабочих дней, после подачи заявки на ее изготовление. Она позволяет участникам закупок всем документам в электронном виде присваивать юридический статус, в подтверждение материальной и правовой ответственности за размещенную информацию и принятом решении в процессе торгов.

Все участники торгов до начала 2020 года должны были иметь аккредитацию на каждой электронной площадке.

Существует общедоступная (открытая) часть общероссийского официального сайта и закрытая его часть.

В открытой его части можно проводить работу по следующим критериям:

- поиску и просмотру информации о размещении заказов;
- подписываться на обновления информации о размещении заказов;
- просматривать информацию о планах-графиках закупок;
- в режиме просмотра новости размещенных заказов;
- участие в форумах и в разделе «Часто задаваемые вопросы».

Закрытая часть общероссийского официального сайта (часть электронной торговой площадки, доступная только зарегистрированным (аккредитованным) пользователям, содержащая личные кабинеты аккредитованных заявителей/заказчиков, размещенная в сети Интернет по адресу <https://corp.roseltorg.ru>) открывает доступ к следующим возможностям:

- регистрация организаций и пользователей;
- разграничение прав доступа и регистрация прав на размещение заказа;
- размещение информации о размещении заказов;
- размещение информации о планах-графиках закупок;

ведение реестра недобросовестных поставщиков и реестра жалоб¹.

Рассмотрение заявки и подтверждение возможности прохождения аккредитации оператором площадки рассматривалось в течение пяти дней, либо поступал мотивированный отказ, содержащий специальные комментарии о допущенных ошибках. Количество попыток в случае отказа в аккредитации было не ограничено.

В настоящее время в соответствии с правилами регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок и ведения единого реестра участников закупок после регистрации в системе участники автоматически могут участвовать в торгах на любой электронной площадке².

После прохождения аккредитации каждый участник имеет личный кабинет. Его функциональные возможности позволяют как подать заявку на участие в торгах, так и принимать непосредственное участие в них, не исключена возможность подачи запроса для получения разъяснений в части документации, размещенной заказчиком.

Личный кабинет заказчика позволяет размещать заказы для своих нужд, быть в качестве организатора совместных торгов, а также обязательное размещение сведений о заключенном контракте и последующем его исполнении.

В организации-участнике торгов, как правило, существуют несколько ответственных лиц, отвечающих за проводимую работу на официальном

¹ См.: Общероссийский официальный сайт в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд: руководство пользователя // Официальный сайт «Гис Торги» [Электронный ресурс] / URL: <https://torgi.gov.ru/New/public> (дата доступа: 10 июня 2024 года).

² См.: Постановление Правительства РФ от 27 января 2022 года № 60 (ред. от 29 июня 2024 года, с изм. от 31 октября 2022 года) «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 6. Ст. 872; 2024. № 28. Ст. 4019.

сайте. Роли пользователей подразделяются на: администратора организации, который осуществляет регистрацию пользователей, управляет учетными записями пользователей, обновляет сведения об организации, регистрирует обособленные подразделения организации, обеспечивает регистрацию прав СО, УО на размещение заказов от имени организации; уполномоченный специалист на размещение заказов проводит работу по размещению самих извещений заказа, вносит изменения в извещение и документацию при такой необходимости, справляет ошибки в протоколах, отменяет протоколы, размещает сведения о контракте; пользователь без ЭЦП только формирует извещение либо протокол, и формирует сведения о контракте¹.

Следующим шагом, который необходим для работы на сайте, это возможность перевода денежных средств по обеспечению заявки в участии в торгах. Закупки, приводящиеся среди представителей малого бизнеса, должны быть обеспечены обязательным платежом, который составляет около 2% от максимальной начальной стоимости цены контракта. В других случаях, обеспечение составляет не менее 5% от стоимости заказа. По завершении всего аукциона сумма разблокирована, и возникает возможность снятия со счета денежных средств².

После поступления денежных средств на специальный счет площадки, участнику предоставляется возможность направления заявки на участие в тех или иных торгах.

Проводимые мониторинги для обеспечения расширения списка потенциальных клиентов, и ценовой политики, являются одной из наиболее полезных услуг, предоставляемых торговыми площадками.

¹ См.: Система автоматизации процесса управления государственными закупками - Автоматизированный Центр Контроля – Государственный заказ» («АЦК-Госзаказ»): руководство администратора / зарегистрирована в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам. Москва: ООО «БФТ», 2022. С. 23-25.

² См.: Борисов Д. Правовая природа денежного обеспечения заявки на участие в торгах, проводимых для государственных и муниципальных нужд // Хозяйство и право. 2008. № 1. С. 100.

Одним из известных операторов проведения электронных открытых торгов является «Сбербанк – АСТ», который работает с 2009 года. Назначение указанной электронной площадки заключается в размещении заказов для муниципальных и государственных нужд. В то же время, «Сбербанк-АСТ» организует электронные аукционы и для коммерческих организаций с предоставлением даже персональных электронных площадок для наиболее крупных заказчиков.

Необходимо отметить еще одного из крупнейших операторов электронных торгов - «Россельторг», также известная под названием «Единая электронная торговая площадка». «Россельторг» характеризуется очень богатым опытом в проведении тендеров, грамотно подобранном кадровом составе специалистов, с уникальными технологическими решениями. Ими проводится работа на опережение, отслеживания положительной динамики рынка государственных закупок. Проводят постоянную модернизацию своей инфраструктуры, а также внедряют инновационные решения с той целью, чтобы обеспечить надежную защиту всего процесса электронных торгов.

Электронная площадка торгов ММВБ «Госзакупки» также проводит электронные торги. Оператором данной площадки является ЗАО «ЭТС».

В данную группу входит, целая филиальная сеть биржевых центров, которые расположены в городах Красноярске, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Владивостоке, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде и Самаре.

Единая информационная система обеспечивает полное информационное обеспечение, доступ к заархивированной информации участникам контрактной системы, контроль информации о закупках, получение информации о закупке в режиме реального времени.

Одним из примеров эффективного проведения торгов, в условиях проблем невозврата банковских кредитов и лизингов можно привести электронные торги арестованного имущества, так как этот способ является

самым распространенным способом возврата материальных потерь для финансовых учреждений.

Электронные торги арестованного имущества существенно упрощают процесс его реализации, и возврата долга.

Для банковской сферы такая форма погашения задолженности по кредитам является наиболее выгодной. Арестованное имущество необходимо содержать, что приводит к дополнительным затратам, а его реализация по средствам торгов снимает целую цепь возникающих проблем. Именно по указанным причинам цена на реализуемое арестованное имущество существенно занижается для совершения торгов.

Существующая ассоциация электронных торгов является интеграцией нескольких торгово-закупочных систем. Работа таких ассоциаций осуществляется по следующим направлениям:

- формирование эффективной системы государственных и негосударственных закупок;

- систематизация и приведение к единым стандартам работы, связанной с применением ЭЦП на электронных площадках;

- обеспечение актуализированной и достоверной информацией о проводимых закупках.

Организации, прошедшие соответствующее обучение в сфере закупок, являются самыми активными участниками перспективных для себя тендеров, и те затраты на содержания контрактной службы не идут в разрез с получаемой прибылью.

Процесс поиска привлекательного аукциона для поставщиков занимает незначительное время, в виду простоты и удобства официального сайта zakupki.gov.ru, но при этом проводить мониторинг необходимо ежедневно.

Как ранее упоминалось, для участия поставщикам и заказчикам необходимо приобрести электронную цифровую подпись. Приобрести ее можно в одном из аккредитованных удостоверяющих центров. Получение подписи занимает от двух до трех рабочих дней.

После получения аккредитации, приобретения ЭЦП, и открытия специального счета, участник при желании подает заявку на участие. В анонимной части заявки поставщик подтверждает свое согласие поставить необходимый товар, выполнить работу, оказать услугу, описание которой должно быть прописано подробно. Кроме того, размещается информация о самом поставщике с приложением всех необходимых разрешающих документов.

Помимо изъявления желания на участие в аукционе, заявка на участие в аукционе должна содержать исчерпывающую информацию сметно-расчетных документов, где в табличной форме должна быть приведена стоимость товаров или услуг вместе, которая включает в себя стоимость всех поставляемых товаров либо оказываемых услуг, расходы, связанные с доставкой и разгрузкой товара в помещение заказчика, расходы по таможенному оформлению и страхованию товара, расходы по уборке и вывозу упаковочного материала, стоимость упаковки, а также все иные расходы, связанные с исполнением контракта, в том числе все налоги и пошлины, выплаченные и/или подлежащие выплате за счет поставщика, а также иные сборы и обязательные платежи.

Поданная заявка автоматически предусматривает согласие соблюдать все условия заказчика.

Победителю высылается государственный контракт, который в установленный срок должен быть подписан электронной подписью.

Участвуя в тендерах коммерческие структуры, получают немаловажные преимущества. Система закупок дает шанс начинающим предпринимателям заключить выгодный контракт и повысить собственный статус на рынке.

Все вышеизложенные этапы проведения электронного аукциона имеют строго урегулированные сроки исполнения. Также, на сегодняшний день существует калькулятор проведения электронного аукциона от Национальной Ассоциации Институтов Закупок, в котором рассчитываются сроки его

проведения. Такой калькулятор позволяет более точно рассчитать сроки государственного заказа.

Также, извещение о проведении электронного аукциона является одним из главных нюансов государственного заказа и для последующих видов способов определения поставщиков посредством проведения торгов. Помимо извещения, заказчик обязан опубликовать письмо (извещение) в любом из видов СМИ о предстоящем электронном аукционе. Такая открытость полностью учитывает все принципы демократического государства. Также, имеются различные судебные споры по поводу «правильности» составления извещения электронного аукциона¹. Исходя из того, что данный вид аукциона является «открытым», то заказчик в извещении не расписал характеристику закупаемого товара, а отметил его фразой: «закупаемый товар», что, в некоторой степени, противоречит целесообразности данного метода определения поставщиков. В данном случае, суд исходил из того, что недостаточно информации было дано о товаре, так как сам поставщик должен знать, какой товар он будет поставлять. Следовательно, техническая документация не только электронного аукциона, но и других методов определения поставщиков, требует тщательной подготовки для предотвращения подобных случаев.

По итогам результатов электронного аукциона, согласно письму Министерства финансов Российской Федерации по вопросу о содержании контракта, заключаемого по результатам электронного аукциона, разрешается включать в контракт те условия, которые были озвучены ранее в аукционной документации: извещении, а также информацию о товаре, указанную в заявочных актах на участие в таком тендере².

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 ноября 2018 года № Ф01-5043/2018 по делу № А17-269/2018 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/consultant/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&№=85596#Z3LcaMUYN5izXujg> (дата доступа: 10 июня 2024 года).

² См.: Письмо Министерства финансов РФ от 2 марта 2018 г. № 24-02-08/13720 // Навигатор по контрактной системе РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-i-form.ru/44-fz>

Обязательной частью любой закупочной документации становится описание объекта закупки. Оно входит в техническое задание и позволяет точно определить качественные, функциональные и технические характеристики закупаемого товара. Правила составления такого описания регламентированы статьей 33 Закона № 44-ФЗ.

Основная суть статьи 33 Закона № 44-ФЗ носит в себе требования четкого описания приобретаемого товара без какого-либо упоминания на товарные знаки и фирменные наименования.

В пункте 5 статьи 26 Федерального закона Российской Федерации от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 года) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены общие требования:

1) государственные контракты заключаются исключительно для обеспечения государственных и муниципальных нужд, для обеспечения максимально возможных энергосбережений;

2) закупаемые товары, работы, услуги, для обеспечения госнужд, должны вести к снижению затрат заказчика, определенных исходя из предполагаемой начальной цены контракта в совокупности с расходами¹.

Справедливо отмечают авторы одной из статей: «При формировании документации и описании предмета будущего государственного контракта важно организовать закупку именно того товара, который полностью удовлетворит нужды заказчика, или создать максимально комфортные

/pisma-i-raz-yas№e№iya-po-44-fz/pismo-mi№efi№ea-rossii-ot-02-03-2018-24-02-08-13720.html (дата доступа: 16 мая 2024 года).

¹ См.: Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ (ред. от 13 июня 2023 года) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 48. Ст. 5711; 2023. № 25. Ст. 4429.

условия для множества потенциальных участников размещения заказа, способных обеспечить широкий диапазон цен»¹.

С момента вступления в силу Закона № 44-ФЗ правоприменительная практика в отношении формирования требований к объекту закупки были довольно противоречивы.

Судебная практика в последние годы терпимо относится к ситуациям, когда заказчики устанавливают подробные требования к объекту закупок.

По мнению представителей арбитражных судов, заказчик не должен быть лишен основополагающего права самостоятельного определять выбор предмета торгов, его качественных и количественных характеристик².

В июле 2017 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации утвержден «Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³. Арбитражные суды и антимонопольные органы при принятии решений руководствуются обобщенной практикой, сформированной Верховным Судом Российской Федерации.

В Обзоре Верховного Суда Российской Федерации указываются возможности составления аукционной документации с указанием заказчиком особых характеристик, необходимых последнему для приобретения такого товара, что не может расцениваться как ограничение круга участников закупки.

¹ См.: Воскресенская Е., Клименко С. Свобода заказчика при определении предмета торгов: реалии и перспективы. Анализ на примере закупок медицинских изделий // Конкуренция и право. 2013. №4. С. 10.

² См.: Постановление Второго ААС от 12 апреля 2012 года по делу №А28-9175/2011 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

³ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Президиума Верховного суда Российской Федерации от 28 июня 2017 года // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 12.

В данном обзоре приведено в качестве примера два судебных дела. В одном, заказчик смог обосновать необходимость конкретных специфических требований к товару, а в другом нет. Фактически сказано, что можно закупать товар с необходимыми заказчику характеристиками, даже если это ограничивает число участников. Главное обосновать необходимость конкретных характеристик, подготовиться к закупке.

В целом, заказчик вправе требовать, чтобы товар обладал особыми характеристиками, если:

существует специфика применения товара, которая требует от него таких характеристик;

использование такого товара повышает эффективность закупок;

на рынке есть несколько производителей товаров с такими характеристиками. При наличии всех этих условий конкуренция не ограничивается.

В рассмотренном Верховным Судом Российской Федерации случае, аукционная документация на обеспечение лекарственными средствами содержала требование о поставке лекарственного препарата в определенной упаковке – во флаконе или ином эквиваленте, позволяющем обеспечить герметичность упаковки после вскрытия. Антимонопольный орган посчитал неправомерным такое требование. Заказчик оправдывал его тем, что ампулы не позволяют сохранять препарат при частичном использовании, поэтому закупка препарата в такой форме приведет к неэффективному расходованию лекарственных средств.

Суд согласился с заказчиком, указав также, что на рынке есть два производителя этого препарата во флаконах, и участники аукциона, которых было семь, предлагали поставить продукцию обоих производителей.

При этом, по мнению ФАС России, указание формы выпуска (упаковки) лекарственного препарата без возможности предложить иную форму является примером ограничения количества участников закупки лекарственных

препаратов (письмо ФАС России от 09 июня 2015 года №АК/28644/15)¹. Поэтому установление требований к товару, ограничивающих число участников, с высокой вероятностью приведет к жалобам и тяжбам.

Судом сделан вывод о том, что антимонопольным органом не представлено доказательств обоснованности принятого им решения, заказчиком документация составлена именно с целью ограничения количества участников аукциона.

В правоприменительной практике есть другие подходы к данному вопросу. Так, ограничение числа участников не считалось неправомерным при наличии любого из следующих условий:

товар с требуемыми характеристиками производят несколько производителей (Решение ФАС России от 26 февраля 2016 года по делу № К-235/16; Решение Северо-Осетинского УФАС России от 09 июня 2015 года по делу №А231-06/15; Решение Омского УФАС России от 09 марта 2017 года №03-10.1/47-2017)².

требуемые характеристики обеспечивают наилучший результат (Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.07.2015 №Ф01-2510/2015 по делу №А11-8121/2014)³.

Таким образом, аукционная документация должна быть составлена в соответствии со всеми требованиями и правилами действующего законодательства, при описании предмета закупки должны быть четко прописаны требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы приобрести качественный товар или услугу, и в то же время не ограничить число участников торгов.

¹ См.: Письмо ФАС России от 09 июня 2015 года №АК/28644/15 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

² См.: Решение ФАС России от 26.02.2016 по делу №К-235/16; Решение Омского УФАС России от 09 марта .2017 года №03-10.1/47-2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

³ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 июля .2015 года № Ф01-2510/2015 по делу № А11-8121/2014 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 10 июня 2024 года).

Право заказчика на удовлетворение собственных нужд посредством заключения государственных контрактов действующим законодательством не ограничено. Заказчику не всегда возможно установить в документации такие требования, что бы они полностью удовлетворяли всех участников торгов. Так же закон не обязывает заказчика при описании характеристик предмета совершаемой закупки указывать буквально все существующие типам, видам, моделям товара.

Проведение электронного аукциона происходит в несколько этапов для тщательного планирования алгоритма осуществления государственного заказа заказчиком:

1) подготовка необходимой документации для проведения электронных аукционов. Данный этап является важным для планирования будущего государственного заказа, так как заказчиком собирается вся ценная документация от разработки и до ее утверждения. Стоит отметить, что информационная карта является «сердцем» всей документации контрактной системы и представляет собой таблицу с заполненными точными данными о предстоящем электронном аукционе. Если в остальных документах данные не совпадают с информационной картой, что руководствоваться нужно только сведениями, содержащимися в ней (адреса электронных площадок и ответственных, справочная информация и т.д.);

2) опубликование информации об электронном аукционе. Заказчик на официальном сайте государственных закупок публикует извещение о предстоящем открытом аукционе и также, выкладывает необходимую документацию;

3) подача ценовых предложений участниками закупки;

4) рассмотрение заявок на участие открытого аукциона и выявление участников. На данном этапе определяются участники электронного аукциона и заказчик по итогам рассмотрения заявок составляет протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

5) заказчик определяет победителей аукциона;

б) заключение государственного контракта с победителем электронного аукциона.

Необходимо отметить, как постановило Министерство финансов Российской Федерации, что на первоначальных этапах электронного аукциона в заявке на участие в тендере можно не указывать наименование юридического лица, тем самым поддерживая конфиденциальность сведений участников аукциона¹.

Что касается участников, то их алгоритм действия по осуществлению государственного заказа можно разделить на несколько этапов:

1) получение электронной подписи (ЭЦП). Помимо регистрации и аккредитации, участники в обязательном порядке должны иметь в наличии электронную подпись. Имеется судебная практика по поводу неправомерности включения победителя электронного аукциона в реестр недобросовестных поставщиков из-за невозможности подписания контракта электронной подписью. Поставщик (Саратовское профессиональное училище) не могло подписать документ электронной подписью из-за отсутствия технических средств²;

2) участник закупки должен быть зарегистрирован в единой информационной системе и аккредитован на электронной площадке, специализированной электронной площадке;

3) осуществление поиска информации о проводимом электронном аукционе;

4) анализ аукционной документации;

5) внесение денежных средств на электронную площадку;

¹ См.: Письмо Министерства финансов РФ от 20.12. 2017 № 24-02-08/85119 «Об указании фирменного наименования юрлица в заявке на участие в электронном аукционе» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-i№form.ru/44-fz/pisma-i-raz-yas№e№iya-po-44-fz/pismo-mi№fi№a-rossii-ot-20-12-2017-24-02-08-85119.html> (дата доступа: 05 мая 2024).

² См.: Решение арбитражного суда Самарской области от 02 августа 2017 года № А55-30210/2016 // Обзор судебной практики по ФЗ-44 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://zakupki-i№form.ru/44-fz/pisma-i-raz-yas№e№iya-po-44-fz/pismo-mi№fi№a-rossii-ot-20-12-2017-24-02-08-85119.html> (дата доступа: 05 мая 2024).

6) формирование заявки и отправка заявки на участие. Заявка участника должна состоять из двух частей (первая часть заявки, содержащая информацию и документы о товаре; вторая часть заявки, содержащая информацию и документы об участнике закупке), к ней должна быть прикреплена вся необходимая документация и подписана электронной подписью участников. Далее заявка отправляется оператору электронной площадки;

7) участие в электронном аукционе, которое происходит после проверки всех заявок заказчиком;

8) заключение контракта с заказчиком по итогам электронного аукциона.

В рамках борьбы с коррупцией возникает необходимость в повышении прозрачности всех способов размещения заказов, в связи с этим на законодательном уровне можно наблюдаются данные тенденции. Собственно, вменена обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять информацию обо всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого или общая цена которых составляет более, чем десять процентов цены государственного контракта (пункт 23 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

Особенностью электронных услуг в рамках контрактной системы в отличие от других видов услуг является их функциональная направленность на оптимизацию и рациональное использование факторов производства - минимизация затрат материальных, трудовых, временных ресурсов, создание новых видов деловой активности в электронной среде, борьба с коррупцией, развитие конкуренции в данной сфере.

Как отмечают некоторые исследователи процессы цифровизации сфере государственных закупок вызывают некоторые сомнения в его эффективности¹.

¹ См.: Беляева О. А. Смарт-контракты в публичных закупках: вопросы регулирования и правоприменения // Проблемы развития права и правоприменения в условиях социально-

Несмотря на стремительное изменение законодательства о контрактной системе, полный переход к электронным процедурам проведения закупок, усовершенствования информационных и электронных технологий осуществления закупок, практика планирования и исполнения государственного заказа показала наличие проблем и недоработки законодательства. Несомненно, не обходит стороной проблема правового обеспечения ЕИС, которая в последнее время стала регулярно из-за технических сбоев и загруженности виснуть и выходить из строя. Следовательно, наблюдается риск неисполнения государством своей социальной обязанности перед гражданами РФ. В связи с этим, нужно тщательно подстраховаться во избежание подобных проблем. Имеется ввиду, создать разрешение на размещение сведений о закупочных процессах на региональном и муниципальном направлении в системах заказчиков на «личных» Интернет-сайтах с перенесением данной информации в ЕИС. Следовательно, необходимо проведения в ЕИС качественного мониторинга и контроля деятельности заказчика. Также можно избежать определенных проблем подобного рода путем полного задействования электронных площадок.

Имеются, также технические проблемы (сбои, выбивания) на порталах государственного заказа. Данные информационные ресурсы не успевают вовремя обновляться, в результате чего некоторые операции делаются вручную, на что затрачивается большое количество времени. В результате сложившейся ситуации за последние шесть месяцев резко снизилось число заявок на участие в тендерах и появились некоторые трудности для проверок

экономических преобразований на современном этапе: монография. М.: Проспект, 2023. С. 121-128; Беляева О. А. Условия цифровой модернизации публичных закупок // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 29-43; Беляева О. А., Чваненко Д. А. Цифровизация государственных и муниципальных закупок: целеполагание, эволюция и перспективы // Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / Отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. С. 129-139.

заказчиков и производимых закупок, что привело к большому числу сговоров и нарушений контрактного законодательства. В данной связи, предлагается создать несколько информационных ресурсов для равномерного и без перебойного приема информационных резервов, а также исключать неактуальную информацию о государственных заказах на интернет-архивах на порталах государственных закупок.

Для повышения эффективности закупок является применение в ЕИС технологий, обеспечивающих связанность данных, содержащихся в различных подсистемах ЕИС, сквозных технологий, обеспечивающих связанность отдельных последовательно сменяющих друг друга этапов закупки, что повысит прозрачность закупок и будет способствовать главной цели закупок - достижению планируемого результата закупки¹.

Особенностью приведенных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок товаров, работ и услуг является, что механизм осуществления государственных (муниципальных) закупок с помощью платформы ЕИС трансформируется в другой формат закупочных имущественных отношений, электронную форму.

В связи с этим создается ряд преимуществ для алгоритмизации «здоровой» предпринимательской среды, снижающих негативные эффекты осуществления предпринимательской деятельности.

Благодаря платформе ЕИС улучшатся показатели конкурентной среды и антикоррупционной составляющей: мониторинг работоспособности ЕИС; видеофиксация в режиме реального времени действий участников контрактной системы; хранение информации о них в ЕИС и на электронных площадках, что позволяет координировать деятельность участников госзакупок.

¹ См.: Андреева Л.В. Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 142.

Также формирование ЕИС является неоспоримой перспективой для развития малого и среднего предпринимательства, поскольку обязательная регистрация в Единой информационной системе (ЕИС) в сфере закупок и включение информации о поставщиках в Единый реестр участников закупок (ЕРУЗ) упрощает доступ малого и среднего предпринимательства к госзакупкам.

Следует отметить, что электронная трансформация механизм осуществления государственных (муниципальных) закупок продолжается, и переходит в новый цифровой формат в силу эволюции технологического этапа общественных отношений.

Как большинство отмечает, что новый этап развития корпоративных и государственных (муниципальных) закупок ознаменован использованием прогрессивных информационных технологий для создания умной системы закупок, основанной на применении блокчейна, умных контрактов (smart contract) и нейросетей¹.

На наш взгляд, стадии развития механизма осуществления государственных (муниципальных) закупок обусловлены развитием контрактной системы. Так, на фоне цифровой трансформации появились новые технологии, которые открывают широкие возможности для публичных закупок, как интеллектуальные контракты на основе блокчейна (smart contract), основанные на так называемой технологии распределенного реестра (DLT)².

Основными направлениями цифровой трансформации механизма осуществления государственных (муниципальных) закупок выступает развитие следующих технологий: нейросетей и алгоритмов искусственного интеллекта; функции юридического цифрового интерфейса

¹ См.: Бакулина А. А., Карпова С. В. Цифровизация в сфере закупок: особенности и эффективность // Проблемы современной экономики, N 3 (75), 2020. Стр. 35-39

² См.: Каранатова Л. Г., Кулев А.Ю. Инновационное развитие контрактной системы: переход к умным закупкам // Управленческое консультирование. 2020. № 2. С. 22-31.

Из корпоративной практики цифровой трансформации механизма осуществления государственных (муниципальных) закупок можно привести следующие примеры. В ПАО «Газпром» на основе использования нейросетей и алгоритмов искусственного интеллекта проведена каталогизация закупок с помощью системы «Антирутина Корпорация». В свою очередь, сотовым оператором «МегаФон» успешно апробируется функция юридического цифрового интерфейса для проверки документации госзакупок «Анализ закупки за час».

В настоящее время наблюдается тенденция увеличения количества контрактов по таким способам закупок, как конкурс с ограниченным участием в электронной форме и открытый конкурс в электронной форме¹.

Следует обозначить, что процессы электронной и цифровой трансформации механизма осуществления государственных (муниципальных) закупок свидетельствуют о бесспорных перспективах дальнейшего пути развития законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок. Нельзя не обратить внимание, что развитие контрактного законодательства оказывает обоюдное влияние на развитие законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок. Однако остается открытым вопрос о выборе оптимальной формы правовой регламентации цифровых закупочных отношений, поскольку непредсказуемость функционирования внеправовых регуляторов цифровых отношений в силу своей технологической составляющей не коррелирует с предсказуемостью правовых регуляторов.

В этом смысле представляется необходимым определить правовую природу отношений, складывающихся в процессе электронных торгов между субъектами - Заказчиком, Оператором электронной площадки и Участником закупки.

¹ См.: Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

Данные правоотношения организуют деятельность всех субъектов - Заказчика, Оператором электронной площадки и Участником закупки путем координации деятельности каждого. Права и обязанности субъектов не имеют имущественного содержания несмотря на то, что в некоторых случаях присутствует имущественный компонент (плата Оператору электронной площадки), но имущественный компонент в данном случае играет вспомогательную роль. У этих отношений отсутствует признак договорного характера, их целью является обеспечение возникновения договорных правоотношений, т.е. выявляется вспомогательный, служебный характер. И в этом случае следует согласиться с мнением ученых, которые определяют отношения, возникающие при осуществлении торгов, как организационные¹.

Как отмечает С.Ю. Морозов «организационные договоры в настоящее время стали неотъемлемым атрибутом гражданского оборота»². Следует согласиться с Б.И. Пугинским, который определял, что соглашения, определяющие процедуру возникновения и общие условия исполнения конкретных обязательств носят организационный характер³.

Как следствие можно утверждать, что электронная процедура, модернизируя способы определения поставщика для исполнения контракта в сфере государственных (муниципальных) закупок, детерминирует возникновение организационных преддоговорных правоотношений, складывающихся между Заказчиком, Оператором электронной площадки (Оператором специализированной электронной площадки) и Участником закупки.

¹ См.: Советское гражданское право: учебник. в 2-х т. / под ред. О.А. Красавчикова. М.: Высшая школа, 1985. Т. 1. 544 с.

² Морозов С.Ю. Некоторые проблемы, связанные с определением правовой природы гражданско-правовых организационных договоров // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 11.

³ См.: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., «Юридическая литература», 1984. С. 87

Глава 3. Гражданско-правовые средства обеспечения финансирования контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

3. 1. Правовые средства обеспечения заявки на участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с действующим законодательством обеспечение заявки на участие в закупках рассматривается как неотъемлемый элемент процедуры определения поставщика-исполнителя контракта, так как представляет собой требование, которое стабилизирует субъектный состав для последующего исполнения контракта.

Фактически процедура отбора поставщика представляет собой осуществление деятельности по проверке соответствия участника закупке тем требованиям, которые установлены законодательством, а именно наличие у него специальной правоспособности.

В соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 24 Закона № 44-ФЗ извещение о закупке должно содержать требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31, требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с частями 2 и 2.1 (при наличии таких требований) статьи 31, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям, а также требование, предъявляемое к участникам закупки в соответствии с частью 1.1 статьи 31 (при наличии такого требования).

Как следует из положений пункта 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ при проведении закупок заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, а именно, их соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуг, являющихся объектом соответствующей закупки.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать электронный документ с требованиями к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и инструкция по ее заполнению.

Следует обратить внимание, что в качестве обязательного формулируются требование о необходимости получения специального разрешения (лицензии), членство в саморегулируемой организации или получение свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенному виду работ на основании положений ГК РФ, пункта 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ, также могут предъявляться и дополнительные требования, установленные в соответствии с частью 2 статьи 31 Закона № 44-ФЗ в приложении к постановлению Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»¹.

Как следствие, в отношении понятия «специальная правосубъектность участника государственной закупки» как самостоятельной категории следует согласиться с мнением С.Н. Братусь, который утверждал, что «... имеет значение и ценность лишь в качестве выражения абстрактно, т.е. общей возможности быть носителем права и обязанностей»². В этом смысле для возникновения специальной правоспособности субъект должен отвечать определенным критериям, которые конкретизируются в законодательных

¹ См.: Письмо Минфина России от 20 октября 2023 г. № 24-01-07/100177 «Об отказе в принятии жалобы к рассмотрению при отсутствии у участника закупки специальной правоспособности» - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407759849/> (дата обращения: 22.09.2024).

² Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 5-6.

актах, о том, что поставщик обладает компетенцией для выполнения запрашиваемых работ (услуг) и товаров.

А вот требования к документам, которые должен предоставить участник закупки в качестве доказательств, могут быть определены как законодательными актами (гослицензии, членство в СРО, аккредитации, исключительные права на использование РИД), так и непосредственно заказчиком. Однако, требования, устанавливаемые Заказчиком в целях индивидуализации имущественных потребностей в закупочной документации, не должны быть избыточными и противоречить действующему законодательству¹.

Следует также обратить внимание на тот аспект, что допускается детализация как в отношении характеристик объекта закупки², так и в отношении необходимого опыта для исполнения контракта³.

Правоприменительная практика указывает, что такие дополнительные требования не должны нивелировать процедуру оценки и сопоставления заявок, а это возможно только в тех случаях, когда обеспечиваются равные конкурентные возможности при формулировании единых правил для всех участников процедуры закупки до начала ее проведения⁴.

В соответствии с ч. 1 ст. 32 Закона № 44-ФЗ критериями оценки являются:

- 1) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;

¹ Решение ФАС России от 21 декабря 2020 г. № 223Ф3-983/20 – URL: https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=383393&cwi=2360&utm_source=yandex&utm_medium=organic&utm_referer=yandex.ru&utm_startpage=zakupki.kontur.ru%2Fsite%2Farticles%2F1354-special-pravospособnost&utm_orderpage=zakupki.kontur.ru%2Fsite%2Farticles%2F1354-special-pravospособnost (дата обращения: 12.03.2024).

² Постановление АС Поволжского округа от 18 ноября 2021 г. № Ф06-11334/2021 по делу № А06-5233/2020

³ Постановление АС Московского округа от 21 января 2022 г. № Ф05-33132/2021 по делу № А40-61210/2021

⁴ Определение от 14 июля 2022 г. № 309-ЭС22-5256 по делу № А50-684/2021 - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a8ec309b-19c9-4631-86a9-1c51002d1229/ea2bfa46-1538-4b2e-9ebd-420253979929/A50-684-2021_20220714_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True

2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;

3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Основной функцией критериев, является обеспечение заказчику возможности произвести отбор того исполнителя контракта из общего числа участников (с соблюдением принципа создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок), который будет максимально соответствовать потребностям публично-правового образования в качественном и своевременном выполнении работ, учитывая специфику объекта закупки, при этом заказчиком должны быть.

Как следствие, дополнительные нестоимостные критерии должны быть сформулированы таким образом, чтобы необходимые минимальные или максимальные количественные значения качественных, функциональных, экологических и квалификационных характеристик участников находились в пределах законодательно определенных критериев.

Так же законодателем определено, что заказчик обязан требовать от поставщика обеспечение заявки при проведении всех конкурентных закупках, а размер обеспечения зависит от начальной цены контракта (НМЦК). Данное правовое средство рассматривается как гарантия того, что победитель торгов не откажется от подписания контракта и его дальнейшего исполнения, так как в случае уклонения победителя от заключения контракта, такое обеспечение будет передано заказчику.

Выбор способа обеспечения, т.е. внесение денежных средств на спецсчет или предоставление независимой гарантии, остается за участником

заявки. В связи с тем, что денежные средства участника на специальном счету блокируются до момента заключения контракта с победителем торгов, то в соответствии с ч. 8 ст. 44 Закона № 44-ФЗ, на такие денежные средства начисляются проценты за пользование денежными средствами.

В связи с этим следует проанализировать все составляющие определения начальной (максимальной) цены контракта.

Начальная (максимальная) цена контракта (далее – НМЦК) — это предельное значение цены, указываемое в извещениях о проведении закупок, документации, приглашении поучаствовать в закрытой закупке. Данная цена указывается и при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентным способом.

Заявка участника, который предложил цену закупки, выше установленной НМЦК в извещении, не рассматривается.

В случае если государственный контракт заключается с единственным поставщиком, то цена, определенная и обоснованная заказчиком.¹

Определение НМЦК осуществляется во время формирования плана-графика закупок, подготовки извещения о предстоящем осуществлении закупок, а также документации о закупках. Результаты определения и назначения НМЦК отражаются в вышеуказанных документах. При необходимости коррективы обязательно вносятся в план-график.

Размер и величина НМЦК может существенно повлиять на выбор способов определения поставщика, как и на сроки размещения в так называемой единой информационной системе (ЕИС) извещений об осуществлении закупок.

Вопросы по определению НМЦК регулируются статьей 22 Закона 44-ФЗ и Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов

¹ См.: Начальная максимальная цена контракта // «Госзаказ в вопросах и ответах. 2015. № 7. С. 7.

определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)¹».

Внимание обязательно должно быть обращено то, что вышеуказанные методические рекомендации нормативно-правовым актом не являются, поэтому они необязательны и заказчики их вправе не применять. На уровне субъектов РФ, дополнительно к методическим рекомендациям Минэкономразвития РФ, возможно принятие своих рекомендаций в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации.

Однако правоприменительная практика показывает, что контрольные органы игнорируют рекомендательный характер Методических рекомендаций, признавая малейшие отступления от них нарушением порядка обоснования НМЦК. За эти нарушения должностных лиц заказчиков привлекают к административной ответственности, предусмотренной пунктом 1 статьи 7.29.3 КоАП РФ.

Например, в Постановлении Орловского областного суда от 04 июня 2018 года по делу № 4-А-100/2018, от 13 марта 2018 года по делу № 4-А-42/2018 указано, что в расчете НМЦК использовались цены прошлых периодов, которые не были приведены к текущему уровню цен по формуле из пункта 3.18 Методических рекомендаций².

В Постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 13 августа 2018 года по делу № А15-6281/2017 установлено: заказчик использовал коммерческие предложения, которые отсутствовали в свободном доступе - не были опубликованы в печати или размещены на сайтах в сети Интернет³.

¹ См.: Приказ Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 1–2. (часть II) (методические рекомендации: начало - окончание).

² См.: Постановления Орловского областного суда от 04 июня 2018 года по делу № 4-А-100/2018, от 13 марта 2018 года по делу № 4-А-42/2018 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

³ См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13 августа 2018 года по делу № А15-6281/2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля согласно пункту 3 части 8 статьи 99 Закона 44-ФЗ, осуществляют контроль за правильностью обоснования и определения НМЦК.

Таким образом, НМЦК представляет собой предельное значение цены, указываемое в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. НМЦК устанавливается в случае определения поставщика конкурентным способом, для закупки у единственного поставщика законодателем используется термин «цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком» (ЦКЕП).

НМЦК можно рассматривать как определенный институт оценки, который «предполагает осуществление контроля стоимости путем анализа соотношения рыночной цены товара (цены, которая может быть предложена за товар с учетом существующего спроса на товар и состояния товара, предлагаемого к продаже) и договорной цены товара»¹.

Законодатель не ограничивает предел НМЦК, кроме запроса электронного запроса котировок, НМЦК которое не должно превышать 10 000 000 рублей, и кроме электронной закупки товара у единственного поставщика, НМЦК которое не должно превышать 5 000 000 рублей.

Как справедливо отмечает О.С. Пратура, на практике требование обосновывать НМЦК постепенно приобретает все более важное значение. Обоснование НМЦК оказывает непосредственное влияние на построение всего закупочного процесса, начиная уже с этапа планирования - при формировании планов закупок и планов-графиков. В силу статьи 12 Закона № 44-ФЗ заказчик несет результативную ответственность всего закупаемого объема товара (работ, услуг) в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд ответственность за эффективность расходования бюджетных (внебюджетных) средств.

При применении конкурентных способов начальная (максимальная)

¹ См.: Денисова А.Ю., Корф Д.В. Понятия «оценка» и «стоимость» в финансовом праве // Реформы и право. 2016. № 3. С. 36.

цена контракта, сумма начальных (максимальных) цен контрактов (в случае проведения совместного конкурса или аукциона) составляет двадцать миллионов рублей и более, заказчик устанавливается дополнительное требование об исполнении участником закупки (с учетом правопреемства) 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 (пункт 2.1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ).

Таким образом, не безрезультатность обеспечения государственных и муниципальных заказов и эффективность бюджетных расходов в целом, непосредственно связана с тем, насколько корректно заказчик определяет НМЦК.¹

Размер НМЦК определяет и некоторые другие условия осуществления закупок:

1) В законе установлено ограничение на участие в закупках с НМЦК свыше 20 млн. руб. (пункт 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ) для таких субъектов как: предпринимательство, относящееся к малым субъектам и некоммерческие организации, которые социально ориентированы.

2) установленная величина НМЦК является фактором соответствующего отбора участия в закупках потенциальных контрагентов;

3) при установлении НМЦК используются различные антидемпинговые меры (пункты 1 и 2 статьи 37 Закона № 44-ФЗ). Как отмечает Б.М. Гонгало, «одним из приемов недобросовестной конкуренции со стороны участников

¹ См.: Пратура О.С. Проблемы ценообразования при осуществлении закупок // Прогосзаказ.рф. 2016. № 2. С. 39.

закупки является установление чрезмерно низкой цены контракта (демпинговые цены). Если участник конкурса или аукциона предлагает цену, которая на 25% или более ниже начальной, то применяются антидемпинговые меры»¹;

4) предусматриваются определенные ограничения в части установления НМЦК при закупке работ и услуг (например, работы по сохранению объектов культурного наследия, по строительству, реконструкции объекта капитального строительства и другие виды работы и услуг)²;

5) установлены предельные значения НМЦК при закупке определенных видов лекарственных препаратов³.

Согласно пункту 1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ НМЦК и цена контракта в предусмотренных случаях, который заключается у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определяются и обосновываются заказчиком метод либо несколькими методами:

метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

нормативного метода;

тарифного метода;

проектно-сметного метода;

затратного метода.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным методом в плане определения, а также обоснования начальной

¹ См.: Гражданское право: учебник: в 2 т. / О.Г. Алексеева, Е.Р. Аминов, М.В. Бандо и др.; под ред. Б.М. Гонгало. М., 2016. Т. 2. С. 481.

² Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 2571 (в ред. от 31 октября 2022 года) «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 2. Ст. 524; № 46. Ст. 7988.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 17 октября 2013 года № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5555.

(максимальной) цены контракта, который заказчиками автоматически применяется, если иное не предусмотрено Законом № 44-ФЗ.

Суть данного метода заключена в установлении и определении НМЦК по основаниям анализа цен рынка на идентичные товары, работы и услуги, которые планируются к закупке. В случае если заказчику не удалось найти цены на идентичные товары, работы и услуги, у него есть право для использования цены по однородные товары, работы и услуги.

Положения об идентичности и однородности товаров, работ и услуг разъяснены в пунктах 13-15 статьи 22 Закона № 44-ФЗ, а также в пунктах 3.5 и 3.6 методических рекомендаций, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»¹.

Когда определяется идентичность товаров нередко не учитываются их различия по внешнему виду; а когда определяется идентичность работ или услуг, то необходимо учитывать характеристики подрядчика, также – исполнителя, и их деловую репутацию на рынке, как определено в пункте 13 статьи 22 Закона № 44-ФЗ.

Согласно пункту 15 статьи 22 Закона № 44-ФЗ при определении однородности работ или услуг учитывается их качество, репутация на рынке, также - вид работ, вид услуг, их уникальность, объём и коммерческая взаимозаменяемость.

Используя метод сопоставимых рыночных цен, заказчик вправе использовать индексы и поправочные коэффициенты для пересчёта цены с учётом отличий в характеристиках товаров, в коммерческих и (или)

¹ См.: Приказ Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 1–2 (часть II) (методические рекомендации: начало – окончание).

финансовых условиях поставок товаров, либо выполнения работ или оказания услуг. При анализе цен заказчик вправе использовать общедоступную и открытую информацию из разного рода источников (допустим, из сети интернет), отсылать запросы потенциальным поставщикам (подрядчикам или исполнителям), а также размещать информацию в единой информационной системе (так называемой - ЕИС) о запросе цен.

В связи с высокой значимостью института НМЦК необходимо правильно провести процедуру ее определения и обоснования. Следует иметь в виду, что метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования НМЦК. Использование иных методов допускается в случаях, оговоренных в пунктах 7 - 11 статьи 22 Закона № 44-ФЗ. В случае невозможности применения иных методов или в дополнение к иным методам заказчик вправе для определения и обоснования НМЦК применить затратный метод»¹.

Нормативный метод заключается в расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со статьей 19 Закона № 44-ФЗ в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

Вышеуказанный метод можно применять совместно и с методом сопоставимых рыночных цен. Но необходимо учитывать то, что полученная НМЦК превышать значение, рассчитанное на основании нормативного метода, не может (согласно пункту 4.4 методических рекомендаций, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567).

¹ См.: Павелин А. Об отдельных вопросах осуществления закупок // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. № 5. С. 32.

При применении нормативного метода используется информация о предельных ценах на товары, работы, услуги, которая размещена в ЕИС¹

Тарифный метод применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством Российской Федерации цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги².

Применяя указанный метод, используют предельные цены (либо тарифы), которые приняты (утверждены) в установленном порядке правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченными на регулирование цен и ценовой политики в соответствующей сфере деятельности.

Проектно-сметный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на:

строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и снос объектов капитального строительства;

осуществление работ по сохранности объектов культурного наследия;

текущий ремонт зданий, строений, сооружений и помещений (в случае при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)).

¹ См.: Начальная максимальная цена контракта // «Госзаказ в вопросах и ответах. 2015. № 7. С. 7.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 (в ред. от 05 февраля 2024 года) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 11. Ст. 997; 2024. № 7. Ст. 959.

Затратный метод подлежит применению в случаях невозможности применить иные методы или дополнительно к иным методам. Затратный метод при определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), рассчитывается как сумма произведённых затрат и обычной прибыли для конкретной сферы деятельности. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

Необходимо добавить, что информацию об обычной прибыли для конкретной сферы деятельности получают в ЕИС, исходя из анализа размещенных контрактов, а также других общедоступных и открытых источников информации, открытых и общедоступных результатов и итогов изучения рынка, а также по результатам изучения рынка, которые получены по инициативе заказчика.

Вышеприведенный перечень методов расчета НМЦК не является закрытым. При невозможности применять методы, которые указаны в пункте 1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ, то допустимо применять иные методы. В таких случаях при применении и обосновании НМЦК обязательно необходимо заказчику пояснить почему применение перечисленных в пункте 1 статьи 22 Закона № 44 -ФЗ (пункт 12 статьи 22 Закона № 44-ФЗ) методов невозможно. Касательно обоснования и применения иных методов, методические рекомендации по ним могут быть определены и установлены высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (пункт 20.1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ).

Отдельные закупки имеют свои особенности обоснования НМЦК:

в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), в частности к закупкам работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства, расположенного на территории Российской Федерации, а также строительства некапитальных строений

(сооружений) на территории Российской Федерации. Для определения НМЦК при таких закупках нужно руководствоваться Порядком, утвержденным Приказом Минстроя России от 23 декабря 2019 года № 841/пр¹;

по гособоронзаказу (пункт 21 статьи 22 Закона № 44-ФЗ) порядок определения НМЦК по таким закупкам установлен в Положении о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 декабря 2017 года № 1465²;

1) лекарственных препаратов для медицинского применения при обосновании НМЦК в соответствии с Порядком определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденным Приказом Минздрава России от 19 декабря 2019 года № 1064н³;

2) медицинских изделий применения при обосновании НМЦК в соответствии с порядком определения НМЦК в соответствии

¹ См.: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 23 декабря 2019 года № 841/пр (в ред. от 14 июня 2022 года) «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2024).

² См.: Постановление Правительства РФ от 02 декабря 2017 года № 1465 (в ред. от 12 июля 2024 года) «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7624; 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4255.

³ См.: Приказ Минздрава России от 19 декабря 2019 года № 1064н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2024).

с Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 июля 2019 года № 847 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок медицинских изделий»¹ и другие.

В Законе № 44-ФЗ не указаны конкретные случаи невозможности применения тех или иных методов обоснования НМЦК и не содержится прямого запрета на использование затратного метода обоснования НМЦК, если НМЦК, рассчитанная методом сопоставимых рыночных цен, превышает имеющиеся лимиты средств у заказчика. Следовательно, заказчик может использовать затратный метод обоснования НМЦК при ограниченном лимите средств. Кроме того, заказчик может воспользоваться общедоступной информацией (рассмотреть другие источники, отличные от ранее использованных) и рассчитать НМЦК, которая не будет превышать размеры выделенных лимитов.

Применение данных методов конкретизировано в Приказе Минэкономразвития России от 02 октября 2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»².

В этом документе даны формулы расчета НМЦК (ЦКЕП) различными способами. Пользоваться можно и другими методическими рекомендациями,

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2019 года № 847 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок медицинских изделий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 27. Ст. 3596.

² См.: Приказ Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 1-2 (часть II) (методические рекомендации: начало – окончание).

разрабатываемыми на региональном уровне. Например, к таким нормативным документам относится распоряжение Правительства Москвы от 16 мая 2014 года № 242-РП (в ред. от 11.12.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд города Москвы»¹.

Однако как справедливо отмечает Е.Ю. Матвеева, энергосервисные контракты исключены из общего правового регулирования процедур планирования закупок в контрактной системе, в части обязанности заказчика производить обоснование начальной цены энергосервисного контракта². Несомненно, данное обстоятельство является нарушением принципа единства контрактной системы и существует необходимость распространения на государственные и муниципальные энергосервисные контракты правовых норм, предписывающих заказчику проводить обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Алгоритм действий при ценообразовании закупок, определяемый пунктом 2.2 методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 № 567, выглядит следующим образом:

- 1) изначально определяется потребность публичного контрагента в

¹ См.: Распоряжение Правительства Москвы от 16.05.2014 № 242-РП (ред. от 28 февраля 2023 года) «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 29 (том 2); 2024. СПС «Консультант» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/consult/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;№=231186#6ifcjMUWE6№PaiaZ2>.

² См.: Матвеева Е.Ю. Правовое регулирование энергосервисных контрактов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 26.

определенных товарах/работах/услуг, то есть формируется цель осуществления закупки;

2) формируются требования к товарам/работам/услугам, которые необходимы публичному контрагенту.

3) проводится исследование рынка посредством исследования общедоступных источников информации с целью выявить имеющиеся на рынке товары, работы, услуги, отвечающие требованиям заказчика;

4) происходит описания объекта закупки;

5) делается вывод об отсутствии ценовых ограничений в отношении приобретаемых видов товаров, работ, услуг, которые могут устанавливаться теми или иными нормативно-правовыми актами;

6) устанавливается метод определения НМЦК (или нескольких методов);

7) производится расчет НМЦК;

8) формируется документальное обоснование НМЦК.

Несмотря на то, что правила по обоснованию НМЦК каждым из доступных методов утверждены настоящим приказом, в правоприменительной практике наличествуют проблемы, связанные с неясностью порядка определения НМЦК.

В процессе применения сопоставимых рыночных цен одной из проблем является информация о ценах, сложившихся на рынке по объекту закупки и, которые формируется сравнительно, поскольку Законом № 44-ФЗ не устанавливаются требования к количеству коммерческих предложений.

Согласно пункту 3.7.1 вышеуказанных методических рекомендаций в целях получения ценовой информации в отношении товара, работы, услуги для определения цены контракта заказчику рекомендуется направить запросы о предоставлении ценовой информации минимум пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров,

Антимонопольными органами признается определение НМЦК на

основании исследования цены на рынке при наличии не менее пяти коммерческих предложений Закона № 44-ФЗ.

Например, ФАС России в решении от 23 сентября 2019 года по делу № ПГОЗ-171/19 было признано не противоречащим закону определение НМЦК по трем коммерческим предложениям. В данном случае проводился электронный аукцион на поставку специальной техники в рамках государственного оборонного заказа. ФАС России установила, что заказчик определил НМЦК на основании информации о рыночной цене на идентичные товары, планируемые к приобретению. Рыночные цены сопоставлялись на основании информации, поступившей от трех поставщиков, что не противоречит пунктам 1 и 2 статьи 22 Закона № 44-ФЗ¹.

Аналогичное мнение о возможности использования трех ценовых предложений при обосновании НМЦК содержится в решении Вологодского УФАС России от 29 октября 2016 года №5-2/267-16². Более «радикальное» мнение выразила комиссия Санкт-Петербургского УФАС России, признав законным НМЦК, в основе которого был ответ только одного поставщика.³

При обосновании цены также стоит учитывать однородность условий, содержащихся в ценовой информации, используемой заказчиком. Зачастую органы государственного контроля и надзора в закупочной сфере указывают, что при сравнении равных по цене предложений от контрагентов должны учитываться в обязательном порядке качество и количество объектов закупочной деятельности.

Несогласие заявителя с суммой НМЦК не свидетельствует об ограничении количества участников размещения заказа и не является препятствием для участия в торгах на данных ценовых условиях

¹ См.: Решение ФАС России по контролю в сфере ГОЗ от 23 сентября 2019 года № ПГОЗ-171/19 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Решение Вологодского УФАС России от 29 октября 2015 года № 5-2/267-15 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

³ См.: Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 13 марта 2016 года № 44-60/16 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

потенциальных поставщиков услуг.¹

Существует также позиция территориальных органов ФАС России, в соответствии с которой методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 № 567, не вменена обязанность ими руководствоваться.²

Минэкономразвития России в направляемых им разъяснительных письмах указывает что рекомендации не носят нормативного характера³.

В соответствии с положениями бюджетного законодательства цена заключаемого контракта ограничивается лишь пределами лимитов бюджетных обязательств. Например, если предметом государственного контракта являются работы, производственный цикл которых длится дольше срока действия утвержденных лимитов, то такой государственный контракт может быть заключен в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности.

Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств представляет собой административное правонарушение, ответственность за которое устанавливается в статье 15.15.10 КоАП РФ.

Каждый установленный законом метод обоснования НМЦК имеет свою собственную внутреннюю логику, рассчитанная с его помощью цена вполне может отличаться от доведенных заказчику лимитов бюджетных обязательств, причем в меньшую либо в большую сторону.

¹ См.: Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 05 марта 2015 года № 03/ВБ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Решение УФАС России по г. Москве от 13 февраля 2014 года № 2-57-741/77-14 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

³ См.: Письмо Минэкономразвития России от 19 октября 2015 года № Д28и-3133 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

В случае если НМЦК оказывается меньше установленных лимитов бюджетных обязательств, соответственно, заказчиком достигнут необходимый результат и соблюден принцип эффективного использования бюджетных средств.

Однако на практике возникают ситуации, когда НМЦК оказалась больше утвержденных лимитов бюджетных обязательств, при этом проводить закупку с такой НМЦК недопустимо. В 2017 году Минфин России в письме от 08 сентября 2017 года № 24-01-09/58179 указал, что если установленная в документации НМЦК превысит лимиты бюджетных обязательств, действия заказчика могут быть признаны нарушением пункта 2 статьи 72 БК РФ, согласно которому контракты заключаются и оплачиваются в пределах таких лимитов¹.

Заказчику в таком случае можно попытаться провести дополнительные исследования рынка, подобрав такие ценовые предложения, с использованием которых расчетная НМЦК снизится и войдет в пределы установленных лимитов. В частности, пользователи электронной информационной системы «ПРОГОСЗАКАЗ. РФ» могут применить для этих целей модуль обоснования НМЦК, позволяющий за считанные секунды получить из реестра контрактов информацию о ценах на приобретаемые товары, работы и услуги в интересующем заказчика регионе.

Дополнительные исследования рынка не всегда могут решить поставленную задачу. Например, если выделенные заказчику лимиты пусть и незначительны, но меньше средней рыночной цены на закупаемую продукцию. В этом случае заказчику требуется установить НМЦК в размере, не превышающем лимиты бюджетных обязательств. Для этого можно предпринять следующие действия:

1) уменьшить количество поставляемых товаров или объем приобретаемых работ (услуг) таким образом, чтобы с учетом

¹ См.: Письмо Минфина России от 08 сентября 2017 года № 24-01-09/58179 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

пропорционального изменения НМЦК выйти на величину имеющихся лимитов;

2) направить главному распорядителю бюджетных средств заявку на увеличение лимитов до размеров НМЦК, если сократить количество поставляемых товаров или объем приобретаемых работ (услуг) не представляется возможным;

3) включить в состав документации о закупке расчет НМЦК, выполненный в соответствии с требованиями статьи 22 Закона №44-ФЗ, но затем установить в качестве НМЦК сумму лимитов бюджетных обязательств со ссылкой на приведенные выше нормы бюджетного законодательства;

4) применить к НМЦК понижающий коэффициент, позволяющий скорректировать ее до размеров установленных лимитов.

Наибольшую популярность среди заказчиков снискали последние две из представленных позиций.

Минэкономразвития России считает такие действия допустимыми, высказав в письме от 19.10.2015 №Д28и-3133 следующее мнение: «если количество приобретаемых товаров, объем выполняемых работ (оказываемых услуг) не меняются, заказчик вправе указать цену меньшую, чем в представленном обосновании НМЦК (в том числе полученной по результатам трех коммерческих предложений), и соответствующую выделенным лимитам бюджетных обязательств. При этом не требуется повторного обоснования НМЦК, соответствующей выделенным лимитам бюджетных обязательств»¹.

Отметим, что ФАС России высказывалась в поддержку вышеприведенной правовой позиции. В качестве примера можно назвать решение ФАС России от 02 июля 2012 года №К-1256/12. В соответствии с выделенными лимитами бюджетных обязательств заказчик установил меньшую НМЦК в размере 300 000,00 руб. Изучив материалы дела, комиссия ФАС России пришла к выводу, что расчет НМЦК на основании выделенных

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 19 октября 2015 года № Д28и-3133 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

лимитов не противоречит положениям Закона № 94-ФЗ. Поскольку при переходе на контрактную систему суть рассматриваемой проблемы каких-либо изменений не претерпела, данный вывод ФАС России сохраняет свое значение и в настоящее время¹.

Тем не менее федеральный регулятор контрактной системы и центральный контрольный орган в сфере закупок недвусмысленно поддерживали заказчиков, устанавливающих НМЦК в размере лимитов, некоторые контрольные органы все же признают нарушением законодательства о контрактной системе тот факт, что в данном случае документация о закупке не содержит расчета НМЦК, установленной в размере лимитов бюджетных обязательств.

Департамент финансов Вологодской области отметил в письме «О результатах контроля в сфере закупок за 4 квартал 2018 года», что заказчики Вологодской области нарушают требования законодательства о контрактной системе при обосновании НМЦК, устанавливая НМЦК в размере выделенных лимитов бюджетных обязательств при имеющемся итоге расчета НМЦК, который превышает выделенные лимиты. Кроме того, указывается, что в планах-графиках нет обоснования цены в отношении каждой закупки².

Во всех приведенных случаях нарекания контрольных органов вызывал факт отсутствия в документации о закупке расчета НМЦК, устанавливаемой в размере лимитов бюджетных обязательств. В таких случаях можно включить в расчет НМЦК понижающий коэффициент, позволяющий скорректировать ее

¹ См.: Решение Федеральной антимонопольной службы от 2 июля 2012 года № К-1256/12 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов» (доведено письмом Федеральной антимонопольной службы от 5 июля 2012 года № ГЗ/01907) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Письмо Департамента финансов Вологодской области // официальный сайт Департамента финансов Вологодской области «О результатах контроля в сфере закупок за 4 квартал 2018 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://df.gov35.ru/deyatel№ost/provede№ie-proverok/kru/i№formatsiya-o-rezultatakh-proverok/> (дата доступа: 7 мая 2024 года).

до размеров лимитов бюджетных обязательств.

Несомненным преимуществом предлагаемого алгоритма является то обстоятельство, что появляется расчет НМЦК, установленной в размере доведенных лимитов бюджетных обязательств.

В письме Минэкономразвития России от 06 ноября 2015 года №Д28и-3334 также указывалось, что Законом № 44-ФЗ не установлены какие-либо ограничения по применению понижающих коэффициентов при обосновании НМЦК проектно-сметным методом¹. В данном случае ведомство высказалось о проектно-сметном методе, что не препятствует распространить данный вывод в т.ч. и на приоритетный метод определения и обоснования НМЦК, а именно на метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

В пункте 4 статьи 22 Закона № 44-ФЗ предусматривается, что в случае применения вышеназванного метода заказчик может использовать обоснованные им коэффициенты или индексы для пересчета цен товаров, работ, услуг.

Рассмотренные позиции компетентных органов оставляют открытым вопрос о том, стоит ли буквально исполнять все требования методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 № 567. Представляется, что данная неоднозначность требует актуализации данных методических рекомендаций в соответствии с экономической ситуацией. Следует отметить, что в Закон № 44-ФЗ, и названных методических указаниях не даются разъяснения о недопустимости закупок по завышенным ценам. При этом основными причинами завышения НМЦК могут быть:

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 06 ноября 2015 года №Д28и-3334 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

1) умысел сотрудников заказчика и/или поставщика (подрядчика, исполнителя) на хищение бюджетных средств в размере разницы между ценой контракта и рыночной ценой приобретаемых товаров, работ, услуг;

2) ошибки заказчиков:

а) невнимательность при применении метода сопоставимых рыночных цен (например, заказчик по ошибке включил в документацию обоснование НМЦК от другой закупки¹;

б) некомпетентность специалистов заказчика в сметном деле, если НМЦК обосновывается с использованием проектно-сметного метода (например, при определении стоимости строительных работ заказчик неправильно применил индексы изменения стоимости к базовому уровню цен, из-за чего НМЦК оказалась завышена более чем на 66 000 000 руб.²;

в) применение иных методов обоснования НМЦК в ситуации, когда использование метода сопоставимых рыночных цен позволило бы установить НМЦК на более низком уровне (например, заказчик обосновал НМЦК услуг по комплексному обслуживанию зданий и прилегающих территорий затратным методом; впоследствии антимонопольный орган пришел к выводу, что необоснованное применение затратного метода привело к завышению НМЦК³.

При таких обстоятельствах согласимся с мнением О.И. Гурина и А.О. Полянского в части того, что при обосновании НМЦК с применением

¹ См.: Решение Краснодарского УФАС России от 10 апреля 2018 года по делу № ЭА-491/2018 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Краснодарского УФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/ea-491-2018/> (дата доступа: 22.06.2024).

² См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 марта 2016 года № 302-КГ16-1815 по делу № А69-129/2015 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); См. также: пункт 12 представления Счетной палаты Российской Федерации от 19 сентября 2016 года № ПР 10-226/10-04 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredeleNie-verkhovNogo-suda-rf-ot-22032016-N-302-kg16-1815-po-delu-N-a69-1292015/> (дата доступа: 22.06.2024).

³ См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21 марта 2018 года по делу № А45-19183/2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) всегда необходимо перепроверять ценовую информацию, полученную от хозяйствующих субъектов, по данным открытых источников ценовой информации (реестр контрактов, интернет-магазины продавцов закупаемых товаров, работ, услуг. Кроме того, при использовании иных методов обоснования НМЦК всегда, когда есть такая возможность, необходимо обосновать НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Если приоритетный метод даст более низкое значение НМЦК, то именно его следует установить¹.

Однако, необходимо отметить, что для определенной группы товаров установление цены единицы не должны учитываться значения цены товаров, которые отсутствуют в гражданском обороте Российской Федерации. Данное положение уточнено в отношении закупок лекарственных препаратов².

Необходимо подчеркнуть, что начальная (максимальная) цена контракта представляет собой предельное значение цены, указываемое в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. НМЦК устанавливается в случае определения поставщика конкурентным способом, для закупки у единственного поставщика законодателем используется термин «цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком». Обоснование НМЦК оказывает непосредственное влияние на построение всего закупочного процесса.

В статье 22 Закона № 44-ФЗ установлено пять методов обоснования НМЦК:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;

¹ См.: Гурин О., Полянский А. О самом главном в обосновании НМЦК // Прогосзаказ.рф. 2019. № 4. С. 27.

² См.: Письмо ФАС России и Минздравом России от 23.10.2024 № ТН/95899/24, № 25-7/И/2-21105 – URL: https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=34983 (дата обращения: 03.11.2024).

- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

Первый метод является приоритетным для определения и обоснования НМЦК. При обосновании цены следует также учитывать однородность условий, содержащихся в ценовой информации, используемой заказчиком.

Если НМЦК превышает установленные лимиты бюджетных обязательств, лучше всего добиться увеличения лимитов до размеров НМЦК, либо уменьшить количество поставляемых товаров (объем приобретаемых работ, услуг) таким образом, чтобы с учетом пропорционального снижения НМЦК выйти на величину выделенных лимитов.

Следует указать на то, что законодатель определил не исчерпывающий перечень методов, на что уже обращалось внимание в научных исследованиях¹. Заказчик имеет возможность применить иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.

Представляется необходимым рассмотреть, какое значение имеет НМЦК для закупочной деятельности.

Во-первых, НМЦК имеет значения для выбора способа закупки, так как в тех случаях, когда она превышает определённую сумму, то исключается проведение закупки запросом котировок либо у единственного поставщика.

Во-вторых, оказывает влияние на сроки, которые устанавливаются для подачи заявки на участие в электронном аукционе.

В-третьих, НМЦК определяет размер суммы-гаранта, которую должны внести участники в качестве обеспечения заявки.

¹ См.: Шмелева М.В. Система государственных закупок как механизм обеспечения экономного и результативного использования бюджетных средств // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 85-86.

Поэтому следует указать, что НМЦК — это правовое средство, устанавливающее стоимостной критерий оценки при отборе исполнителя контракта.

Следует отметить, что помимо НМЦК, которая является стоимостным критерием отбора исполнителя контракта, путем представления финансового обеспечения заявки, законодатель определяет необходимость проведения предквалификационного отбора, который не является отдельным способом определения поставщика, но имеет существенное значение для некоторых видов закупок. Предквалификационный отбор необходим почти во всех закупках с НМЦК от 20 млн рублей заказчикам важно, чтобы участники имели необходимый опыт. Такое дополнительное требование установлено ч. 2.1 ст. 31 ФЗ №44-ФЗ и п. 4 Постановления Правительства РФ № 2571¹.

Для оценки могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие содержание нестоимостных критериев оценки и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг по нестоимостным критериям оценки, в числе которых может быть опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема. Отсутствие в законе конкретизации нестоимостных критериев оценки заявок приводит к злоупотреблению правами со стороны заказчиков (например, в форме предъявления избыточных и неправомерных требований в отношении опыта поставщика²) и, как следствие, вызывает проблемы правоприменительного характера. Законодатель определил, что в целях подтверждения соответствия поставщика необходимым требованиям о

¹ Постановление Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571 (ред. от 23.09.2024) «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_405718/c80ddc297647235709ae2b53bcc0d4cec3490bd4/ (дата обращения: 10.10.2024).

² См.: например, Постановление АС Московского округа от 21 января 2022 г. № Ф05-33132/2021 по делу № А40-61210/2021; Определение от 14 июля 2022 г. № 309-ЭС22-5256 по делу № А50-684/2021 - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a8ec309b-19c9-4631-86a9-1c51002d1229/ea2bfa46-1538-4b2e-9ebd-420253979929/A50-684-2021_20220714_Opreделение.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 22.09.2024).

наличии опыта, участники закупки проходят универсальную (стоимостную) или специальную предквалификацию. Несмотря на то, что предквалификация не является самостоятельным способом отбора исполнителя, однако обязательность предквалификационного отбора при определенных условиях и его процедурный характер, указывает, что он является элементом механизма отбора поставщика. Как следствие, нормы, обеспечивающие его регулирование входят в совокупность института определения поставщика для исполнения контракта.

Поэтому можно утверждать, что правовые средства обеспечения отбора исполнителя контракта объективизируют критерии, по которым осуществляется оценка специальной правоспособности участника закупки. Такие критерии выполняют информационную функцию в механизме определения поставщика для исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, гарантируют равный доступ участников к торгам; прозрачность их проведения и способствуют отбору победителя для исполнения контракта, что обеспечивает имущественные интересы заказчика и исключает порочность субъектного состава контракта.

Выделяются следующие критерии: стоимостной критерий; нестоимостной критерий; соотношение стоимостного и нестоимостного критериев.

3.2. Правовые средства обеспечения исполнения контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Правовое регулирование закупочной деятельности устанавливает такие правовые средства, которые способствуют формированию вариантов допустимого правомерного поведения в целях достижения цели антимонопольного регулирования¹.

С точки зрения правового воздействия на формирование правомерного поведения юридической наука выделяет как средства стимулирующего (поощрительного) характера, так и правовые средства охраны и защиты, которые направлены на профилактику и пресечение правонарушений, в том числе и путем определения состава правонарушений, установления мер, применяемых к правонарушителю, а также и установление порядка применения таких мер.

Анализ доктринальных источников в сфере государственных закупок позволяет утверждать, что сформированная модель организации государственных закупок позволяет наиболее полно удовлетворить потребности публично-правовых образований путем концентрации правовых средств публично-правового характера начиная с момента планирования, т.е. выявления публичных нужд и заканчивая исполнением государственного (муниципального) контракта. Однако, следует указать, что гражданско-правовые средства, которые также имеют определяющие значение, так как объективируют публичные потребности в гражданско-правовую форму (порядок заключения, исполнения контракта) и определяют содержание правоотношений (принципы взаимодействия сторон контракта, субъективные права и обязанности сторон, средства обеспечения исполнения обязательств и т.п.).

¹ См.: Петров Д.А. Конкуренция и конкурентная политика в условиях цифровизации экономики // Право и цифровая экономика. 2022. № 1 (15). С. 5-13.

Такой комплексный характер должен в полной мере учитываться, в том числе и при определении охранительных правовых средств, а именно мер юридической ответственности (публично-правовой и гражданско-правовой ответственности) с учетом недопустимости изменения дифференциации отраслевых мер юридической ответственности за совершенные правонарушения.

Применительно к теме исследования необходимо указать следующее.

Правоприменительная практика в сфере закупок демонстрирует, что победители закупочных мероприятий в некоторых случаях могут уклоняться от исполнения условий заключенного государственного контракта. Именно для предотвращения таких негативных последствий заказчику предоставлено право устанавливать обеспечение исполнения государственного контракта.

Требование обеспечения исполнения государственного контракта устанавливается заказчиком в самом извещении об осуществлении закупки, в документации о закупке, в проекте государственного контракта и приглашении. Исключения из данного правила указаны в пункте 2 статьи 96 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 96 Закона № 44-ФЗ предусмотрены два способа обеспечения исполнения государственного контракта: независимая гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. При этом конкретный способ самостоятельно выбирается участником закупки, с которым заключается государственный контракт. В случае с независимой гарантией, выданной банком, срок ее должен составлять не менее не менее одного месяца в период действия государственного контракта.

Размер обеспечения исполнения государственного контракта устанавливается в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта, приглашении в размере от одной второй процента до тридцати процентов начальной (максимальной) цены государственного контракта.

При проведении электронного аукциона с начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК) в размере более чем пятнадцать миллионов рублей и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, либо предложена сумма цен единиц товара, работы, услуги, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной суммы цен указанных единиц, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в полтора раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, но не менее чем десять процентов от начальной (максимальной) цены контракта или от цены заключаемого контрактами, и не менее чем в размере аванса в случае, если предусмотрен в государственном контракте.

Информация о планируемой закупке заказчиком публикуется в тендерной документации, в которой указываются следующие сведения:

НМЦК;

сроки приёма заявок у участников закупки;

время и дата проведения закупки;

размер обеспечения заявки в соответствии с требованиями законодательства.

В этом смысле следует согласиться с мнением авторов, которые утверждают, что в целях создания условий для доступности участия в контрактной системе, использование механизмов обеспечения надлежащего исполнения обязательств, представляет собой приоритетное построение взаимоотношений заказчика и исполнителя¹. Но в то же время частноправовые средства обеспечения обязательств имеет и предупредительно-воспитательное значения для контрактной системы, т.к. стороны должны знать, что

¹ См.: Мельниченко С.В. Независимая гарантия в законодательстве о контрактной системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. С.-Петербург, 2022. С. 4-5.

неисполнение ими своих обязательств может повлечь за собой нарушение общественных отношений и имущественные потери¹.

Под независимой гарантией понимается способ обеспечения обязательств, при котором гарант принимает на себя по просьбе другого лица (принципала) обязательство уплатить указанному им третьему лицу (бенефициару) определенную денежную сумму в соответствии с условиями данного гарантом обязательства независимо от действительности обеспечиваемого такой гарантией обязательства (статья 368 ГК РФ).

В независимую гарантию включается основное обязательство, исполнение по которому обеспечивается гарантией. Независимые гарантии могут выдаваться банками или иными кредитными организациями (банковские гарантии), а также другими коммерческими организациями. Кроме того, независимая гарантия является безотзывной, а срок ее действия должен составлять не менее двух месяцев с момента окончания приема заявок.

В статьях 44, 51, 87 Закона № 44-ФЗ независимая гарантия рассматривается в качестве способа обеспечения заявок на участие в закупке, в статье 96 Закона № 44-ФЗ – в качестве способа обеспечения исполнения государственного контракта.

Независимая гарантия должна содержать:

- 1) сумму независимой гарантии, подлежащую уплате гарантом заказчику;
- 2) обязательства принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается независимой гарантией;
- 3) обязанность гаранта в случае просрочки исполнения обязательств по независимой гарантии, требование об уплате денежной суммы, по которой соответствует условиям такой независимой гарантии и предъявлено заказчиком до окончания срока ее действия, за каждый день просрочки

¹ См.: Тархов В.А. Гражданское право. Ч.1. Курс. М., 2007. С. 335.

уплатить заказчику неустойку в размере 0,1 процента денежной суммы, подлежащей уплате по такой независимой гарантии;

4) условие, согласно которому исполнением обязательств гаранта по независимой гарантии является фактическое поступление денежных сумм на счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику;

5) срок действия независимой гарантии;

6) отлагательное условие, предусматривающее заключение договора предоставления независимой гарантии по обязательствам принципала, возникшим из контракта при его заключении, в случае предоставления независимой гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта;

7) установленный Правительством Российской Федерации перечень документов, предоставляемых заказчиком гаранту одновременно с требованием об осуществлении уплаты денежной суммы по независимой гарантии.

Во исполнение указанных положений Закона № 44-ФЗ действует Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 года № «О независимых гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Постановление Правительства № 1005) ¹, в котором урегулирован вопрос применения независимой гарантии в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно пункту 1 статьи 45 Закона № 44-ФЗ заказчики в качестве обеспечения заявок, исполнения контрактов, гарантийных обязательств принимают независимые гарантии, выданные: банками, соответствующие

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 08 ноября 2013 года № 1005 (ред. от 15 октября 2022 года) «О независимых гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 46. Ст. 5947; 2022. № 43. Ст. 7399.

требованию о наличии кредитного рейтинга (пункты 2 Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2021 года № 2369 (ред. от 15 мая 2023 года) «О требованиях к банкам и фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹); государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ»; фондами содействия кредитованию (гарантийными фондами, фондами поручительств); Евразийским банком развития.

Перечень банков, соответствующих установленным требованиям, ведется Министерством финансов Российской Федерации на основании сведений, полученных от Центрального банка Российской Федерации, и подлежит размещению на официальном сайте федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Необходимо подчеркнуть, что выбор способа обеспечения осуществляется участником закупки самостоятельно. Срок действия независимой гарантии должен составлять не менее месяца с даты окончания срока подачи заявок.

В случае отзыва у банка, предоставившего независимую гарантию в качестве обеспечения исполнения контракта, лицензии на осуществление банковских операций предоставить новое обеспечение исполнения контракта не позднее одного месяца со дня надлежащего уведомления заказчиком

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2021 года № 2369 (ред. от 15 мая 2023 года) «О требованиях к банкам и фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 53 (часть II). Ст. 9196; 2023. № 21. Ст. 3710.

поставщика (подрядчика, исполнителя) о необходимости предоставить соответствующее обеспечение (пункт 30 статьи 33 Закона № 44-ФЗ).

В Законе № 44-ФЗ не содержится прямого запрета на предоставление обеспечения исполнения государственного контракта третьим лицом, а не участником закупки, с которым заключается государственный контракт. В частности, в пункте 4 статьи 96 Закона № 44-ФЗ определено, что контракт заключается после предоставления обеспечения исполнения контракта участником закупки, с которым заключается контракт. Это основной довод, на который ссылаются контрольные органы, признавая обеспечение, внесенное третьим лицом, ненадлежащим. Однако судебная практика говорит об обратном.

Минэкономразвития России придерживается точки зрения о том, что внесение обеспечения исполнения контракта законодательно не предусмотрено третьим лицом. Внести денежные средства в качестве обеспечения исполнения контракта может только участник закупки. В Закон № 44-ФЗ не предусматривается возможности предоставления обеспечения исполнения контракта третьим лицом вместо участника закупки, с которым заключается контракта¹. Эта правовая позиция была воспринята и контрольными органами².

Так, в Решении Санкт-Петербургского УФАС России от 28 августа 2018 № 44-4115/18 указывалось на несостоятельность доводов о ссылке к положениям пункта 1 статьи 313 ГК РФ о том, что кредитор обязан принять исполнение, предложенное за должника третьим лицом, если исполнение обязательства возложено должником на указанное третье лицо. По мнению

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 09 июля 2015 года № Д28и-2060, от 19 сентября 2014 года № Д28и-1893 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Решение Астраханского УФАС России от 04 сентября 2019 года № 030/06/96-1103/2019 (закупка № 0225100000119000172) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).; Решение Камчатского УФАС России от 01 июня 2018 года № 21-06/172-18Ж (закупка № 0138300000418000286) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

контрольного органа власти, не учитываются положения пункта 3 статьи 313 ГК РФ: кредитор не обязан принимать исполнение, предложенное за должника третьим лицом, если из закона, иных правовых актов, условий обязательства или его существа вытекает обязанность должника исполнить обязательство лично¹.

При этом имеется противоположная административная² и судебная практика по данному вопросу. В одном из дел, общество с ограниченной ответственностью было признано победителем аукциона. Директор общества подписал муниципальный контракт и перечислил заказчику обеспечение исполнения контракта. Однако заказчик указал, что данное обеспечение не может быть принято, поскольку предоставлено третьим лицом, и отказался от подписания контракта. Антимонопольный орган признал действия заказчика правомерными, посчитав, что обеспечение исполнения контракта должно предоставляться исключительно участником закупки. Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа было пояснено, что нормы Закона № 44-ФЗ не содержат положений, предусматривающих исключительную обязанность победителя торгов по предоставлению обеспечения исполнения контракта. В рассматриваемом случае обеспечение исполнения контракта предоставлено директором юридического лица, с которым заключается контракт, а не третьим лицом. Следовательно, предоставленное ООО обеспечение исполнения контракта (подписанное директором) соответствует требованиям действующего законодательства, в связи с чем у антимонопольного органа не имелось объективных причин

¹ См.: Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 28 августа 2018 года № 44-4115/18 (закупка № 0372200047718000120 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Решение Крымского УФАС России от 06 июня 2017 года № 06/1758-17 (изв. № 0175200000417000098) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); Решение ФАС России от 28 июня 2017 года по делу № К-787/17 (0373100119117000080) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

признавать правомерным решение заказчика об отказе от заключения контракта¹.

Существующая проблема внесения денежных средств в качестве обеспечения исполнения контракта за участника закупки третьим лицом (не победителем закупки) остается актуальной. Контрольные органы не сформировали единого подхода, а судебная практика пошла по пути признания таких действий участников закупок правомерными, поскольку из Закона № 44-ФЗ не следует, что участник закупки обязан лично предоставить обеспечение исполнения.

Таким образом, следует согласиться с мнением ученых, которые уточняют определение независимой гарантии применительно к контрактной системе, указывая, что сфера правового регулирования не изменяет частноправовой характер независимой гарантии².

Относительно применения использования специального счета для обеспечения заявки следует указать, что согласно пункту 5 статьи 44 Закона № 44-ФЗ при проведении электронных процедур денежные средства, предназначенные для обеспечения заявок, вносятся участниками закупок на специальные счета, открытые ими в банках, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с подп. «г» пункта 3 Требований к договору специального счета и порядку использования имеющегося у участника закупки банковского счета в качестве специального счета, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2018 года № 626 в договор об открытии специального счета должны быть включены положения об использовании

¹ См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29 июня 2018 года по делу № А27-22086/2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); Решение арбитражного суда города Москвы от 25 декабря 2017 года по делу № А40-183662/2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 июня 2019 года по делу № А43-24406/2018 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Мельниченко С.В. Указ. соч. С. 7.

денежных средств участника закупки, которые находятся на специальном счете, для целей обеспечения заявок только данного участника закупки¹.

Решением проблемы должно явиться внесение изменений в положения Закона № 44-ФЗ в части уточнения круга лиц, имеющих право вносить денежные средства в качестве обеспечения исполнения контракта. Так же, как это было сделано в случае обеспечения заявок на участие в конкурсах и аукционах при электронизации закупок и переходе на специальные счета.

Подробнее рассмотрим в каких случаях требуется обеспечение заявки.

Обеспечение заявки на участие в закупке при участии конкурентных способов необходимо в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает один миллион рублей.

Обеспечение заявки на участие в закупке устанавливается в следующих размерах:

1) если размер начальной (максимальной) цены контракта не превышает двадцать миллионов рублей, - от одной второй процента до одного процента начальной (максимальной) цены контракта;

2) если размер начальной (максимальной) цены контракта превышает двадцать миллионов рублей, - от одной второй процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта.

Обеспечение заявки на участие в закупке при проведении электронных процедур

Возврат обеспечения заявки не осуществляется в случае, если с даты включения информации об участнике закупки в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (подпункт 7 пункта 10 статьи 44 Закона № 44-ФЗ);

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 мая 2018 года № 626 (ред. от 20.12.2021) «О требованиях к договору специального счета и порядку использования, имеющегося у участника закупки банковского счета в качестве специального счета, требованиях к условиям соглашения о взаимодействии оператора электронной площадки с банком» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 24. Ст. 3516; 2021. № 52 (часть II). Ст. 9196.

Далее рассмотрим сроки возврата обеспечения заявки на участие, которые зависят от вида закупки, в которой принимал участие поставщик.

Так, при проведении электронных процедур при осуществлении закупки возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, происходит не позднее пяти рабочих дней со дня, следующего за днем наступления случаев, предусмотренных пунктами 1 - 6 части 10 Закона № 44-ФЗ.

Следует отметить, что в контракт включается обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (пункт 27 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

Срок возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) таких денежных средств не должен превышать:

тридцать дней с даты исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств;

пятнадцать дней с даты исполнения субъектами малого предпринимательства и социально ориентированными некоммерческими организациями обязательств (пункт 27 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

Как правило, в государственном контракте стороны указывают, что обеспечение заявки возвращается после выполнения основных обязательств либо после истечения гарантийного срока¹.

Однако до появления документов, содержащих разъяснения данных правовых положений, правоприменительные органы по-разному толковали норму закона о возврате обеспечения. В качестве примера можно обратиться к Постановлению ФАС России от 21 апреля 2015 года по делу №

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 21 марта 2017 года № Д28и-1666 «О сроках возврата и предоставления обеспечения исполнения контракта» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утвержден 28 июня 2017 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 12.

К- 1743/14АК151-15 и решению Белгородского УФАС от 14 мая 2016 года по делу № 187-15-Т¹.

В Письме Минэкономразвития России от 10 апреля 2017 года № Д28и-1638² указано, что в случае ненадлежащего исполнения обязательств по контракту денежные средства, депонированные на указанном заказчиком счете в качестве обеспечения исполнения контракта, поставщику (подрядчику, исполнителю) не возвращаются.

Несмотря на подробные разъяснения, касающиеся возврата обеспечения в случае ненадлежащего исполнения обязательств по контракту, судебная практика в настоящее время продолжает пополняться различными спорными ситуациями³.

Мнение о том, что денежные средства, внесенные в качестве обеспечения исполнения контракта, являются обеспечением исполнения поставщиком контракта в полном объеме и возвращаются ему полностью лишь в случае исполнения им принятых на себя обязательств, представлено в судебной практике⁴.

Следует учитывать, что обеспечение исполнения контракта не является задатком (статья 381 ГК РФ), поэтому поставщику (подрядчику, исполнителю) не получится взыскать с заказчика двойную сумму обеспечения⁵.

¹ См.: Постановления ФАС России от 21 апреля 2015 года по делу № К-1743/14АК151-15 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года); Решение Белгородского УФАС от 14 мая 2016 года по делу № 187-15-Т» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Письмо Минэкономразвития России от 10 апреля 2017 года № Д28и-1638 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 03 августа 2018 года № 307-ЭС18-10769 по делу № А56-22699/2017 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

⁴ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 мая 2015 года № 13АП-6093/2015 по делу № А42-7843/2014 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

⁵ См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2015 года по делу № А36-3417/2014 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

В ходе исполнения контракта поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе изменить способ обеспечения исполнения контракта и (или) предоставить заказчику взамен ранее предоставленного обеспечения исполнения контракта новое обеспечение исполнения контракта (пункт 7 статьи 96 Закона № 44-ФЗ).

В пунктах 7, 7.1 и 7.2 статьи 96 Закона № 44-ФЗ предусматривается уменьшение размера обеспечения исполнения контракта.

Размер обеспечения исполнения контракта уменьшается только пропорционально исполненным обязательствам, например в таких случаях:

поставщик (подрядчик, исполнитель) выполнил отдельный этап контракта без неустоек и получил оплату по нему. После того как отчет об исполнении этапа с суммой оплаты появится в реестре контрактов, поставщик отправляет заказчику просьбу вернуть сумму обеспечения, пропорциональную стоимости этого этапа контракта. Если в закупке был аванс, то стоимость поставленных товаров или исполненных работ должна его превышать;

поставщик (подрядчик, исполнитель) предоставляет новую банковскую гарантию, так как лишили лицензии банк, в которой он получал предыдущую;

изменяется способ обеспечения исполнения контракта (например, поставщик хочет забрать обеспечение деньгами и взамен предоставить независимую гарантию).

Уменьшение размера обеспечения исполнения контракта осуществляется при следующих условиях:

отсутствие неисполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных заказчиком,

отсутствие неисполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требований о приемки заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта в объеме выплаченного аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса) либо в объеме, превышающем выплаченный аванс (если в

соответствии с законодательством Российской Федерации расчеты по контракту в части выплаты аванса подлежат казначейскому сопровождению).

Вместе с тем уменьшение размера обеспечения исполнения контракта не допускается в случаях, определенных Правительством Российской Федерации в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

На протяжении длительного времени финансовое обеспечение исполнения контракта не распространялось на гарантийные обязательства поставщика (подрядчика, исполнителя). Так, в письме Минэкономразвития России от 16 февраля 2015 года № Д28и-360¹ разъяснялось, что обязательства исполнения контракта распространяются исключительно в период действия контракта. Гарантийные обязательства по предмету исполненного контракта регулируются гражданским законодательством и не требуют дополнительного обеспечения со стороны поставщика. При этом Закон № 44-ФЗ не ограничивал право заказчика на установление указанного условия в контракте.

В Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд указывалось, что денежные средства, внесенные участником в качестве обеспечения исполнения закупочной процедуры, подлежат возврату заказчиком в случае надлежащего исполнения обязательств по контракту или, если это предусмотрено контрактом, по истечении гарантийного срока².

По мнению О.А. Беляевой подобные суждения следует категорически опровергнуть³.

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 16 февраля 2015 года № Д28и-360 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утвержден 28 июня 2017 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

³ См.: Беляева О.А. Гарантийные обязательства в государственных и муниципальных контрактах // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей

Во-первых, это является системным нарушением статьи 72 БК РФ, поскольку контракты заключаются на тот срок, на который до заказчика доведены лимиты основных обязательств.

Во-вторых, обеспечение необходимо только до того момента как будет осуществлены приемка предмета контракта, то есть подписан акт сдачи приемки товара либо услуги.

На наш взгляд, необходимо ввести норму в Закон № 44-ФЗ, определяющая сроки возврата обеспечения исполнения контракта в качестве общего правила безотносительно к виду и стоимости объекта закупки, и без учета гарантийного срока.

Заказчик вправе установить в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта, приглашении требование обеспечения гарантийных обязательств в случае установления требований к таким обязательствам в соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона № 44-ФЗ. При этом размер обеспечения гарантийных обязательств не может превышать десять процентов от начальной (максимальной) цены контракта, от цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В подпункте 1 пункта 13 статьи 34 Закона № 44-ФЗ указано, что установить требование об обеспечении гарантийных обязательств заказчик может только в случае, если в контракте прописаны гарантийные обязательства, в том числе требования к сроку гарантии на поставляемые товары (выполняемые работы, оказываемые услуги), например, в соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан установить требования к предоставлению гарантии производителя и (или) поставщика данного товара и к сроку действия такой гарантии, если предметом закупки выступает поставка машин и оборудования.

Обеспечение возможно как денежными средствами, так и банковской гарантией.

Срок возврата заказчиком поставщику денежных средств, внесенных в качестве обеспечения гарантийных обязательств, не должен превышать 30 дней с даты исполнения гарантийных обязательств и не более 15 дней, в случае если участниками являются субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации¹.

В статье 329 ГК РФ к способам обеспечения обязательств относится неустойка и независимая гарантия.

В случае неисполнения условий контракта, вступает в действие процедура обеспечения контракта, согласно которой заказчик направляет поставщику требование об уплате штрафных санкций.

Согласно пункту 4 статьи 34 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан выставить требование об уплате штрафных санкций в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом. Как справедливо указывает Е.Р. Армасова, возникает вопрос применения банковской гарантии, в каком случае заказчик обязан применить банковскую гарантию при неисполнении или ненадлежащем исполнении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, если в качестве способа обеспечения государственного контракта он обязан взыскать неустойку².

В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 16 января 2015г. № Д28и-65 неустойка не может быть оплачена за счет средств банковской гарантии, т.к. является неосновным обязательством по контракту,

¹ См.: Письмо Минфина России от 19 августа 2019 года № 24-03-07/63253 «О рассмотрении обращений» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Армасова, Е.Р. Банковская гарантия как способ обеспечения исполнения государственного контракта // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2016. С. 47.

исполнение которого обеспечено банковской гарантией¹. Согласно письму Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 года №Д28и-416 неустойка может быть уплачена из средств банковской гарантии в случае, если условиями выдачи банковской гарантии не предусмотрено иное².

Таким образом, решение вопроса о взыскании неустойки за счет средств независимой гарантии остается открытым и, видимо закрепление на законодательном уровне, посредством дополнения Закона № 44-ФЗ нормой, регулирующей эту проблему, видится необходимой. В статью 96 Закона № 44-ФЗ, закрепляющую положения об обеспечении исполнения контракта, логично внести дополнения следующего содержания: «в закупочных процедурах независимая гарантия и неустойка являются независимыми друг от друга способами обеспечения обязательств участника. Неустойка не может быть оплачена за счет средств независимой гарантии, так как является не основным обязательством по контракту, исполнение которого обеспечено независимой гарантией».

Необходимо отметить, что способ обеспечения заявок на участие в закупочных процедурах, способ обеспечения исполнения контракта и способ обеспечения гарантийных обязательств определяется участником закупки самостоятельно. Заказчик обязан указать сроки возврата обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств, при этом необходимо учитывать, что эти сроки не могут превышать 30 дней для всех участников и 15 дней для субъектов малого предпринимательства с момента исполнения ими своих обязательств.

По нашему мнению, гарантийный срок в данном случае не подлежит включению в основной срок действия обеспечения исполнения контракта. Обеспечение исполнения контракта не является задатком по смыслу статьи 381 ГК РФ. Финансовое обеспечение контракта не распространяется на

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 16 января 2015г. № Д28и-65 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

² См.: Письмо Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 года №Д28и-416 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата доступа: 7 мая 2024 года).

гарантийные обязательства. Заказчик вправе отдельно предусмотреть обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставить обеспечение гарантийных обязательств.

Поставщик обладает правом требования замены обеспечения исполнения контракта при условии, что контрактом предусмотрены поэтапное исполнение обязательств и поэтапная приемка, а стороны контракта подписали документы (акты), свидетельствующие о частичном выполнении обязательств по контракту. Расчет предоставляемого обеспечения исполнения контракта следует осуществлять пропорционально от суммы неисполненных обязательств (размер обеспечения исполнения контракта может быть уменьшен пропорционально исполненным обязательствам по контракту).

Существующая проблема внесения денежных средств в качестве обеспечения исполнения контракта за участника закупки третьим лицом (не победителем закупки) остается актуальной. Контрольные органы единого подхода не сформировали, а судебная практика пошла по пути признания таких действий участников закупок правомерными, поскольку из Закона № 44-ФЗ не следует, что участник закупки обязан лично предоставить обеспечение исполнения.

Решением проблемы должно стать совершенствование законодателем норм Закона № 44-ФЗ в части уточнения круга лиц, имеющих право вносить денежные средства в качестве обеспечения исполнения контракта. Так же, как это было сделано в случае обеспечения заявок на участие в конкурсах и аукционах, проводимых в электронной форме и переходе на специальные счета.

В статью 96 Закона № 44-ФЗ, закрепляющую положения об обеспечении исполнения контракта, следует внести дополнения следующего содержания: «в закупочных процедурах независимая гарантия и неустойка являются независимыми друг от друга способами обеспечения обязательств участника. Неустойка не может быть оплачена за счет средств независимой гарантии, так

как является не основным обязательством по контракту, исполнение которого обеспечено независимой гарантией».

Также следует указать на некоторые вопросы, касающиеся применения мер имущественной ответственности к сторонам контракта.

Например, Закон № 44-ФЗ устанавливает, случае, когда участнику закупки не осуществляется возврат денежных средств в связи с включением в реестр недобросовестных поставщиков.

Следует обратить внимание на тот аспект, что основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков являются следующие обстоятельства: участник побеждает в закупочной процедуре, но уклоняется от заключения контракта; поставщик заключил контракт, но существенно нарушил его условия, не выполнил взятые на себя обязательства.

Включение субъекта в реестр недобросовестных поставщиков представляет собой юридический факт, влекущий определенные неблагоприятные последствия:

имущественного характера (потеря обеспечения заявки, (ч. 15 и пп. 3 п. 16. ст. 44 Закона 44-ФЗ);

неимущественного характера (запрет на участие в закупках в течение двух лет; лишение права обжалования действий заказчика по закупкам, в которых установлено требование по отсутствию сведений о поставщике в РНП (п. 5 ст. 105 Закона 44-ФЗ); ущерб репутации).

Однако, необходимо более детально проанализировать применение мер гражданско-правовой ответственности имущественного характера, которые выражаются в виде потери обеспечения заявки на основании п. 16. ст. 44 Закона 44-ФЗ. А именно по времени совершения противоправных действий по уклонению от заключения контракта по прошедшим закупочным процедурам и наложение имущественной ответственности за вред, который еще не нанесен, т.к. действия по отказу от заключения контракта не было совершено. С точки зрения превентивного значения гражданско-правовой ответственности такая мера как потеря обеспечения заявки выполняет свою

функцию превенции для случаев, когда субъект знает о том, что он включен в реестр и все равно совершает действия по подаче заявки, что является основанием для применения к нему меры имущественного характера исходя из теории повышенной ответственности. Однако такой подход, исходя из необходимости наличия имущественного вреда для применения мер гражданско-правовой ответственности не соотносится с принципом обеспечения восстановления нарушенного имущественного положения субъекта, которому причинен вред.

В этом смысле, репрессивно-превентивная функция реализуется уже в мерах неимущественного характера – запрет на участие в закупках в течение двух лет.

Также следует обратить внимание на применение мер административно-правового характера за нарушение гражданско-правовых обязательств, например, нарушение порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника закупки (статья 7.31.1. КоАП РФ).

Необходимо отметить, что административная ответственность, является составной частью механизма административно-правового регулирования общественных отношений и в случаях, когда мы говорим о применении мер ответственности, то, по нашему мнению, формально-объективное вменение не соответствует принципу справедливости юридической ответственности, так как в случае нарушения гражданско-правовых обязательств, она должна обеспечивать возмещение ущерба, причиненного правонарушением, наказание должно соответствовать характеру и степени вредности, а меры ответственности должны применяться к субъекту за собственное поведение.

Поэтому по обязательствам гражданско-правового характера, в силу действия универсального принципа регулирования юридической ответственности (*non bis in idem*), а также принципа равенства общего правового положения участников гражданских правоотношений к субъекту-

исполнителю контрактных отношений могут применяться только меры гражданско-правовой ответственности, определяемые нормами гражданского законодательства и условиями контракта.

Таким образом, можно сделать определенные выводы.

Правовые средства обеспечения исполнения контракта гарантируют качественное и своевременное исполнение победителем своих обязательств по контракту, выполняют охранительную функцию в механизме определения поставщика в качестве мер оперативного характера.

Систему правовых средств обеспечения контракта составляют правовые средства, гарантирующие исполнение контракта поставщиком и правовые средства, гарантирующие оплату поставщиками, т.е. правовые средства, обеспечивающие исполнение взятых на себя обязательств сторонами по контракту.

Правовые средства, гарантирующие исполнение контракта поставщиком – это нормы, содержащие требования о сумме гарантии исполнения (фиксированная или процент от стоимости контракта); выбор возможной формы гарантии исполнения, формы гарантии исполнения (заверенный чек, депозитный сертификат, гарантии исполнения, страховая гарантия и аккредитив); срок, в течение которого покупатель должен вернуть гарантию исполнения; обстоятельства, которые побуждают заказчика обналичить или получить гарантию исполнения; полномочия органа, осуществляющего надзор за решением закупающей организации об отказе от гарантии исполнения.

Правовые средства, гарантирующие оплату поставщика – это нормы, определяющие процедуру запроса платежа, а именно возможность того, что поставщик может запросить оплату через онлайн-платформу; сроки обработки платежа покупателем; наличие установленного срока обработки платежа, который начинается с даты выставления поставщиком счета-фактуры; время, в течение которого устанавливаются закупочные организации для обработки платежа: сроки получения оплаты поставщиком; сроки фактического

получения оплаты поставщиками с даты выставления счета-фактуры; порядок действий при задержке платежа; проценты или штрафы, подлежащие уплате поставщикам; форма выплаты процентов и штрафов (автоматически или по требованию поставщика).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование позволило решить указанные в введении задачи и достигнуть цель настоящей работы.

В будущем результаты данного исследования могут стать предметом дальнейшего изучения и последующей научной разработки. В целом, обобщая выводы, полученные по каждому параграфу работы можно отметить следующее:

В странах с высоким уровнем экономики и стабильности хозяйственной жизни государственные заказы используются как один из основных способов достижения поступательного роста и развития экономики, ведь вся деятельность в рамках контрактной системы направлена на механизмы повышения эффективности, как для бизнеса отдельной компании – хозяйствующего субъекта, так и для экономического положения все страны. Не является исключением Российская Федерация, в которой контрактная система в настоящий момент стремительно развивается, о чем свидетельствует активная правотворческая деятельность государственных органов в соответствующей экономико-хозяйственной жизни общества.

Государственные закупки являются составляющей долей рынка сбыта нашей страны и играют значительную роль в формировании сбалансированного экономического пространства внутри государства. На основе данного пространства зиждется вся система российского бизнеса, вся предпринимательская среда и весь финансовый арсенал методов управления экономики в целом, как на национальном уровне, так и на международном.

В основе государственного контракта лежит принцип свободы договора, равенство и имущественная самостоятельность сторон, а сама по себе контрактная система является важнейшим механизмом в процессе реализации сторонами взятых на себя гражданских прав и обязанностей.

Учитывая вышеизложенное, а также иные полученные результаты исследования, позволяет автору утверждать, что государственный контракт является особым видом гражданского договора в силу присущих ему особенностей. Помимо классических принципов гражданского права, лежащих в его основе, в нем присутствует и определенная правовая специфика. В частности, это особый предмет договора, наличие в обязательном порядке в качестве стороны государственного или муниципального органа, осуществление финансирования из бюджета соответствующего уровня.

Российская контрактная система на сегодняшний день представляет собой комплексный институт гражданского права. Это проявляется в том, что помимо базовых гражданско-правовых норм данный институт включает в себя нормы различных отраслей права: конституционно-правовых, бюджетно-правовых и специализированных, содержащихся в Законе № 44-ФЗ, и принятых в соответствии с ним федеральных законах.

Все нормативные акты, разрабатываемые на территории РФ ее субъектами, а также муниципальными образованиями должны неукоснительно приниматься в соответствии с федеральным законодательством и полностью ему соответствовать.

Для контрактной системы превалирующим методом правового регулирования является диспозитивный метод, хотя и довольно значительный вес в рассматриваемых общественных отношениях составляет, и императивный метод, что связано с самой спецификой контрактной системы.

Предметом исследуемого правового института являются общественные отношения, возникающие и развивающиеся в процессе удовлетворения государственными и муниципальными образованиями своих имущественных потребностей с целью обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Как и любой другой институт гражданского права, институт контрактной системы строится на определенных принципах. Проведенное исследование позволило выделить в указанном институте общеправовые принципы,

отраслевые принципы свойственные только гражданскому праву, а также специальные принципы функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг.

По нашему мнению, определение понятия контрактной системы, изложенное в пункте 1 статьи 3 Закона № 44-ФЗ, будет логичным при условии извлечения из него перечня субъектов, которые могут стать участниками контрактной системы. Согласимся с мнением К.И. Фамиевой, предлагающей разделить субъектов процедур закупок на две группы, которые по отношению к друг другу и будут являться контрагентами¹. В обязательном порядке, с одной стороны, будет выступать орган публичной власти, и с другой стороны, иные субъекты, осуществляющие подобного рода хозяйственную деятельность. Помимо указанных субъектов в рамках процесса закупочной деятельности могут присутствовать и иные участники процедур. Данные участники могут выполнять различные функции в указанной сфере, направленные на стабилизацию и реализацию мероприятий контрактной системы, непосредственно связанных с процедурой закупки.

Изучая предпосылки самого возникновения, а в последующем и факторы, имеющие значение для развития контрактной системы, можно отметить следующее.

В отечественной историографии отсутствует единое мнение о времени и месте зарождения института заключения контрактов для обеспечения государственных нужд. Авторы, исследующие данный вопрос, указывают различные как временные рамки, так и нормативные акты, в которых впервые были зафиксированы конкретные нормы института контрактов для обеспечения государственных нужд. Первым нормативным актом, в полной мере содержащим не только правовые нормы, составляющие институт контрактов для обеспечения государственных нужд, но и принципы

¹ См.: Фамиева, К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 34.

осуществления соответствующей деятельности, явился Регламент управления Адмиралтейства и Верфи 1722 года. В истории России появился первый комплексный нормативный акт, регулировавший контрактную систему обеспечения удовлетворения нужд государства. Данный регламент, впервые предусмотревший ряд принципов контрактной системы (гласность и открытость размещения заказа, добросовестность конкуренции, единство экономического пространства, предотвращение коррупции), которые нашли свое отражение и в нормах действующего законодательства РФ о контрактной системе. В последующем принимались иные нормативные акты, которые изменяли и дополняли указанный правовой акт.

Институт государственного заказа был не чужд и советскому времени несмотря на то, что все предприятия в основном были государственными, а экономика носила плановый характер. Конечно, в командно-административной экономике данный институт не имел шансов на свое всестороннее развитие.

После смены политического режима, преобразования всех сторон жизнедеятельности государства и демократизации всех социальных институтов, потребовалась и новая, пригодная для нового времени контрактная система. Преобразование контрактной системы, начиная с 90-х годов XX столетия можно отследить по меняющейся законодательной базе, регулировавшей этот гражданско-правовой институт. Постепенно контрактная система преобразовывалась и развивалась, и как отражение этих процессов стало реформирование соответствующей законодательной базы.

Первые нормативные акты указанной сферы не содержали многие нужные и важнейшие положения, которые способствовали бы в полной мере эффективному и всестороннему правовому регулированию складывающийся в тот момент контрактной системы.

В тоже время, в связи с тем, что эти нормативные акты были приняты в постсоветское время, и по сравнению с ранее действовавшим законодательством они были полны нововведений, а в новом

демократическом государстве отсутствовал практический опыт в осуществлении и реализации норм новой контрактной системы, это приводило к тому, что многие принятые и закрепленные в контрактном законодательстве прогрессивные для того времени нормы контрактной системы, являлись нерабочими, и носили только декларативный характер.

Только с принятием Закона № 44-ФЗ можно говорить о том, что нормы законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, отраженные в гражданском, антимонопольном, административном, бюджетном законодательстве, приобрели комплексный характер. Закон № 44-ФЗ распространил свое действие на все уровни публичной власти, в то время как ранее действовавшее законодательство распространяло свое действие только на федеральный уровень публичной власти, в нем отсутствовали правила проведения торгов, заключения государственных контрактов и особенности исполнения обязательств по государственным контрактам. Наконец, Закон № 44-ФЗ имеет своей непосредственной целью усиление контроля за расходованием бюджетных средств и всеобщее раскрытие информации о расходах государственного заказчика.

В целом же можно говорить о том, что современное отечественное законодательство в области закупок является полноправной наследницей дореволюционного и советского периода. Указанное законодательство постепенно и логично развивалось, подвергалось модернизации с учетом изменяющихся общественных отношений, существовавших в тот или иной исторических отрезок времени.

Ранее действовавшее законодательство обходило стороной, или содержало противоречивые предписания, касающиеся вопроса отбора исполнителей. Впервые нормы, регулирующие данный вопрос, были закреплены в законе № 94-ФЗ. В последующем и ныне действующем законе № 44-ФЗ уже значительно увеличено количество процедур, которые могут быть использованы для отбора исполнителей заказов.

Помимо указанного закона, нормы, касающиеся правил отбора исполнителей по заключаемому контракту, могут содержаться и в иных нормативных актах, так или иначе имеющих сферой своего регулирования правовые отношения, возникающие в соответствующей области.

По общему правилу, специальные нормы имеют приоритет над общими и все иные нормы, которые регулируют сферу государственных закупок, должны соответствовать Закону № 44-ФЗ, что нашло свое легальное закрепление в самом законе.

В связи с этим, при наличии противоречий или пробела в законодательстве по вопросам отбора исполнителей, правоприменитель должен использовать нормы права, регулирующие данный вопрос, закрепленные в законе № 44-ФЗ. В противном случае, заказчик может злоупотребить своим правом и установить либо завышенные требования, либо требования, которым изначально будет соответствовать конкретный субъект, тем самым ограничивая свободную конкуренцию в хозяйственном обороте. Это требует от законодателя максимальной правовой регламентации всей процедуры осуществления закупочной деятельности и отбора исполнителей/поставщиков в целях недопущения снижения конкуренции на хозяйственном рынке и установления монополистических возможностей для недобросовестных участников закупочной деятельности.

Помимо указанной проблемы отбора исполнителей, существует множество иных проблем, требующих своего нормативного решения: механизм обжалования действий /бездействий недобросовестных заказчиков, раскрытие закупочной информации и т.д.

Как было сказано, в Законе № 44 – ФЗ закреплены как конкурентные, так и неконкурентные способы осуществления закупок и отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В качестве конкурентных способов закон называет конкурсы и аукционы, запрос котировок и предложений. Закон содержит и неконкурентный способ - закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Данный способ осуществления закупки

применяются только в ограниченных и прямо предусмотренных законом случаях.

Действующий закон признает проведение аукциона как одного из основных способов отбора будущего исполнителя контракта, и такой аукцион проводится в электронной форме (электронный аукцион). Правительство Российской Федерации постепенно расширяет список тех товаров и услуг, которые могут быть предметом только открытого аукциона. Помимо указанного стоит отметить и то, что при проведении открытого аукциона наиболее полно реализуются, заложенные в законе критерии отбора предполагаемых контрагентов по закупкам. Стоит сделать акцент именно на значении электронных площадок для современного российского бизнеса в сфере межкорпоративного и межгосударственного закупочного рынка. В целом, процедура открытого аукциона базируется на новых технологиях и наглядно показывает свою цивилизованность посредством использования интернет-возможностей и инновационных возможностей современного пространства.

В настоящее время наблюдается усиление правовых мер борьбы с коррупцией, что обуславливает усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышение прозрачности закупочных процедур

Начальная (максимальная) цена контракта представляет собой предельное значение цены, указываемое в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. НМЦК устанавливается в случае определения поставщика конкурентным способом, для закупки у единственного поставщика законодателем используется термин «цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком». Обоснование НМЦК оказывает непосредственное влияние на построение всего закупочного процесса.

В статье 22 Закона № 44-ФЗ установлено пять методов обоснования НМЦК. Проведенное исследование позволило автору прийти к выводу о том, что метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является

приоритетным для определения и обоснования НМЦК. Антимонопольные органы признают определение НМЦК на основании менее чем пяти коммерческих предложений при условии, что заказчиком предпринимались необходимые попытки получить достаточную информацию о ценах, не противоречащих положениям Закона № 44-ФЗ. При обосновании цены следует также учитывать однородность условий, содержащихся в ценовой информации, используемой заказчиком.

Если НМЦК превышает установленные лимиты бюджетных обязательств, лучше всего добиться увеличения лимитов до размеров НМЦК либо уменьшить количество поставляемых товаров (объем приобретаемых работ, услуг) таким образом, чтобы с учетом пропорционального снижения НМЦК выйти на величину выделенных лимитов. Если же ни то, ни другое, по каким-либо причинам неосуществимо, можно применить к обоснованной НМЦК понижающий коэффициент, позволяющий привести ее к размерам лимитов. Однако данный вариант не лишен определенных рисков, поскольку в настоящее время не существует формальных правил, позволяющих объективно оценить правомерность «занижения» НМЦК. В этой связи, не рекомендуем заказчикам пользоваться понижающими коэффициентами, если их применение приводит к значительному уменьшению фактической НМЦК в сравнении с действительными результатами обоснования - как в относительном, так и в абсолютном выражении.

То лицо, которое заключает контракт, самостоятельно определяет то исполнение контракта, которое ему необходимо. Заказчиком устанавливаются сроки возврата обеспечения исполнения контракта с учетом срока по основному обязательству. А вот гарантийный срок в данном случае не подлежит включению в основной срок действия обеспечения исполнения контракта.

Обеспечение исполнения контракта не является задатком по смыслу статьи 381 ГК РФ. По общему правилу, финансовое обеспечение контракта не распространяется на гарантийные обязательства, которые регулируются

гражданским законодательством. Заказчик вправе отдельно предусмотреть обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставить обеспечение гарантийных обязательств.

Является целесообразным имплементация нормы, определяющая сроки возврата обеспечения исполнения контракта в Закон № 44-ФЗ, причем в качестве общего правила безотносительно к виду и стоимости объекта закупки, и без учета гарантийного срока.

В статью 96 Закона № 44-ФЗ, закрепляющую положения об обеспечении исполнения контракта, следует внести дополнения следующего содержания: «в закупочных процедурах независимая гарантия и неустойка являются независимыми друг от друга способами обеспечения обязательств участника. Неустойка не может быть оплачена за счет средств независимой гарантии, так как является не основным обязательством по контракту, исполнение которого обеспечено независимой гарантией».

Поставщик обладает правом требования замены обеспечения исполнения контракта при условии, что контрактом предусмотрены поэтапное исполнение обязательств и поэтапная приемка, а стороны контракта подписали документы (акты), свидетельствующие о частичном выполнении обязательств по контракту. Расчет предоставляемого обеспечения исполнения контракта следует осуществлять от суммы неисполненных обязательств, пропорционально (размер обеспечения исполнения контракта может быть уменьшен пропорционально исполненным обязательствам по контракту).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1.1. Правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (ред. от 14 июля 2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 13 июля 2024 года) // Российская газета. 1998. № 153-154; 2024. № 157.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24 июля 2023 года) // Российская газета. 1996. № 23; 2023. № 167.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 11 марта 2024 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 2024. № 12. Ст. 1572.
6. Федеральный закон от 28 мая 2017 года № 99-ФЗ «О ратификации Протокола между государствами - участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года о правилах и процедурах регулирования государственных закупок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 22. Ст. 3068.
7. Федеральный закон от 05 мая 2013 года № 44-ФЗ (ред. от 22 июня

2024 года) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80; 2024. № 136.

8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ (ред. от 22 апреля 2024 года) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7600; 2024. № 18. Ст. 2394.

9. Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ (ред. от 08 августа 2024 года) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571; 2024. № 33 (Ч. 1). Ст. 4928.

10. Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ (ред. от 28 июня 2022 года) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 34. Ст. 3540; № 26. Ст. 4631.

11. Федеральный закон от 02 декабря 1994 года № 53-ФЗ (ред. от 19 июля 2011 года) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4596.

12. Закон РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 (в ред. от 08 августа 2024 года) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. № 182; 2024. № 182

13. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 52 (часть 1). Ст. 8111.

14. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 года № 1203 (в ред. от 11 апреля 2024 года) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст.

4775. 2024. № 16. Ст. 2214.

15. Указ Президента Российской Федерации от 07 августа 1992 года № 826 (ред. от 21 июня 1994 года) «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 321; 1994. № 9. С. 932.

16. Постановление Правительства РФ от 27 января 2022 года № 60 (ред. от 29 июня 2024 года, с изм. от 31 октября 2022 года) «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 6. Ст. 872; 2024. № 28. Ст. 4019.

17. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 2571 (в ред. от 31 октября 2022 года) «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 2. Ст. 524; № 46. Ст. 7988.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2019 года № 847 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок медицинских изделий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 27. Ст. 3596.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2018 года № 564 (ред. от 04 июля 2024 года) «О взимании операторами

электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок платы при проведении электронной процедуры, закрытой электронной процедуры» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 3016; 2024. № 28. Ст. 4040.

20. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2018 года № 1752 «О порядке регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 1. Ст. 47.

21. Постановление Правительства РФ от 02 декабря 2017 года № 1465 (в ред. от 12 июля 2024 года) «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7624; 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4255.

22. Постановление Правительства РФ от 04 февраля 2015 года № 99 (ред. от 28.04.2020) «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // Собрание законодательства РФ, 09.02.2015, № 6, ст. 976.

23. Постановление Правительства РФ от 17 октября 2013 года № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены

контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5555.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 (в ред. от 05 февраля 2024 года) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 11. Ст. 997; 2024. № 7. Ст. 959.

25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02 сентября 2021 года № 2424-р (ред. от 05 июня 2024 года) «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 37. Ст. 6553; 2024. № 24. Ст. 3363.

26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03 июня 2016 года № 1124-р «О подписании Протокола о правилах и процедурах регулирования сферы государственных (муниципальных) закупок между государствами - участниками Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/23325/> (дата обращения: 10.06.2024).

27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (ред. от 31 октября 2022 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 13. Ст. 1880; 2022. № 46. Ст. 7988.

28. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 23 декабря 2019 года № 841/пр (в ред. от 14 июня 2022 года) «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком

(подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2024).

29. Приказ Минздрава России от 19 декабря 2019 года № 1064н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2024).

1.2. Региональные правовые акты

30. Распоряжение Правительства Москвы от 16.05.2014 № 242-ПП (ред. от 28 февраля 2023 года) «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 29 (том 2); 2024. СПС «Консультант» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=231186#6ifcjMUWE6nPaiaZ2>.

31. Письмо Минфина России от 19 августа 2019 года № 24-03-07/63253 «О рассмотрении обращений» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

32. Письмо Минфина России от 2 марта 2018 года № 24-02-08/13720 // Навигатор по контрактной системе РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-inform.ru/44-fz/pisma-i-raz-yasneniya-po-44-fz/pismo-minfina-rossii-ot-02-03-2018-24-02-08-13720.html> (дата обращения: 16.05.2024).

33. Письмо Минфина России от 20 декабря 2017 года № 24-02-08/85119 «Об указании фирменного наименования юрлица в заявке на участие в электронном аукционе» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-inform.ru/44-fz/pisma-i-raz-yasneniya-po-44-fz/pismo-minfina-rossii-ot-20-12-2017-24-02-08-85119.html> (дата обращения: 05.05.2024).

34. Письмо Минфина России от 08 сентября 2017 года № 24-01-09/58179 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

35. Письмо Минэкономразвития России от 10 апреля 2017 года № Д28и-1638 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

36. Письмо Минэкономразвития России от 21 марта 2017 года № Д28и-1666 «О сроках возврата и предоставления обеспечения исполнения контракта» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

37. Письмо Минэкономразвития России от 27 января 2017 года № Д28и-349 «О возможности оплаты неустойки по государственному (муниципальному) контракту за счет средств банковской гарантии» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

38. Письмо Минэкономразвития России от 15 февраля 2016 года №Д28и-416 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

39. Письмо Минэкономразвития России от 06 ноября 2015 года №Д28и-3334 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

40. Письмо Минэкономразвития России от 19 октября 2015 года № Д28и-3133 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

41. Письмо Минэкономразвития России от 09 июля 2015 года №

Д28и-2060, от 19 сентября 2014 года № Д28и-1893 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

42. Письмо Минэкономразвития России от 16 февраля 2015 года № Д28и-360 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

43. Письмо Минэкономразвития России от 16 января 2015 года № Д28и-65 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.05.2024).

1.2. Правовые акты, утратившие силу

44. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (ред. от 02 июля 2013 года) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105; 2013. № 27. Ст. 3463.

45. Закон РФ от 28 мая 1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. 1992. № 148.

46. Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.04.1991, № 16, ст. 499.

47. Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 года № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1392.

1.3. Международные правовые акты

48. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в городе Астане 29 мая 2014 года (ред. от 25 мая 2023 года) // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 10.06.2024).

49. Договор о зоне свободной торговли: подписан 18 октября 2011 года в г. Санкт – Петербурге // Бюллетень международных договоров. 2013. № 1.

2. Материалы правоприменительной практики

50. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.06.2014 № Ф07-2966/2014 по делу № А56-54795/2013 // СПС «Консультант Плюс».

51. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.07.2015 № Ф08-4063/2015 по делу № А32-24092/2014 // СПС «Консультант Плюс».

52. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2015 № Ф09-4827/15 по делу № А50-25268/2014 // СПС «Консультант Плюс».

53. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.09.2015 № Ф03-3895/2015 по делу № А04-1548/2015 // СПС «Консультант Плюс».

54. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2015 по делу № А36-3417/2014 // СПС «Консультант Плюс».

55. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.05.2015 № 13АП-6093/2015 по делу № А42-7843/2014 // СПС «Консультант Плюс».

56. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2015 № 07АП-5595/2015 по делу № А67-1214/2015 // СПС «Консультант Плюс».

57. Постановление ФАС России от 21.04.2015 по делу № К-1743/14АК151-15 // СПС «Консультант Плюс».

58. Решение УФАС России по г. Москве от 13.02.2014 № 2-57-741/77-14 // СПС «Консультант Плюс».

59. Решение УФАС России по г. Москве от 26.02.2014 № 2-57-946/77-14 // СПС «Консультант Плюс».

60. Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 05.03.2014 № 03/ВБ // СПС «Консультант Плюс».

61. Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 13.03.2014 № 44-60/14 // СПС «Консультант Плюс».

62. Решение Вологодского УФАС России от 29.10.2014 № 5-2/267-14
// СПС «Консультант Плюс».

63. Решение Омского УФАС России от 31.10.2014 № 03-10.1/562-2014
// СПС «Консультант Плюс».

64. Решение Белгородского УФАС от 14.05.2015 по делу № 187-15-Т
// СПС «Консультант Плюс».

Научная и учебная литература

65. Андреева, Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ВолтерсКлувер, 2011. – 296 с.

66. Архипов, Ю.Г. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Ю.Г. Архипов. – М.: Столица, 2015. – 296с.

67. Белов, В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В. Е. Белов. – М.: Норма: Инфра-М, 2013. – 304 с.

68. Беляева, О. А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов / О. А. Беляева. – М.: Юриспруденция, 2015. – 296 с.

69. Борисов А.Н, Трефилова, Т.Н. Новое в законодательстве о закупках / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. – М.: Деловой двор, 2015. – 196с.

70. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - М.: Статут, 2009. – 848 с.

71. Веденеев, Г. М. Конкурсные торги в России: исторический опыт / Г. М. Веденеев, Г. Н. Кобзев, Е. Ю. Гончаров. – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во МЭИ, 2005. – 75 с.

72. Гражданское право: учебник: в 2 т. / О.Г. Алексеева, Е.Р. Аминов, М.В. Бандо и др.; под ред. Б.М. Гонгалло. - М.: Статут, 2016. - Т. 2. - 528 с.

73. Гражданское право. В 4 т. Т. 3. Обязательственное право: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Е. А. Суханова. – М.: ВолтерсКлувер, 2008. – 766 с.
74. Гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ВолтерсКлувер, 2004–2005. – Т. II, полутом 1.
75. Годовой отчет для бюджетных организаций - 2015 / под общ. ред. Ю.А. Васильева. - М.: Экспиренс, 2015. - 352 с.
76. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. - 208 с.
77. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография / К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2012. – 260 с.
78. Лабазнова, Е. В. Аукцион как способ размещения заказов для государственных и муниципальных нужд / Е. В. Лабазнова. – Саратов: Глобус, 2007. – 164 с.
79. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / под ред. И.Ю. Артемьева. – М.: Статут, 2015. – 624 с.
80. Обеспечение исполнения обязательств по госконтракту[Электронный ресурс].– Электрон.текстовые дан.–Режим доступа: <http://www.smart tender.ru/glossary/obespechenie/>. –Загл. с экрана.
81. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. - М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. - 384 с.

82. Российское законодательство X - XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / Отв. ред. В.Л. Янин; Под общ.ред. О.И. Чистякова. - М.: Юридическая литература, 1984. – 432 с.

83. Советское гражданское право: в 2 ч. / под ред. В. Ф. Маслова, А. А. Пушкина. – Харьков: Вицашк., 1983. – Ч. 1. – 482 с.

84. Становление рыночной системы государственных закупок в России / под ред. В. И. Смирнова, Н. В. Нестеровича, И. М. Ахметзянова. – Казань: НПО «Бизнес Инфо-Сервис», 2000. – 320 с.

85. Строганов, А.А. Государственный заказ и контроль за его размещением / А.А. Строганов. - М., 2010. – 208 с.

86. Усков, С.В. Комментарии к Федеральному закону №44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / С.В. Усков. – М.: Перспектива, 2015. – 104с.

87. Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография / Ф.А. Тасалов. - М.: Проспект, 2016. – 260 с.

88. Финансовое право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. М.В. Карасевой. - М.: КНОРУС, 2016. - 270 с.

Научные статьи

89. Абрегова, А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта / А.А. Абрегова // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. - 2013. - № 3 (27). - С. 9 - 13.

90. Александров Г.А. Вопросы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) / Г.А. Александров // Прогосзаказ.рф. - 2017. - N 6. - С. 50 - 67.

91. Армасова, Е.Р. Банковская гарантия как способ обеспечения исполнения государственного контракта // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. С.45-50.

92. Арзамазова, Т.А. Особенности рассмотрения споров, связанных с выполнением работ без заключения государственных и муниципальных контрактов / Т.А. Арзамасова // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. - 2016. - N 1(6). - С. 79 - 83.

93. Балтутите, 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» / И.В. Балтутите // Вестник ВолГУ. Серия 5. Юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 31 - 36.

94. Балтутите, И.В. Установление особых характеристик товара – способ ограничить конкуренцию? /И.В. Балтутите // Наука сегодня: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции, г. Вологда, 30 августа 2017 г. – Вологда: ООО «Маркер», 2017. – С.79-82.

95. Балтутите И.В., Давудов Д.А. Современные проблемы в сфере контрактной системы государственных и муниципальных закупок // Legal concept. – 2019. - № 1. – С.34-42.

96. Андреева, Л.В., Шиповальникова, Ю.Г. Особенности государственных закупок в сфере образования / Андреева, Л.В., Шиповальникова, Ю.Г. // Юрист. - 2014. - №12. – С. 34-43.

97. Андреева, Л.В., Тенденции развития законодательства в сфере закупок отдельными видами юридических лиц / Андреева, Л.В. // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. – С.89-97.

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

99. Андреева, Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд / Л.В. Андреева // Гражданское право. - 2016. - № 5. - С. 3 - 8.

100. Андреева Л.В. Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 142

101. Андреева Л.В. Переход к устойчивому развитию в условиях цифровой трансформации в России: правовой аспект // Право и цифровая экономика. № 1 (15) 2022. С. 15-21.

102. Бакулина А. А., Карпова С. В. Цифровизация в сфере закупок: особенности и эффективность // Проблемы современной экономики, N 3 (75), 2020. Стр. 35-39

103. Беляева, О.А. Гарантийные обязательства в государственных и муниципальных контрактах // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ. - 2015. - С.56-59.

104. Беляева, О. А. Электронные аукционы по размещению государственных заказов: совершенствование правового регулирования / О. А. Беляева // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 17–23.

105. Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления / О. А. Беляева // Журнал российского права. - 2015. - №7. – С. 8-14.

106. Беляева О. А. Смарт-контракты в публичных закупках: вопросы регулирования и правоприменения // Проблемы развития права и правоприменения в условиях социально-экономических преобразований на современном этапе: монография. М.: Проспект, 2023. С. 121–128.

107. Беляева О. А. Условия цифровой модернизации публичных закупок // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 29–43.

108. Беляева О. А., Чваненко Д. А. Цифровизация государственных и муниципальных закупок: целеполагание, эволюция и перспективы // Правовое

регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. С. 129–139.

109. Беляева О.А. Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями? // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14. № 2. С. 41-55.

110. Беляева О.А., Габов А.В. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 49-50.

111. Вайпан, В.А. Состояние и тенденции развития контрактной системы / В.А. Вайпан // Журнал предпринимательского и корпоративного права. - 2016. - №3. - С. 8 - 9.

112. Геймур, О.Г. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации на современном этапе / О.Г. Геймур // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2014. № 3. С. 9-14.

113. Гремякова, О.П. Конечная цель – полная автоматизация закупочного процесса / О.П. Гремякова // Бюджет. 2015. № 9. С. 86-89.

114. Гринев, В.П. Контрактная система как механизм нормоконтроля расходования бюджетных средств / В.П. Гринев // Право и экономика. - 2015. - № 7. - С. 37 - 44.

115. Гринев, В.П. Контрактная система в едином правовом пространстве России / В.П. Гринев // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. – С. 87-97.

116. Гурин О.Ю. Что делать, если начальная (максимальная) цена контракта превышает лимиты бюджетных обязательств? / О.Ю. Гурин // Прогосзаказ.рф. 2016. № 5. С. 39-46.

117. Гурин О., Полянский А. О самом главном в обосновании НМЦК // Прогосзаказ.рф. 2019. № 4. С. 27-33.

118. Гусейнли И.А.В. Контрактная система закупок как институт гражданского права. Legal Concept. 2018. Т. 17. № 3. С. 106-109.
119. Денисова, А.Ю., Корф, Д.В. Понятия «оценка» и «стоимость» в финансовом праве / А.Ю. Денисова, Д.В. Корф // Реформы и право. - 2016. - № 3. - С. 33 - 37.
120. Ершов Д.В. Тенденции развития рынка торгов в электронной форме // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». - 2019. - № 3. - С. 32 - 38.
121. Каранатова Л.Г., Кулев А.Ю. Инновационное развитие контрактной системы: переход к умным закупкам // Управленческое консультирование. 2020. № 2. С. 22-31.
122. Карташков, П.В. Обеспечение госконтракта / П.В. Карташков // ЭЖ-Юрист. - 2015. - №48. - С. 9-11.
123. Карташков, П. В. Срок установлен / П.В. Карташков // ЭЖ-Юрист. 2016. № 26. С. 12-15.
124. Ковалькова, Е.Ю. Особенности правового регулирования организационных отношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.Ю. Ковалькова // Вестник ВУиТ. - 2014. - № 4 (81). - С. 184 - 189.
125. Конышева, Т.А. Обеспечение исполнения контракта: теоретические и практические проблемы / Т.А. Конышева // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. С. 51-59
126. Косенко, Е.В. Обзор существенных условий контракта на поставку для государственных и муниципальных нужд / Е.В. Косенко // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 90-95.
127. Косовская, А.Э. Особенности проведения и преимущества процедур закупок в электронной форме /А.Э. Косовская // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10

июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. С.56-65

128. Курц, Н.А. Обход закона в российских государственных и муниципальных закупках / Н.А. Курц // Вестник арбитражной практики. 2016. № 4. С. 10-18.

129. Лапина, М.А., Лапин, А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества / М.А. Лапина, А.В. Лапин // Финансовое право. 2013. № 4. С. 25-33.

130. Лихтер, А.В., Федотов, А.С. Развитие контрактной системы в Российской Федерации / А.В. Лихтер, А.С. Федотов // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. № 5. С. 229-233.

131. Малыхина, Е.А. Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.А. Малыхина // Вестник СГЮА. 2014. № 2. С. 36-41.

132. Мандрюков, А.В. Комментарий к Письму Минэкономразвития России от 31.12.2014 № Д28и-2865 / А.В. Мандрюков // Строительство: акты и комментарии для бухгалтера. 2015. № 3. С. 55-62.

133. Мандрюков, А.В., Ковалев, С.Е. Срок возврата финансового обеспечения исполнения контракта / А.В. Мандрюков, С.Е. Ковалев // Строительство: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 11. С. 60-70.

134. Медведева, Н.Г. К вопросу о целевой ориентации и принципах правового регулирования государственных и муниципальных закупок / Н.Г. Медведева // Символ науки. 2015. № 6. С. 237-239.

135. Морозов С.Ю. Некоторые проблемы, связанные с определением правовой природы гражданско-правовых организационных договоров // Российская юстиция. 2015. № 7. С. 11-14.

136. Павелин, А. Об отдельных вопросах осуществления закупок / А. Павелин // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. № 5. С. 25-35.

137. Пахомова, Л.М. Банковская гарантия как способ обеспечения заявок и обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов в системе контрактных отношений / Л.М. Пахомова // ARS ADMINISTRANDI. 2015. № 4. С. 5-10.

138. Петров, Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику / Д.А. Петров // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2-5.

139. Пратура, О.С. Проблемы ценообразования при осуществлении закупок / О.С. Пратура // Прогосзаказ.рф. 2016. № 2. С. 39-60.

140. Прошунин, М.М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 23-28.

141. Свиных, Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория / Е.А. Свиных // Современное право. 2016. №7. С. 85-89.

142. Смирнов, В.И. Первоочередная необходимость нового закона о размещении заказов для нужд заказчиков в свете законов о ФКС / В.И. Смирнов // Государственные и муниципальные закупки: сб. докладов. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 428-438.

143. Соломонов Е.В., Юрицин А.А. О совершенствовании законодательства, регламентирующего полномочия органов государственной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.В. Соломонов, А.А. Юрицин // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 4. С. 22-25.

144. Стурза, К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Стурза // История государства и права. 2013. № 4. С. 20-24.

145. Седова, М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент / М.В. Седова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4 (20). С. 138-142.

146. Тасалов, Ф.А. Допуск участников закупок к электронным аукционам: как снести компанию с торгов, не нарушая закон /Ф.А. Тасалов // Вестник арбитражной практики. 2016. № 3. С. 60-71.

147. Тасалов, Ф.А. Односторонний отказ от исполнения обязательств по контракту в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок: в поисках баланса частных и публичных интересов /Ф.А. Тасалов // Вестник арбитражной практики. 2017. № 2. С. 34-44.

148. Тасалов, Ф.А. Проблемы и противоречия закупок у единственного поставщика /Ф.А. Тасалов // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2015. С.34-43.

149. Тасалов, Ф.А. Практика Верховного Суда Российской Федерации в сфере публичных закупок: на пути к формированию единых подходов к применению законодательства о контрактной системе / Ф.А. Тасалов // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 116-125.

150. Тасалов Ф.А. Способы обеспечения исполнения контрактных обязательств: обзор изменений Закона о контрактной системе // Право и экономика. 2019. № 9. С. 51-57.

151. Ткаченко, Д.П., Кожухов, В.Л. Правовые основы контрактного аудита / Д.П. Ткаченко, В.Л. Кожухов // Аудитор. 2015. № 3. С. 79-84.

152. Федотов, А.С. Развитие контрактной системы в Российской Федерации / А.С. Федотов // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. № 5. С. 229-233.

153. Хужокова, Д.Б. Принцип свободы договора в гражданском праве Российской Федерации и его ограничение / Д.Б. Хужокова // ScienceTime. 2015. № 6 (18). С. 568-571.

154. Чорновол, Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.П. Чорновол // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42-46.

155. Шабанов, А. Без конца и края / А. Шабанов // ЭЖ-Юрист. 2016. № 25. С. 9-11.

156. Шмелева М.В. Проблемы понятийного наполнения сферы государственных закупок и пути их решения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 1. С. 12-15.

157. Шмелева М.В. Система государственных закупок как механизм обеспечения экономного и результативного использования бюджетных средств // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 85-86.

158. Яковлев, А.С. Проблемы государственных и муниципальных заказов в России / А.С. Яковлев // Инновационная наука. 2015. № 4-3. С. 123-126.

159. Ястребов, О.А., Федоров, К.В. Направления совершенствования закупок работ и услуг в строительстве / О.А. Ястребов, К.В. Федоров // Актуальные проблемы экономики, политики и права: Сб. науч. тр. / Под ред. д.э.н., проф. Кабакова, д.э.н., проф. Л.Л. Бекренева. Мурманск: МАЭУ, 2008. С. 45-52.

160. Ястребов, О.А. Что мешает развитию института государственно-частного партнерства в России / О.А. Ястребов // Первая международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы преодоления кризиса: национальные приоритеты. СПб: Издательство НПК «Рост», 2010. С. 34-39.

161. Яровой, А. В. Некоторые проблемы исполнения обязательств по обеспечению государственных и муниципальных нужд / А.В. Яровой // Академический юридический журнал. 2014. № 3 (41). С. 35-43.

162. Яруллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С.М. Яруллин // История государства и права. 2010. № 20. С. 26-29.

Авторефераты и диссертации

163. Атамась, А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 23 с.

164. Балтутите, И.В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. 36 с.

165. Борисов, Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2010. 200 с.

166. Гребенщиков Я.Б. «Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд»: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 22 с.

167. Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 188 с.

168. Курц, Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 197 с.

169. Малыхина, Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 239 с.

170. Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 166 с.

171. Матвеева, Е.Ю. Правовое регулирование энергосервисных контрактов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. 217 с.

172. Мисак, А.Ю. Актуальные правовые проблемы регулирования закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц (на практике закупок в холдинге «РЖД»): автореф ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 28 с.

173. Сергеева, С.А. Совершенствование механизма антикоррупционного мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок: дисс... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 193 с.

174. Соловых С.Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов. 2019. 481 с.

175. Фамиева, К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 226 с.

176. Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 280 с.

177. Шмелева М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в российской федерации: дис ... докт. юрид. наук. Саратов. 2022. 1134 с.

178. Чваненко Д.А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. 253 с.

Интернет-ресурсы

179. Регламент управления Адмиралтейства и Верфи 1722 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://militera.lib.ru/regulations/russr/1722_reglament/index.html

180. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ за первое полугодие 2017 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: Федеральная антимонопольная служба Рос. Федерации: [офиц. сайт]. – URL: <http://www.fas.gov.ru/>

181. Департамент финансов Вологодской области: офиц. Сайт. // URL:
<https://df.gov35.ru/deyatelnost/provedenie-proverok/kru/informatsiya-o-rezultatakh-proverok/>