



**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО МОРСКОГО И РЕЧНОГО ТРАНСПОРТА**  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**  
**высшего образования**  
**«Государственный университет морского и речного флота имени адмирала**  
**С.О. Макарова»**  
**(ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала С.О. Макарова»)**  
Воронежский филиал

Факультет \_\_\_\_\_ Юридический \_\_\_\_\_  
Кафедра \_\_\_\_\_ Публичного и частного права \_\_\_\_\_  
Направление \_\_\_\_\_  
подготовки \_\_\_\_\_ 40.03.01 Юриспруденция \_\_\_\_\_  
Форма обучения \_\_\_\_\_ Очная \_\_\_\_\_

«К ЗАЩИТЕ ДОПУЩЕНА»  
И.о. заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_  
(подпись)  
к.ю.н., доцент Горбунова Я.П.  
(ФИО)  
« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

Обучающегося: \_\_\_\_\_ Полухина Владислава Александровича \_\_\_\_\_

Вид работы: \_\_\_\_\_ Выпускная квалификационная работа бакалавра \_\_\_\_\_

### **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

На тему: \_\_\_\_\_ Гражданско-правовое регулирование договора  
\_\_\_\_\_ поставки для государственных и муниципальных  
\_\_\_\_\_ нужд \_\_\_\_\_

Руководитель \_\_\_\_\_ профессор Махина С.Н. \_\_\_\_\_  
работы: \_\_\_\_\_ (должность, подпись, фамилия, инициалы, дата)

Консультант \_\_\_\_\_ — \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (должность, подпись, фамилия, инициалы, дата)

Обучающийся \_\_\_\_\_ Полухин В.А. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (подпись, фамилия, инициалы, дата)

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО МОРСКОГО И РЕЧНОГО ТРАНСПОРТА**  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**  
**высшего образования**  
**«Государственный университет морского и речного флота имени адмирала**  
**С.О. Макарова»**  
**(ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала С.О. Макарова»)**  
**Воронежский филиал**

Факультет \_\_\_\_\_ Юридический \_\_\_\_\_  
Кафедра \_\_\_\_\_ Публичного и частного права \_\_\_\_\_  
Направление \_\_\_\_\_  
подготовки \_\_\_\_\_ 40.03.01 Юриспруденция \_\_\_\_\_  
Форма обучения \_\_\_\_\_ Очная \_\_\_\_\_

«УТВЕРЖДАЮ»

И.о. заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ к.ю.н., доцент Горбунова Я.П. \_\_\_\_\_  
(подпись) (Ф.И.О.)  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

**Задание**  
**на выпускную квалификационную работу**

**Вид работы** \_\_\_\_\_ ВКР бакалавра \_\_\_\_\_  
(ВКР бакалавра, специалиста, магистра)

**Обучающемуся** \_\_\_\_\_ Полухину Владиславу Александровичу \_\_\_\_\_  
(фамилия, имя, отчество)

**Тема:** \_\_\_\_\_ Гражданско-правовое регулирование договора поставки для  
государственных и муниципальных нужд

**Утверждена приказом ректора Университета от** « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_\_

**Срок сдачи законченной работы (проекта)** « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Исходные данные (или цель ВКР)** \_\_\_\_\_

**Тема:** Гражданско-правовое регулирование договора поставки для  
государственных и муниципальных нужд

**Перечень вопросов, подлежащих исследованию** (краткое содержание работы):

- Введение. Актуальность выбранной темы исследования не вызывает сомнения.

- Глава 1. Договор поставки для государственных и муниципальных нужд  
(наименование главы)  
как самостоятельных вид договорных отношений  
(содержание главы и ее разделов, параграфов)

- Глава 2. Основные этапы заключения договора поставки для  
(наименование главы)  
государственных и муниципальных нужд  
(содержание главы и ее разделов, параграфов)

- Глава 3. Правоприменительная практика в сфере поставок товаров для  
(наименование главы)

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

(содержание главы и ее разделов, параграфов)

- Заключение. Выводы по работе в целом. Оценка степени решения поставленных задач. Практические рекомендации. Исследование подтвердило правильность постановки задач, все цели были достигнуты. Можно рекомендовать для преподавания курсов лекций по гражданскому праву и процессу

**Перечень графического материала (или презентационного материала):**

1

2.

3.

4.

**Консультанты по разделам ВКР (при наличии):**

1

(должность, фамилия, имя, отчество, глава № \_\_\_\_)

2

(должность, фамилия, имя, отчество, глава № \_\_\_\_)

3

(должность, фамилия, имя, отчество, глава № \_\_\_\_)

Дата выдачи задания      « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Задание согласовано и принято к исполнению: « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Руководитель ВКР: д.ю.н., профессор Махина Светлана Николаевна

(должность, ученая степень, ученое звание, ФИО)

\_\_\_\_\_ (подпись)

Обучающийся: Ю-3-2 Полухин Владислав Александрович

(учебная группа, фамилия, имя, отчество) (подпись)

\_\_\_\_\_ (подпись)

## Содержание

<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Договор поставки для государственных и муниципальных нужд как самостоятельный вид договорных отношений.....</b>	<b>9</b>
1.1. История развития законодательства в России, регулирующего договорные отношения при поставке товаров для государственных нужд.....	9
1.2. Понятие, существенные условия и стороны договора поставки товаров для осуществления государственных и муниципальных нужд.....	14
1.3. Содержание договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.....	19
<b>2. Основные этапы заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд.....</b>	<b>25</b>
2.1. Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя).....	25
2.2. Заключение, исполнение и расторжение государственного контракта...	30
2.3. Ответственность сторон при неисполнении или ненадлежащем исполнении условий договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.....	34
<b>3. Правоприменительная практика в сфере поставок товаров для государственных и муниципальных нужд.....</b>	<b>40</b>
3.1. Проблема государственного регулирования договорных отношений....	40
3.2. Анализ практики применения законодательства при поставке для муниципальных нужд на примере городского округа город Воронеж.....	45
3.3. Перспектива развития действующего законодательства о поставках для государственных и муниципальных нужд.....	51
<b>Заключение.....</b>	<b>57</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>61</b>

## Введение

Актуальность темы данного исследования определена тем, что в настоящее время активно используется договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.

Формирование материальной базы государства происходит посредством осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Договорные отношения в сфере закупок товаров (работ, услуг) оформляются посредством подписания государственных (муниципальных) контрактов или договоров на поставку товаров, выполнения работ или оказания услуг.

В настоящее время растет потребность общества в различных товарах, работах, услугах, в связи с чем с каждым годом увеличивается количество закупок для нужд государства. Закон обязывает государственные и муниципальные учреждения, осуществляющие закупочную деятельность за счет бюджетных и внебюджетных средств в целях осуществления хозяйственных и иных нужд, использовать договоры поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Посредством поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг решаются важные задачи: создание и поддержание в достаточном объеме государственные и муниципальные материальные резервы; сохранение уровня обороноспособности, медицины, науки РФ; обеспечение жизнедеятельности населения РФ.

Посредством государственного (муниципального) договора регулируется достаточно сложный вид отношений – между государственными (муниципальными) заказчиками, а также представителями бизнес-сообщества. При помощи такого рычага как государственные закупки властные структуры могут воздействовать на сферу экономики, регулировать ее и способствовать развитию, поэтому формирование конкурентоспособной, функционирующей и прозрачной закупочной системы является актуальным вопросом в современном обществе. Для развивающейся экономики РФ является необходимым

совершенствование механизма закупок для осуществления государственных и муниципальных нужд.

Актуальность данной темы исследования связана также с тем, что осуществление закупочной деятельности, связанной с заключением договора поставки товара (выполнения работы, оказания услуги) для государственных и муниципальных нужд, требует специальных знаний, сопровождающихся необходимостью решения организационных и правовых вопросов, отличных от обычных договоров купли-продажи и поставки. Также при этом в закупочной практике существует много неясностей и противоречий, связанных с особенностями трактовки закона.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ поставка товаров для государственных (муниципальных) нужд осуществляется на основе государственных (муниципальных) контрактов, а также заключаемых в соответствии с ними договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Осуществление данных закупок происходит максимально открыто и прозрачно, посредством размещения планов-графиков, закупочной документации, контракта и документов, касающихся исполнения контракта, в единой информационной системе в сфере закупок, имеющей свободный доступ.

Государственные (муниципальные) закупки оказывают прямое влияние на уровень цен, доходы предпринимателей, которые становятся заинтересованными в увеличении количества товара на рынке.

В течение всего периода существования институт государственных закупок подвергался различным изменениям и дополнениям, утрачивали силу и принимались новые правовые акты, регулирующие данный вид отношений. В настоящее время сохраняется тенденция внесения множества изменений в закон, что свидетельствует о несовершенстве закупочной системы и необходимости корректирования действующего законодательства.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации договора поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных (муниципальных) нужд.

Предметом исследования являются нормы законодательства, регулирующие договор поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, а также сам договор поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), вытекающий из данных правовых норм.

Целью данной работы является анализ существующего механизма гражданско-правового регулирования договора поставки для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, позволяющий определить проблемы договорных отношений, а также найти пути их решения.

В соответствии с поставленной целью были определены следующие задачи:

- 1) рассмотреть историю становления государственных закупок;
- 2) проанализировать основные понятия, содержание государственного (муниципального) договора;
- 3) рассмотреть основные этапы заключения договора поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных и муниципальных нужд;
- 4) рассмотреть практику применения законодательства в сфере закупок для муниципальных нужд на примере городского округа город Воронеж;
- 5) дать оценку основным проблемам, возникающим при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд;
- 6) найти пути решения основных проблем, а также разработать предложения, позволяющие усовершенствовать закупочный процесс.

Эмпирическую базу данной работы составляют материалы практики федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов РФ, результаты статистического исследования, проводимого управлением муниципальных закупок администрации городского округа город Воронеж, размещенные в открытом доступе в сети Интернет, а также публикации ученых-цивилистов.

Нормативной основой данного исследования являются Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты, а также письма различных министерств РФ.

Методологической базой данной работы является диалектический метод, позволяющий рассмотреть общественные явления и процессы в постоянном развитии и взаимосвязи, совокупность общенаучных и частноправовых методов познания: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридической и иные методы научного познания.

В связи с частыми изменениями в законодательстве в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, а также сложностью темы существует небольшое количество актуальных и качественных исследований, посвященных изучению данного вопроса. Теоретическая основа данного исследования представлена трудами таких авторов как В.В. Ванин, Е.В. Иванова, Е.В. Логинова, А.Д. Михайлов, Е.Ю. Прохорова, Ю.В. Романец, Е.В. Шикалова, Н.Д. Эриашвили и др.

Научная новизна данного исследования состоит в том, что автором проведено комплексное исследование правового регулирования поставки товаров для государственных или муниципальных нужд как единой системы правового регулирования обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также рассмотрены актуальные проблемы в сфере закупок, в том числе связанные с режимом повышенной готовности в Российской Федерации, и предложены меры по их устранению.

По структуре выпускная квалификационная работа включает в себя: введение, три главы, каждая из которых состоит из трех параграфов, заключение и список используемых источников и литературы.



# **1. Договор поставки для государственных и муниципальных нужд как самостоятельный вид договорных отношений**

## **1.1. История развития законодательства в России, регулирующего договорные отношения при поставке товаров для государственных нужд**

Правовое регулирование отношений, связанных с поставкой товаров для государственных и муниципальных нужд, имеет свои исторические корни и традиционно привлекает особое внимание законодателей к регулированию данного вопроса.

Становление системы государственных закупок принято относить к середине XVII века. Первым законодательно закрепленным актом, регулирующим поставку товаров, в соответствии с историческими хрониками, является Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей», подписанный 7 июля 1654 г. Данным Указом устанавливались фиксированная стоимость за перевозку груза, а также розничная стоимость, по которой осуществлялась закупка товаров для государства. Кроме того, торговцы, заключавшие соглашение о поставке с государством, освобождались от уплаты пошлины на перевоз такого товара. С подписанием данного указа в Российском государстве появилась основная составляющая системы государственного заказа – принцип закупки товаров для государственных нужд, условия выполнения заказа, поиск и вознаграждение поставщика товаров. Тем не менее, Указ не регламентировал контроль и ответственность сторон при неисполнении или ненадлежащем исполнении условий соглашений. Для наказаний сохранялось применение статей общих законов, но чаще подьячие разыскивали в архивах прецеденты и судили в соответствии с применяемыми ранее мерами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Иванова Е.В. Договорное право. – М. :Юрайт, 2018. – С. 101.

Особое значение регулирование государственных закупок получило в эпоху правления Петра I. Реформирование государственного устройства, проводимого Петром Великим, привело к росту потребностей у государства в товарах, и, соответственно, подтолкнуло к новому регулированию отношений, возникающих между государством и поставщиками товаров и услуг для государственных нужд<sup>1</sup>.

В начале XVIII века был принят перечень законодательных актов, регулирующих государственные закупки и формирующих систему специальных правовых норм. Так, указ Петра I от 27 декабря 1714 г. «О подрядах» ввел строгую отчетность по заключенным и исполненным государственным договорам по поставке товаров.

В период правления Елизаветы Петровны в 1758 году принимается «Регул провиантского правления». Данный нормативный акт регулирует поставку продовольствия для государственных нужд, а также корректирует особенность размещения оповещений о проведении публичного конкурса. Размещение данных объявлений требовало сопровождение барабанным боем, а священнослужители после окончания службы должны были сообщать прихожанам об имеющихся государственных потребностях.

К XIX веку значительно увеличилось количество правовых актов, регулирующих государственные закупки, что привело к включению их в Свод гражданских законов 1833 года, а в 1887 году данные нормы были выделены в отдельное Положение о казенных подрядах и поставках<sup>2</sup>.

Согласно данному Положению поставщиками и подрядчиками могло являться любое лицо, обладающее правом заключать договоры. От участия в государственных закупках отстранялись следующие категории граждан – евреи, казаки, крестьяне и чиновники. Обязательным критерием для возможности заключать договора с государством являлось наличие у участников заку-

---

<sup>1</sup> Васильев А.М. Гражданское право. – Армавир, 2017. – С. 32.

<sup>2</sup> Гончаров Е.Ю. История торгов в России XVII-XVIII вв. // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 40.

почного процесса свидетельства на право торговли (промышленного свидетельства), т.е. торговая дееспособность.

В период Гражданской войны регулирование договорных отношений, возникающих между государством и частными лицами и организациями при поставке для государственных нужд, не осуществлялось. Сбор государством продукции происходил посредством действующей в данный период программы продрозверстки.

После окончания Гражданской войны был принят Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 «О государственных подрядах и поставках (Положение)»<sup>1</sup>, регулирующий государственные закупки.

С целью борьбы со злоупотреблением властью данным Положением закрепился принцип процедуры публичных торгов, а также вводился контроль Рабоче-крестьянской инспекцией по вопросам сдачи подряда и приемки товара.

После принятия нового Гражданского кодекса РСФСР<sup>2</sup> вступило в силу новое Положение о государственных подрядах и поставках, утвержденное Декретом Совета Народных Комиссаров СССР от 27 июля 1923 г.<sup>3</sup>. Данным Положением были внесены изменения в процедуру проведения публичных торгов.

Оповещение о предстоящих торгах на сумму свыше 10 тысяч рублей золотом требовало опубликования в общедоступных источниках информации.

Договорные отношения между государственными органами и поставщиками (подрядчиками) регулировались положениями Гражданского кодекса РСФСР о купле-продаже. Действующее Положение о государственных подрядах и поставках вносило ограничения для участников закупочного про-

---

<sup>1</sup> О государственных подрядах и поставках (Положение): Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 69. – Ст. 549.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс РСФСР от 31.10.1922 (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.

<sup>3</sup> Положение о государственных подрядах и поставках: Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27 июля 1923 г. (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 88. – Ст. 851.

цесса – договоры на сумму свыше ста рублей включительно требовали согласования и утверждения соответствующим народным комиссаром. Договоры, заключаемые учреждениями, находящимися на финансировании из местного бюджета, согласовывались президиумом соответствующего губернского исполнительного комитета.

После перехода от новой экономической политики к административно-плановой экономике поставка товаров стала осуществляться посредством плановых актов, выдаваемых в централизованном порядке. Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 25.07.1988 № 889<sup>1</sup>, сократило долю обязательного госзаказа от общего объема производимых предприятиями товаров. Перечень заказов, осуществляемых государством, составлялся на один год.

Постановление Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации, материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»<sup>2</sup> упразднило имеющуюся систему госзаказа. Данный нормативно-правовой акт установил горизонтальные хозяйственные связи между участниками закупочного процесса.

С начала 90-х годов XX века с переходом на рыночный вектор экономики произошли значительные изменения в проводимой государством политике. С целью регулирования закупочного процесса был принят Закон РФ от 28 мая 1992 № 2859-1 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>3</sup>. Данный закон утвердил понятия «государственные нужды» и «государственный контракт». Также была введена конкурсная система размещения государственного заказа.

---

<sup>1</sup> О порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы: Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. № 889 (утратило силу) // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1988. – № 24. – Ст. 70.

<sup>2</sup> Об организации, материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году: Постановление Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1991. – № 19. – Ст. 1664.

<sup>3</sup> О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 (утратил силу) // Российская газета. – 1992. – № 27. – Ст. 1558.

С целью противодействия коррупции при осуществлении государственных закупок был принят Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>1</sup>. Однако данный нормативно-правовой акт не смог наладить закупочный процесс, нес много противоречий и вскоре был отменен.

В 2005 году произошла одна из самых важных реформ в сфере государственных закупок – был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>. Данный закон позволил систематизировать правовые нормы, касающиеся сферы регулирования государственных закупок, скорректировал имеющиеся противоречия в законодательной системе, а также впервые был определен единый принцип работы при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Однако со временем в данном законе были обнаружены существенные проблемы – часть его норм противоречили Гражданскому кодексу РФ.

На смену Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» пришел Федеральный закон № 44-ФЗ. Данный нормативно-правовой акт учел существовавшие ранее несовершенства механизма государственных и муниципальных закупок. С него начался новый этап совершенствования системы государственных закупок.

Подводя итоги исторического развития договорных отношений в сфере закупок для осуществления государственных и муниципальных нужд, стоит отметить, что закупочный процесс с момента становления до современного этапа развития претерпел значительные изменения. Происходило поэтапное

---

<sup>1</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 19. – Ст. 2302.

<sup>2</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3105.

изменение экономических условий, что стало причиной изменения многих положений законодательства. Однако нельзя недооценивать богатейший опыт правовых отношений, возникающих в связи с осуществлением закупок для нужд государства и муниципалитетов, который должен быть эффективно применен в современном законодательстве.

## **1.2. Понятие, существенные условия и стороны договора поставки товаров для осуществления государственных и муниципальных нужд**

С целью анализа договора поставки для осуществления государственных и муниципальных нужд необходимо обратиться к ст. 526 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой сказано, что по государственному или муниципальному контрактам на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд поставщик или исполнитель обязан передать товары государственному или муниципальному заказчику или иному лицу, если это предусматривается, в свою очередь государственный или муниципальный заказчик обязан обеспечить оплату поставленного товара.

Понятия «государственный» и «муниципальный» указывают на участие государства или муниципалитета в договорном процессе. Слово «контракт», как полагают правоведы, заимствовано из контрактной системы закупок государством сельскохозяйственной продукции в советском периоде<sup>1</sup>.

Правовая природа договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд обладает следующими чертами. Договор поставки для государственных или муниципальных нужд является разновидностью договора поставки, который также является подтипом договора купли-продажи. Исходя из этого можно сделать вывод, что договор поставки для государственных или муниципальных нужд является гражданско-правовым договором.

---

<sup>1</sup> Логинова Е.В. Особенности содержания договора на поставку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. – М. :Юрайт, 2016. – С. 38.

Так как договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд является разновидностью договора поставки, то он является возмездным, консенсуальным, двусторонне обязывающим гражданско-правовым договором. Следует отметить, что договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд является свободным от прав третьих лиц.

Государственные и муниципальные договоры на поставку заключаются в соответствии с заказом, который размещается в открытом доступе согласно действующему законодательству, регулирующему данный вопрос.

Основные отличия государственных и муниципальных контрактов от других видов договоров поставки заключаются в цели продажи и приобретения товара, участии государственных или муниципальных органов в процессе, а также оплата товара за счет бюджетных или внебюджетных средств.

С точки зрения административной позиции, правовая среда государственных или муниципальных договоров поставки в первую очередь прослеживаются через публично-правовые признаки, что позволяет охарактеризовать государственный (муниципальный) контракт как самостоятельный и комплексный правовой акт. Многие правоведы утверждают, что государственный (муниципальный) контракт содержит гражданско-правовые и административно-правовые элементы. Эта точка зрения представляется истиной, так как в данном случае прослеживается смешанное правовое регулирование<sup>1</sup>.

Также имеется точка зрения, которая утверждает, что государственный (муниципальный) контракт на поставку является правовой формой государственных или муниципальных заказов, который характеризуется совокупностью элементов административно-правового и гражданско-правового договора.

---

<sup>1</sup>Ванин В.В. К вопросу о методе правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд // Юристъ-правоведъ. – 2019. – № 4. – С. 40.

Одной из отличительных особенностей договора поставки являются регламентированные законом способы осуществления заказов.

Кроме того, отношения между двумя сторонами договора – публичным образованием (заказчиком) и поставщиком имеют сложный характер, из этого может вытекать необходимость рассматривать данные договоры как отдельный вид.

К субъектам договорных отношений при поставке для государственных и муниципальных нужд относят – государственные и муниципальные органы, организации, наделенные правами являться заказчиками – с одной стороны. С другой – юридические или физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью и являющиеся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) для государственных или муниципальных нужд.

Ст. 506 Гражданского кодекса РФ дает разъяснение понятиям «поставщик» – лицо, обязующееся передать товар в пользу государственного (муниципального) заказчика или иного лица по государственному (муниципальному) контракту, а «государственный заказчик» – тот, кто обязуется оплатить поставленный товар по государственному (муниципальному) контракту. Под иным лицом подразумевается такая сторона, которая не участвует в договорных отношениях, но заказчик ссылается на нее в контракте и в отгрузочных документах.

В качестве государственного заказчика, согласно действующему законодательству, выступают следующие учреждения: государственные органы (включая органы государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами или государственные казенные учреждения, действующие от имени РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществляющие закупки. Муниципальный заказчик – это муниципальные органы или муниципальные ка-



зенные учреждения, действующие от имени муниципальных образований, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки<sup>1</sup>.

Вторая сторона договорных отношений – поставщик – это физическое или юридическое лицо, производящее или поставляющие товары для государственных (муниципальных) нужд.

В соответствии со ст. 506 Гражданского кодекса РФ товары при поставке для государственных или муниципальных нужд носят следующие признаки:

- 1) не должны быть изъяты или ограничены в обороте (за исключением случаев поставки, установленных законом);
- 2) производятся или поставляются поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- 3) поставляются для государственных или муниципальных нужд.

Согласно действующему национальному режиму, на законодательном уровне установлен протекционизм по отношению к отечественным производителям. Таким образом можно выделить следующие категории закупок товаров: запрещающие, ограничивающие, определяющие условия.

Запрещается закупать для государственных и муниципальных нужд отдельные товары машиностроения, производимые на территории иностранных государств, за исключением стран Евразийского экономического союза.

Что касается второго вида закупок – ограничивающие, стоит привести пример закупки медицинских изделий. Так согласно Постановлению Правительства РФ от 05.02.2015 № 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных

---

<sup>1</sup>Эриашвили Н.Д. Гражданское право. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – С. 101.

и муниципальных нужд»<sup>1</sup> установлен перечень товаров. В случае подачи заявки на участие в закупке обнаруживается информация о предложении изделий, входящих в перечень и производящиеся за пределами РФ (за исключением стран Евразийского экономического союза), при условии, что подано более одной заявки, подходящей по установленным требованиям с предложением товара, производимого на территории ЕАЭС, то первую заявку обязаны отклонить.

К определяющим условия закупкам относятся преференции, которые предоставляются участникам закупки, предлагающим определенные товары, производимые на территории ЕАЭС.

Сроки поставки товара относятся к существенным условиям и устанавливаются заказчиком самостоятельно.

Основными отличительными особенностями государственного (муниципального) контракта от иных видов договоров купли-продажи являются:

- 1) роль покупателя принадлежит государственным (муниципальным) заказчикам;
- 2) подписываемым документом является государственный (муниципальный контракт), заключаемый по факту проведения закупочной процедуры в соответствии с действующим законодательством;
- 3) основными способами осуществления закупок являются публичные торги;
- 4) порядок и сроки заключения государственных (муниципальных) договоров определены Гражданским кодексом РФ, а также Законом № 44-ФЗ.
- 5) государственный или муниципальный заказчик осуществляет оплату поставляемого товара за счет бюджетных или внебюджетных средств;
- 6) споры, возникающие при заключении контракта, между сторонами рассматривает Арбитражный суд РФ.

---

<sup>1</sup> Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102 (в ред. от 21.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 979.

Таким образом, государственный (муниципальный контракт) является аккумулялирующим документом, включающим в себя различные виды гражданско-правовых договоров, основной целью которого является удовлетворение потребностей двух сторон закупочного процесса – государственного (муниципального) заказчика и поставщика товаров для государственных (муниципальных) нужд.

### **1.3. Содержание договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд**

Договор поставки для государственных и муниципальных нужд включает в себя комплекс элементов, без которого данный вид документа не может существовать. К существенным составляющим государственного (муниципального) договора следует отнести: систему планирования закупок, стороны закупочного процесса и их правовое положение, а также условия договора. Планирование закупок регулируется ст. 16 Федерального закона № 44-ФЗ<sup>1</sup> и осуществляется в соответствии с целями, для которых производится закупка, посредством составления, утверждения и ведения плана-графика.

План-график – это документ, включающий перечень товаров, работ и услуг, которые заказчик планирует закупить в текущем финансовом году или плановом периоде. Планирование закупок осуществляется в целях разумного и целесообразного расходования бюджетных средств; прозрачности закупочного процесса; контроля за расходование бюджетных средств; не допущения расходования бюджетных (внебюджетных) средств свыше утвержденных лимитов; определения количества товаров, работ и услуг, необходимых для закупки в определенном годовом периоде.

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

В закупочном процессе нередко создаются специализированные органы, уполномоченные на размещение государственных или муниципальных заказов от имени заказчиков. Однако данные органы не уполномочены подписывать контракты (договоры) от лица заказчиков. Так в соответствии с ч.1 ст. 40, а также ч.3 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ ответственность за формулирование существенных условий контракта лежит на заказчике.

К существенным условиям договора относят такие условия о предмете договора, которые определяются законом или иными нормативно-правовыми актами как необходимые (существенные) для данных видов договоров, а также такие условия, в отношении которых по заявлению одной из сторон договора должно быть достигнуто соглашение.

Часть существенных условий зависит от вида договора – это могут быть контракты на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг.

К общим условиям государственного (муниципального) контракта относят<sup>1</sup>:

- 1) предмет государственного или муниципального контракта;
- 2) наименование и описание объекта закупки;
- 3) информация о доставке товара и иных условиях поставки;
- 4) информация о цене контракта;
- 5) условия оплаты товара, услуг, работ;
- 6) сроки поставки товара, оказания услуг или выполнения работ;
- 7) ответственность сторон договора;
- 8) график исполнения контракта, в случае, если цена превышает 100 миллионов рублей, и он заключен на срок, превышающий три года;
- 9) условия возврата обеспечения контракта.

Понятие государственного (муниципального) контракта определено ч. 8 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ. Это договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципалитета государственным (му-

---

<sup>1</sup> Прохорова Е.Ю. Значение и сфера применения договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Наука, образование, творчество. – 2018. – №1. – С. 328.

ниципальным) заказчиком с целью обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Самым важным пунктом договора является условие о предмете. Ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ определяет содержание понятия предмета контракта.

Описание предмета государственного или муниципального контракта должно носить объективный характер. В описании предмета контракта допускается применение технических, функциональных, качественных, эксплуатационных характеристик, но запрещено указывать конкретных производителей, торговые наименования, место происхождения товаров, патенты, знаки обслуживания, полезные модели, промышленные образцы и иные требования, ограничивающие конкуренцию участников закупочного процесса.

К закупаемому товару должны быть указаны конкретные показатели, позволяющие идентифицировать товар и определить соответствие при поставке. Заказчик может указывать как минимальные или максимальные значения показателей, а также фиксированные значения, изменение которых не допускается.

Также не допускается установление требований к производителю товара, к участнику закупки, касающихся производительной мощности, технологического оборудования, трудовых или финансовых ресурсов, необходимых при производстве товара.

При описании объекта закупки могут быть использованы ссылки на технические регламенты, стандарты или иные требования, предусмотренные законодательством, а также спецификации, эскизы, чертежи, планы.

Что касается цены контракта, а также порядка оплаты, то в соответствии с ч.2. ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ, цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случае, если невозможно определить объем товара, выполнения работ или оказания услуг, указываются цены единиц товара, работы, услуги и максимальное значение цены контракта, а в определенных случаях, установленных Правительством

РФ, указываются ориентировочное значение цены контракта или формула цены и максимальное значение цены контракта, определенное заказчиков в документации к контракту.

Ч. 13 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ регулирует вопрос, связанный с условиями, порядком и сроками оплаты товара, работы, услуги. В соответствии со ст. 190 Гражданского кодекса РФ, срок оплаты рекомендуется определять календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами<sup>1</sup>.

В отношении срока поставки товара, выполнения работы или оказания услуги в соответствии со ст. 506 и ст. 708 Гражданского кодекса РФ данные сроки являются важными условиями договора.

Согласно ч. 13 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ отсутствует четкое указание о необходимости включения в контракт условие о сроке поставки или выполнения работы. Существует требование к установлению срока оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, срок осуществления заказчиком приемки и срок оформления результатов данной приемки. Однако стоит отметить, что согласно Гражданскому кодексу РФ срок поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг является существенным условием договора поставки и подряда. В дополнение, существует решение антимонопольной службы, что, исходя из смысла ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ, контракт требует включение обязательного условия о сроках поставки товара.

Также в соответствии с ч.4 ст.34 Федерального закона № 44-ФЗ в контракте должна быть включена информация об ответственности сторон договорного процесса – заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта. Отсутствие данных условий в контракте является нарушением законодательства.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

В рамках Федерального закона № 44-ФЗ предусматриваются следующие виды ответственности.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право требовать выплату неустоек (штрафов, пеней), если заказчик нарушает свои обязательства, вытекающие из условий контракта. В свою очередь заказчик также вправе требовать от поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае ненадлежащего исполнения или неисполнения контракта выплату неустоек (штрафа).

Что касается графика исполнения контракта, то в соответствии с ч.12 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ, если контракт заключается на срок более чем на три года и цена контракта превышает сто миллионов рублей, то контракт обязан включать в себя график исполнения контракта.

Кроме этого, в соответствии с ч.1 и 2 ст. 44 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик обязан устанавливать требования к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах в установленных случаях.

Согласно ч.1 ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ заказчиком должно быть установлено требование обеспечения исполнения контракта, за исключением случаев, установленных законом. Размер обеспечения исполнения контракта, в соответствии с ч. 6 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, устанавливается в пределах 5 – 30% от начальной (максимальной) цены контракта, за исключением случаев, установленных данным законом.

В случае установления обеспечения исполнения контракта, в документ включаются условия о сроках возврата заказчиком средств поставщику (подрядчику, исполнителю), внесенных в качестве обеспечения. Неуказание в контракте данных сроков является нарушением действующего законодательства, а также относится к административным правонарушениям, ответственность за которое предусмотрено ч. 1.4 ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

В контракт может быть включена возможность отказа от исполнения контракта в одностороннем порядке в соответствии с положениями ч. 8 – 25 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ.

В соответствии со ст. 35 вышеуказанного закона, в установленных случаях в контракт может включаться информация о банковском сопровождении контракта.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что обязательными условиями в контракте являются – предмет контракта; цена, порядок и срок оплаты; срок поставки товара, выполнения работ, оказания услуг; ответственность сторон.

Иные условия и обязательства контракта зависят от предмета государственного или муниципального контракта. Правительством РФ разработаны типовые контракты на перечень товаров, работ и услуг, включающие условия, требуемые к данным видам продукции или видам деятельности.



## **2. Основные этапы заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд**

### **2.1. Способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя)**

Федеральный закон № 44-ФЗ внес не только множество перемен в порядок закупочного процесса, но и изменил терминологию. Таким образом, на смену понятия «размещение государственного заказа» пришло «определение поставщика».

Согласно ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ выделяются следующие конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей): конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс); аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион); запрос котировок; запрос предложений.

Открытый конкурс – это процедура, включающая в себя размещение в единой информационной системе извещения о предстоящей закупке товаров, работ или услуг для неограниченного круга поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Открытый конкурс проводится в случае, когда заказчику важна не только стоимость товара (работы, услуги), но и их качество, экологические и функциональные характеристики, а также квалификация участников закупочного процесса.

Извещение о проведении открытого конкурса размещается заказчиком в единой информационной системе в сфере закупок не менее, чем за пятнадцать рабочих дней до срока подачи заявок на участие в процедуре.

Заявка на участие в конкурсной процедуре состоит из двух частей и предложения о цене контракта.

Первая часть заявки на участие в открытом конкурсе должна включать: согласие участника процедуры на поставку товара на условиях, указанных в

конкурсной документации; предложение участника о качественных, функциональных, экологических характеристиках в случае, если данные требования установлены документацией; наименование страны происхождения товара; конкретные показатели товара. В соответствии с ч.2 ст. 54.5 Федерального закона № 44-ФЗ по результатам рассмотрения и оценки первых частей заявок конкурсная комиссия принимает решение о допуске участника.

Вторая часть заявки включает в себя: основные сведения об участнике процедуры, копии документов, подтверждающие соответствии товара требованиям, установленным конкурсной документацией; документы, подтверждающие соответствие участника требованиям, указанным в конкурсной документации; документы, подтверждающие преимущество участника, в случае установления таких сведений заказчиком.

В случае установления недостоверной информации в заявках на участие, то такой участник подлежит отстранению от дальнейшего участия в процедуре на любом этапе проведения конкурса.

Участники процедуры, допущенные к участию в открытом конкурсе в электронной форме, имеют право подать окончательное предложение о цене контракта в указанный в извещении день. Победителем открытого конкурса признается участник, который предложил лучшие условия. По результатам конкурса с победителем заключается контракт на условиях, указанных в конкурсной документации<sup>1</sup>.

Разновидностью конкурса является конкурс с ограниченным участием. Конкурс с ограниченным участием – это конкурсная процедура, когда информация о закупке сообщается неограниченному кругу лиц, но к участникам закупки могут устанавливаться дополнительные требования и победитель конкурса определяется из участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

---

<sup>1</sup> Михайлов А.Д. Основные требования к договору поставки для государственных и муниципальных нужд // Siencetime. – 2020. – № 3. – С. 322.

В соответствии с ч. 2 ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ конкурс с ограниченным участием проводится в случае, когда закупаемый товар, работы, услуги носят сложный специфический характер, а также на рынке существует ограниченное количество организаций, которые могут поставить данные товары, оказать услуги или выполнить работу.

Также в соответствии со ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ заказчиком может использоваться двухэтапный конкурс. Целью проведения данного конкурса является уточнение важных для заказчика факторов и критериев в ходе формирования конкурсной документации. Первый этап конкурса включает подачу технических заявок, без учета цены. На втором этапе участники указывают ценовые предложения.

Одним из часто используемым в закупочной практике способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является электронный аукцион.

Электронный аукцион – это конкурентный способ определения поставщика, когда информация о проведении процедуры распространяется заказчиком для неограниченного числа потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого электронного аукциона и прилагаемой к нему необходимой документации. К участникам закупки предъявляются единые требования, а сама процедура определения поставщика проводится на электронной площадке.

Подача заявки на участие в процедуре включает два этапа. Первая часть содержит согласие участника электронного аукциона на поставку товара, оказание услуги или выполнение работы на условиях, предусмотренных аукционной документацией; наименование страны происхождения товара; конкретные показатели товара.

Вторая часть заявки включает в себя: основную информацию об организации участника; документы, подтверждающие соответствие участника аукциона установленным требованиям; копии документов, подтверждающих

соответствие товара (работы, услуги) требованиям; решение об одобрении или о совершении крупной сделки в установленном законом случаях; документальное подтверждение преимуществ (при наличии); декларация о принадлежности участника аукциона к социально-ориентированным некоммерческим организациям или субъектам малого предпринимательства; иные документы.

В случае предъявления недостоверной документации или сведений участником электронного аукциона, то в таком случае аукционная комиссия обязана отстранить такого участника от дальнейшего участия в процедуре.

Осуществление аукционной процедуры проводится посредством снижения участниками начальной (максимальной) цены контракта в диапазоне от 0,5 до 5% от начальной (максимальной) цены. В случае, если по истечению десяти минут от последней подачи ценового предложения участником не было подано новое ценовое предложение, то такой аукцион признается завершенным.

Участник электронного аукциона, предложивший наименьшую цену контракта, признается победителем.

В случае получения одной заявки на участие или отклонения всех участников, кроме одного, заказчик имеет право заключить контракт с единственным поставщиком. Электронный аукцион признается несостоявшимся в случае, если по окончании срока подачи заявок на участие подана только одна заявка или не подано ни одной, а также, если аукционной комиссией были отклонены все заявки или все, кроме одной.

Под запросом котировок подразумевается такой способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), когда информация о проведении закупки распространяется заказчиком для неограниченного круга лиц посредством размещения в единой информационной системе извещения.

Заявка на участие в запросе котировок должна включать основную информацию об участнике запроса котировок; согласие исполнить условия, указанные в контракте; ценовое предложение; документы, подтверждающие

право преимущества участника процедуры; идентификационный номер налогоплательщика; декларацию о принадлежности участника запроса котировок к субъектам малого предпринимательства или социально-ориентированным организациям; декларацию о соответствии участника запроса котировок требованиям, установленным п.3-9 ч.1 ст.31 Федерального закона № 44-ФЗ; документы, предусмотренные иными нормативно-правовыми актами.

Заказчик размещает в единой информационной системе извещение о проведении запроса котировок не позднее, чем за семь рабочих дней до даты окончания сроков подачи заявок на участие в процедуре в случае, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает 250 тысяч рублей, а также в случае, установленном ст.76 Федерального закона № 44-ФЗ, срок составляет четыре дня.

Заявка на участие подается потенциальным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в указанный в извещении о проведении процедуры срок в электронной форме. В случае, если по окончании приема заявок не было подано ни одной заявки на участие в процедуре или подана одна, то такая закупка признается несостоявшейся.

В соответствии с датой, указанной в документации, котировочная комиссия производит рассмотрение и оценку заявок. Победителем запроса котировок признается лицо, предложившее наименьшую цену контракта в случае полного соответствия заявки на участие в запросе котировок.

Под запросом предложений подразумевается способ определения поставщика, когда заказчик сообщает информацию неограниченному кругу лиц, посредством размещения в единой информационной системе извещения о проведении закупки. Победителем такой процедуры является лицо, направившее окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям в документации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Шикалова Е.В. Правовое регулирование электронного обеспечения контрактной системы // Пробелы в Российском законодательстве. – 2020. – № 6. – С. 111.

Разновидностью способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) являются закрытые способы. Закрытые формы осуществления закупок – это процедуры, при которых информация, касающаяся объекта закупки, сроков, цены, содержания контракта, сообщается ограниченному кругу лиц, причем таким, которые способны выполнить работы, оказать услугу или поставить такой товар соответствующим образом.

Несмотря на существующее разнообразие способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), большинство из них используется заказчиками крайне редко. Наиболее популярными процедурами являются – электронный аукцион, открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос котировок<sup>1</sup>.

## **2.2. Заключение, исполнение и расторжение государственного контракта**

Основные положения, касающиеся заключения государственных и муниципальных контрактов (договоров), регулируются ст. 528 Гражданского кодекса РФ. Данный процесс начинается с составления проекта контракта заказчиком и направления его в адрес поставщика (подрядчика, исполнителя).

Сторона, получившая проект государственного (муниципального) контракта, обязана в течение тридцати дней подписать документ и направить второй подписанный экземпляр заказчику.

В случае имеющих разногласий в части условий, содержащихся в проекте контракта, в этот же срок составляется протокол разногласий и направляется вместе с подписанным государственным (муниципальным) контрактом или уведомляет об отказе от заключения контракта.

Заказчик (представитель заказчика), получивший такой протокол, должен в тридцатидневный срок рассмотреть данные разногласия и принять меры по их решению, а также направить второй стороне новую редакцию про-

---

<sup>1</sup> Иванова И.Б. Анализ отдельных наиболее значимых изменений положений закона № 44-ФЗ о контрактной системе // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2021. – № 4. – С. 201.

екта контракта или информацию об отклонении такого протокола разногласий.

По результату отклонения протокола разногласий или по истечении тридцатидневного срока рассмотрения такого протокола, вторая сторона имеет право в течение тридцати дней обратиться в суд для рассмотрения вопроса.

В том случае, если государственный (муниципальный) контракт заключается на основании результатов торгов, то срок подписания контракта сокращается до двадцати дней со дня проведения торгов.

Если одна сторона, заключение контракта для которой носит обязательный характер, уклоняется от заключения, то вторая сторона имеет право обратиться в суд с требованиями к принуждению этой стороны заключить контракт.

В соответствии со ст. 54 Федерального закона № 44-ФЗ при проведении конкурса контракт заключается с победителем, согласно условиям, указанным в документации к процедуре. Цена контракта не может быть выше начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении.

Контракт заключается не ранее, чем через десять дней и не позднее, чем через двадцать дней с момента публикации в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие.

Победитель конкурентной процедуры обязан подписать государственный (муниципальный) контракт и одновременно представить документы, подтверждающие внесение суммы обеспечения исполнения контракта.

В случае, если победитель уклоняется от заключения контракта, заказчик имеет право обратиться с иском в суд с требованием возместить убытки, понесенные таким уклонением, и заключить контракт со вторым победителем, а если и второй победитель уклоняется от заключения контракта, то процедура признается несостоявшейся.

Ст. 83.2 Федерального закона № 44-ФЗ регулирует общий порядок заключения контрактов по результатам электронных процедур.

Государственный (муниципальный) контракт по результатам данных процедур заключается с победителем, чья заявка на участие признана соответствующей требованиям, указанным в извещении.

В случае наличия разногласия со стороны поставщика, то такое лицо должно в течение пяти дней с момента размещения заказчиком проекта контракта разместить на площадке протокол разногласий. Заказчик в течение трех рабочих дней с момента размещения такого протокола обязан рассмотреть его. По результатам рассмотрения заказчик имеет право внести изменение в проект контракта или повторно размещает проект контракта с указанием причины полного или частичного отказа учесть имеющиеся разногласия. С момента размещения подписанного поставщиком и далее заказчиком контракта в системе, такой контракт считается заключенным.

Согласно ч. 9 ст. 83.2 Федерального закона № 44-ФЗ контракт может быть заключен не ранее, чем через десять дней с момента размещения в единой информационной системе протоколов, в случае проведения электронного аукциона, а для процедур, проведенных посредством запроса предложений или запроса котировок в электронной форме, не ранее, чем через семь дней с момента размещения в единой информационной системе таких протоколов.

Победитель по результатам проведения электронной процедуры признается уклонившимся от заключения контракта, если в вышеуказанные сроки он не направил в адрес заказчика подписанный проект государственного (муниципального) контракта или не направил протокол разногласий, или не исполнил требования, касающиеся антидемпинговых мер, в случае снижения начальной (максимальной) цены контракта на двадцать пять или более процентов. Заказчик должен не позднее одного рабочего дня после признания такого победителя уклонившимся от заключения контракта составить и разместить в единой информационной системе и на электронной площадке протокол о признании победителя уклонившимся.



После опубликования такого протокола об уклонении от заключения контракта, заказчик имеет право заключить контракт со вторым победителем по результатам электронной процедуры<sup>1</sup>.

Если в отношении победителя имеются принятые судом судебные акты или иные обстоятельства непреодолимой силы, ставшие препятствием для заключения контракта, то такая сторона договорных отношений должна уведомить другую сторону о таких обстоятельствах в течение одного дня.

Стоит отметить особенности заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В случаях, установленных ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, извещение о размещении таких закупок не требуется. Таким образом, заказчик, если иное не установлено нормативно-правовыми актами субъектов РФ или муниципалитетов, имеет право заключить прямой контракт с единственным поставщиком без проведения процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В таком случае, подписание контракта, включая сроки, регулируется Гражданским кодексом РФ или иными нормативно-правовыми актами, принятыми соответствующими органами субъектов РФ или муниципальных образований.

Исполнение государственного (муниципального) контракта включает в себя ряд процедур, вытекающих после заключения такого контракта и направленных на достижение целей, указанных в закупочной документации. Исполнение контракта включает в себя комплекс мер, установленных ч. 1 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ: приемка поставляемого товара, выполненной работы, оказанной услуги, включая проведение экспертиз в процессе приемки; оплата со стороны заказчика поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги; взаимодействие заказчика и поставщика по вопросам, связанным с исполнением, изменением или расторжением контракта, а также применение мер в связи с действием, связанным с нарушением усло-

---

<sup>1</sup> Романец Ю.В. Особенности исполнения обязательств по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Российская юстиция. – 2021. – № 12. – С. 23.

вий исполнения контракта, или бездействием поставщика (подрядчика, исполнителя) или заказчика.

Изменение существенных условий на этапе исполнения контракта не допускается, за исключением случаев, указанных в ч. 1 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ: если контрактом предусмотрена возможность изменения условий контракта (снижение цены контракта при условии сохранения количества (объёма), изменение тарифов, сокращение ранее доведенных лимитов бюджетных средств до заказчика и другие.

При исполнении контракта не допускается смена поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случая правопреемства вследствие реорганизации, слияния или присоединения такого юридического лица.

Расторжение контракта допускается в случае соглашения сторон, по решению суда или в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с Гражданским кодексом РФ, если возможность одностороннего отказа предусмотрена условиями контракта.

Подводя итог, стоит отметить, что этапы заключения контракта, включающие в себя все имеющиеся проекты контрактов, протоколы разногласий, изменения, исполнение и расторжения, размещаются в единой информационной системе. Внедрение автоматизированной единой информационной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на всех этапах закупочного процесса позволяет сделать закупки более прозрачными и открытыми.

### **2.3. Ответственность сторон при неисполнении или ненадлежащем исполнении условий договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд**

В ходе исполнения контракта у сторон договорных отношений могут возникнуть обстоятельства, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий контракта.

В практике имеются случаи, когда у поставщика товаров для государственных (муниципальных) нужд отсутствует возможность поставить товар, соответствующий характеристикам, указанным в аукционной документации, возникает потребность в поставке аналогичного товара, но с улучшенными свойствами.

Например, заказчиком была опубликована закупка на поставку микрофонного оборудования. Победителем по результатам конкурса была признана организация, согласившаяся поставить такое оборудование производства Philips, марки № 130. Однако, когда заказчиком были проведены все этапы процедуры, заключен контракт и направлена предоплата, производитель снял данную модель с производства, и в наличии на складах данного товара не оказалось. Взамен устаревшей модели производителем была предложена модель № 131 по той же цене, но с улучшенными характеристиками. Тем не менее, ранее контракт был заключен на поставку модели № 130, и изменить данное условие не представляется возможным.

Учитывая задержку оплаты товара заказчиком, поставщика нельзя было обвинить в нарушении сроков исполнения контракта. Так как ни заказчик, ни поставщик не были заинтересованы в расторжении контракта, сторонами было принято решение поставить и принять модель № 131 с улучшенными свойствами по цене, указанной в контракте. При составлении акта приема-передачи товара и накладной документации была указана только торговая марка товара Philips, без уточнения модели<sup>1</sup>.

Подобные ситуации могут возникнуть при закупке высокотехнологичного оборудования, так как их технологии быстро обновляются.

На законодательном уровне существуют следующие меры защиты государственных (муниципальных) заказчиков, а также поставщиков (подрядчиков, исполнителей): материальные (взыскание штрафов, убытков, пеней);

---

<sup>1</sup> Никольский Д.С. Ответственность участников договора поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // Вестник российского университета дружбы народов. – 2020. – № 3. – С. 21.

административные (внесение в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), расторжение контракта).

Отличие договора поставки для государственных или муниципальных нужд от других договоров заключается в том, что стороны таких договорных отношений могут самостоятельно устанавливать в договоре санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта, если законом РФ не предусмотрены иные обязательства.

Стоит отметить, что Гражданский кодекс РФ регулирует только общие вопросы, касающиеся ответственности за нарушение договорных обязательств, тем самым предоставляя свободу сторонам договорных отношений самостоятельно указывать размеры штрафов и порядок их взыскания, а также допускает установление санкций нормативно-правовыми актами.

Неустойка делится на два вида – в соответствии с законодательством и в соответствии с договором. В соответствии с законом неустойка применяется сторонами договорных отношений независимо от того, указаны ли данные нормы в договоре или нет. Что касается неустойки, указанной в договоре поставки, то в соответствии со ст. 331 Гражданского кодекса РФ, она устанавливается в письменном виде, независимо от формы основного обязательства и по соглашению сторон.

Основная форма ответственности за неисполнение обязательств – возмещение убытков. Сторона, потерпевшая убытки, имеет право требовать их возмещение в любом случае, если иное не установлено законом или текущим договором.

В случае, если в договоре не отражен вопрос, связанный с возмещением убытков, то в соответствии со ст. 15 Гражданского кодекса РФ потерпевшая сторона имеет право на такое возмещение в полном объеме.

В соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ в случае просрочки заказчиком исполнения условий контракта или исполнения не в полном объеме, то поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе требовать уплаты неустойки (штрафа, пени). Пеня начисляется за каждый день про-

срочки, наступивший на следующий день после даты истечения срока исполнения обязательства, предусмотренного контрактом. Такая пеня устанавливается контрактом в размере 1/300 действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка РФ от не уплаченной в срок суммы.

Штрафы назначаются в случае ненадлежащего исполнения заказчиком условий контракта. Размер штрафа устанавливается контрактом, в соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063»<sup>1</sup>.

Пеня начисляется за каждый просроченный день исполнения обязательств, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательств и устанавливается контрактом в размере 1/300 действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Центрального банка РФ от цены контракта или отдельного этапа исполнения контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком, исключая иные случаи начисления пени, установленные законодательством РФ.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта, за исключением просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, может начис-

---

<sup>1</sup>Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063: Постановление Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

ляться штраф. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, установленном Правительством РФ, кроме случаев, если законодательством предусмотрен иной порядок начисления штрафов.

В соответствии с ч. 9 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ стороны могут быть освобождены от уплаты неустоек (штрафов, пеней) в случае, если докажут, что неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта произошло по причине непреодолимых сил или по вине другой стороны.

Кроме того, ст. 104 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает особый механизм стимулирования поставщиков (подрядчиков, исполнителей) к надлежащему исполнению государственных и муниципальных контрактов – ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Недобросовестными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) признаются уклонившиеся от заключения контракта, а также с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Если контракт был расторгнут по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта заказчик в течение трех рабочих дней с момента расторжения контракта направляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, сведения о таком поставщике, а также копию решения суда или письменное обоснование отказа в одностороннем порядке от исполнения контракта заказчиком.

В течение пяти рабочих дней с момента получения вышеуказанных документов федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, осуществляет проверку указанной в документации информации. В случае подтверждения достоверности данных фактов, данный орган включает информацию о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков в течение трех рабо-

чих дней с момента вынесения данного решения. Информация о недобросовестных поставщиках хранится в единой информационной системе в течение двух лет, после чего подлежит исключению.

В соответствии со ст. 533 Гражданского кодекса РФ выделяется особый случай ответственности государственного заказчика – в случае, если в результате исполнения условий контракта поставщик (подрядчик, исполнитель) понес убытки. Такая ситуация возможна, если цена контракта не покрывает все издержки производства, например, если заказчиком не были предусмотрены все условия исполнения контракта, а также в начальную/максимальную цену контракта не включены необходимые расходы. В таком случае заказчик обязан в течение 30 дней после передачи товара (выполнения работы, оказания услуги) возместить убытки, понесенные поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Также в соответствии с п. 2 ст. 534 Гражданского кодекса РФ в случае расторжения или изменений условий контракта по факту отказа государственного (муниципального) заказчика от товаров заказчик обязан возместить поставщику понесенные убытки.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что государственным (муниципальным) заказчикам, а также поставщикам (подрядчикам, исполнителям) необходимо добросовестно относиться к исполнению условий контракта. В противном случае сторонам договорных отношений может грозить ответственность, предусмотренная действующим законодательством о закупках. За защитой своих прав заказчики и поставщики (подрядчики, исполнители) могут обращаться в контролирующие, надзорные и судебные органы.

### **3. Правоприменительная практика в сфере поставок товаров для государственных и муниципальных нужд**

#### **3.1. Проблема государственного регулирования договорных отношений**

Анализ существующей реальности в договорных отношениях в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, а также законодательства, регулирующего данные отношения позволяет выделить основные проблемы договора поставки.

Одна из основных проблем связана с соотношением норм Гражданского кодекса РФ и специальных законов, федеральных законов по отношению друг к другу, а также иных нормативно-правовых актов и рекомендаций государственных органов исполнительной власти РФ.

В отличие от утратившего силу Федерального закона № 94-ФЗ, дававшего четкое определение основным способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), например, ст. 32 трактовала понятие аукциона, под которым понималась процедура торгов, победителем которой было лицо, предложившее наименьшую цену контракта, Федеральный закон № 44-ФЗ не дает полного разъяснения данных способов. Тем не менее, в соответствии со ст. 69 Федерального закона № 44-ФЗ аукцион является одним из способов закупки товаров, работ, услуг, победителем которого признается участник, предложивший наиболее низкую цену.

Однако данная норма противоречит ч. 4 ст. 447 Гражданского кодекса РФ, предполагающая, что выигравшим торги на аукционе является лицо, предложившее наиболее высокую цену.

Другое противоречие можно проследить при рассмотрении ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ, определяющей размер неустойки, штрафа и пени за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта как государственными и муниципальными заказчиками, так и поставщиками



(подрядчиками, исполнителями). В других же нормативно-правовых актах установлен иной размер в случае возникновения ответственности. Таким образом в соответствии с ч. 2 ст. 37 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» размер пени за просрочку оплаты электроэнергии составляет 1/130 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на день фактической оплаты, от невыплаченной в срок суммы<sup>1</sup>. Данное противоречие создает непреодолимую ситуацию, когда государственный (муниципальный) заказчик обязан соблюдать нормы Федерального закона № 44-ФЗ, а поставщик требования Федерального закона № 35-ФЗ.

Также в соответствии с ч. 2 ст. 63 Федерального закона № 44-ФЗ в случае, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает три миллиона рублей, то заказчик размещает в единой информационной системе извещение о проведении электронного аукциона не менее чем за семь дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в такой процедуре.

Тем не менее, согласно ст. 191 Гражданского кодекса РФ течение срока, определенного периодом времени, начинается со дня, следующего за фактом наступления события. В таком случае день размещения извещения не входит в семидневный период для подачи заявки на участие в электронном аукционе.

Однако в соответствии с Письмом Министерства экономического развития РФ от 09.04.2015 № Д28и-905<sup>2</sup> время подачи заявки определяется заказчиком в аукционной документации в тот час, когда у такого заказчика по установленным им правилам прекращается соответствующая операция. В таком случае день размещения в единой информационной системе извещения о проведении электронного аукциона включает семидневный срок подачи заявок, установленный ч. 2 ст. 63 Федерального закона № 44-ФЗ, так как в указанный день также возможна подача заявки.

---

<sup>1</sup> Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (в ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.

<sup>2</sup> О реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ: Письмо Министерства экономического развития РФ от 9 апреля 2015 г. № Д28и-905. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 22.04.2022).

В такой ситуации заказчику приходится выбирать, то есть действовать в соответствии с нормами гражданского законодательства РФ или придерживаться позиции Министерства экономического развития РФ. Следует отметить, что в соответствии с Положением о Министерстве экономического развития РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437, данный исполнительный орган государственной власти не наделен функциями разъяснения законодательства РФ<sup>1</sup>.

Нарушение сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок документации, размещение которых предусмотрено соответствующим законодательством РФ, более чем на два рабочих дня влечет наложение административного штрафа на должностное лицо заказчика в размере тридцати тысяч рублей, а на юридическое лицо – ста тысяч рублей.

Часто на практике действия федеральной антимонопольной службы вносят путаницу своими противоречивыми решениями. Например, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Омской области действия заказчика были признаны правомерными по факту отказа в допуске к участию в электронном аукционе, так как в заявке были указаны две страны происхождения одного товара. По мнению антимонопольного органа п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ установлено императивное требование, в соответствии с которым в заявке необходимо указывать только одну страну происхождения товара<sup>2</sup>. Однако п. 1 ч. 3 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ не содержит требование касательно обязательного указания участником только одной страны происхождения товара. Также Министерство экономического развития РФ в Письме от 14.01.2016 № Д28и-122 указало, что заказчик не вправе отказывать в доступе к электронному аукциону, если участник

---

<sup>1</sup> О Министерстве экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (в ред. от 21.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2867.

<sup>2</sup> Решение Федеральной антимонопольной службы от 17.10.2018 № № 03-10.1/334-2018 по жалобе № 201800146382000877. – Режим доступа: URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.04.2022).

процедуры указал в первой части заявок несколько стран происхождения товара на основании декларации о соответствии<sup>1</sup>.

Существует множество писем Министерства экономического развития РФ, которые противоречат друг другу, а принимая во внимание тот факт, что данные письма не являются нормативно-правовыми актами, то действие одного письма не прекращает действие предыдущего, в связи с чем у заказчика появляется возможность выбирать и поддерживать ту или иную позицию государственного органа, которая будет актуальна на определенный момент.

Например, Письмо Министерства экономического развития РФ от 08.04.2015 № Д28и-984<sup>2</sup>, а также от 10.03.2015 № Д28и-441<sup>3</sup> говорят о том, что в случае, если в заявке участника отсутствуют конкретные показатели, то это является основанием для отклонения такой заявки, согласно ч.4 ст.67 Федерального закона № 44-ФЗ, а наличие диапазонных значений не позволяет определить реальные характеристики товара. Такой вывод Министерство экономического развития РФ сделало на основании данных, указанных в п.1 ч.3 ст.66 Федерального закона № 44-ФЗ, где указано, что заявка на участие должна включать конкретные показатели, которые соответствуют значениям, указанным в документации.

Тем не менее, на практике встречаются случаи, когда отклонение показателей является нормой. Например, в случае закупки овощей или строительных материалов, так как содержащиеся в их характеристиках диапазонные значения предусмотрены ГОСТ.

Судебная практика при рассмотрении вышеуказанного вопроса также является неоднородной. Так решением Арбитражного суда г. Москвы от

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок: Письмо Министерства экономического развития РФ от 14 января 2016 г. № Д28и-122 . – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

<sup>2</sup> О реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ: Письмо Министерства экономического развития РФ от 8 апреля 2015 г. № Д28и-984. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

<sup>3</sup> Об указании участником закупки в первой части заявки на участие в электронном аукционе конкретных показателей, соответствующих значениям, установленным документацией об аукционе: Письмо Министерства экономического развития РФ от 10 марта 2015 г. № Д28и-441. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

28.01.2015 по делу № А40-181882/2014 было признано использование в заявке диапазонных значений правомерным<sup>1</sup>.

Часто на практике можно встретить случаи противоречия между позициями Министерства экономического развития РФ и судебной практикой. Так в соответствии с Письмом Министерства экономического развития РФ от 27.10.2015 № Д28и-3224 при оценке дополнительных материалов, представленных участником в первой части заявки, нужно руководствоваться положением Федерального закона № 44-ФЗ<sup>2</sup>. Согласно данному разъяснению можно сделать вывод, что комиссия может отклонить заявку в случае обнаружения недостоверной информации в дополнительном материале, который не требовался при подаче в составе первой части заявки.

Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2015 № Ф09-6677/15 по делу № А71-15377/2014 гласит, что в случае ошибки в обязательном документе заявки отказать в допуске к участию в процедуре нельзя, так как представление такого документа не предусматривалось документацией<sup>3</sup>.

Подобных примеров в практике договорных отношений в сфере поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг множество.

Важным условием для преодоления противоречий между нормативными актами, а также между действиями различных органов власти является выяснение причин, порождающие данные явления в правовой среде. Выделяют две основные группы причин. Первая группа – это причины, возникающие внутри права, то есть низкое качество законов, низкий уровень правовой культуры законодателя, противоречия между актами и т.д. Ко второй группе относятся причины, привносимые из других сфер.

---

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда г. Москвы от 28.01.2015 по делу № А40-181882/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: // <https://sudact.ru> (дата обращения 22.04.2022).

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок: Письмо Министерства экономического развития РФ от 27 октября 2015 г. № Д28и-3224. – Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.04.2022).

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2015 № Ф09-6677/15 по делу № А71-15377/2014. – Режим доступа: URL:<http://ivo.garant.ru> (дата обращения: 22.04.2022).

Подводя итоги, необходимо сделать вывод, что коллизии в правовой системе государства неизбежны в силу своей природы как регулятора общественных отношений со всеми присущими им противоречиями. При решении данных противоречий необходим научный подход.

Важными задачами являются совершенствование уровня правовой культуры должностных лиц, вносящих противоречие в правовую систему, а также внесение ясности в нормативно-правовую базу, регулирующую договорные отношения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

### **3.2. Анализ практики применения законодательства при поставке для муниципальных нужд на примере городского округа город Воронеж**

Заказчики городского округа город Воронеж являются заказчиками муниципального уровня, которые руководствуются в своих действиях положениями Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ и иными специализированными нормативно-правовыми актами федерального и муниципального уровней. Всего на территории муниципалитета зарегистрировано более 400 организаций заказчика.

Заказчики городского округа город Воронеж в целях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) разрабатывают и направляют в уполномоченный орган на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заявку (задание) по установленным формам согласно информации, указанной в плане-графике, для размещения на торговой площадке посредством электронного документооборота с помощью автоматизированной информационной системы муниципальных закупок.

Уполномоченным органом на определение поставщика (подрядчика, исполнителя) для заказчиков городского округа город Воронеж является

управление муниципальных закупок администрации городского округа город Воронеж<sup>1</sup>.

Тем не менее обязанность и ответственность за обоснование закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, начальной суммы единиц товара, работы, услуги, подписание муниципальных контрактов и иных функций, касающихся деятельности заказчиков на основании Федерального закона № 44-ФЗ, сохраняются за заказчиками.

Основную деятельность заказчиков городского округа город Воронеж можно разделить на два направления: планирование закупочной деятельности и осуществление закупок.

Планирование закупок для нужд городского округа город Воронеж осуществляется в автоматизированной информационной системе муниципальных закупок, имеющей интеграцию с единой информационной системой в сфере закупок. Кроме того, формирование лотов закупки, электронный документооборот, а также направление извещения о проведении закупки на публикацию в единую информационную систему в сфере закупок и на торговые площадки осуществляется посредством данной автоматизированной системы.

Закупочный процесс начинается с формирования заказчиком плана-графика на срок, соответствующий сроку действия муниципального правового акта Воронежской городской Думы о местном бюджете на текущий год и плановый период, а также в соответствии с доведенными и утвержденными лимитами бюджетных средств.

В целях осуществления закупки заказчик определяет потребность в конкретном товаре (работе, услуге), количестве, устанавливает определенные требования к товарам (работам, услугам), условиям поставке товаров, выполнения работ, оказания услуг.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения об управлении муниципальных закупок администрации городского округа город Воронеж: Постановление администрации городского округа город Воронеж от 26 декабря 2013 г. № 1291 // Берг. – 2014. – № 138.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик формирует описание объекта закупки, а также проверяет принятые в отношении той или иной группы товаров (работ, услуг) принятые нормативно-правовые акты. Также заказчики обязаны провести исследование рынка с целью определения текущей цены на рынке товаров (работ, услуг) или в случае принятия соответствующих правовых актов – тарифов.

Отличительной особенностью формирования начальной (максимальной) цены контракта в городском округе город Воронеж от практики, сложившейся в иных муниципальных образованиях, а также субъектах РФ, является то, что при расчете цены контракта заказчики городского округа город Воронеж обязаны использовать не менее двух источников ценовой информации, а не один. Данная обязанность утверждена распоряжением администрации городского округа город Воронеж от 07.02.2014 № 64-р «Об утверждении методики заполнения форм (таблиц) для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»<sup>1</sup>. Введение дополнительного источника ценовой информации позволило сделать обоснование начальной (максимальной) цены контракта более прозрачным, а также способствовало увеличению экономии бюджетных средств. Кроме того, с целью цифровизации закупочного процесса, а также пресечения фальсификации коммерческих предложений, с января 2020 года в муниципалитете начала работу платформа «Информационно-маркетинговый центр», где заказчики городского округа город Воронеж размещают потребности в товарах и услугах. В свою очередь аккредитованные потенциальные поставщики в системе могут подать своё коммерческое предложение.

Также в городском округе город Воронеж действует единая политика на наиболее часто закупаемые типовые товары для нужд муниципалитета при

---

<sup>1</sup> Об утверждении методики заполнения форм (таблиц) для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 7 февраля 2014 г. № 64-р (в ред. от 28.08.2017) // Берг. – 2014. – № 167.

формировании начальной (максимальной) цены контракта. Перечень типовых товаров утвержден распоряжением администрации городского округа город Воронеж от 14.01.2016 № 8-р «Об утверждении Рекомендаций по ведению заказчиками городского округа город Воронеж единой ценовой политики при закупках идентичных (однородных) товаров, работ, услуг»<sup>1</sup>. Согласно данному распоряжению координатор, ответственный за обоснование цены контракта на тот или иной вид товара (работы, услуги), ежеквартально разрабатывает документацию (приложение) к контракту с единой ценой за единицу товара (работы, услуги).

Данная ценовая политика позволила сократить количество жалоб в части, касающейся обоснования начальной (максимальной) цены контракта, в контролирующие и надзорные органы.

Кроме того, в целях дальнейшей цифровизации и автоматизации закупочного процесса в городском округе город Воронеж был сформирован электронный муниципальный каталог товаров, работ и услуг, который размещен в автоматизированной информационной системе муниципальных закупок на типовые товары, закупаемые заказчиками муниципалитета<sup>2</sup>.

Данный каталог упрощает работу заказчика, так как содержит все необходимые показатели товара, включая коды ОКПД 2, функциональные, технические и качественные характеристики.

В дальнейшем планируется интеграция муниципального каталога товаров, работ и услуг, а также модуля «Обоснование начальной (максимальной) цены контракта» с целью автоматического формирования электронного контракта, включающего все необходимые приложения.

Что касается закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), то в городском округе город Воронеж, также как во многих муниципалитетах и субъектах РФ, на базе автоматизированной информационной

---

<sup>1</sup> Об утверждении Рекомендаций по ведению заказчиками городского округа город Воронеж единой ценовой политики при закупках идентичных (однородных) товаров, работ, услуг: Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 14 января 2016 г. № 8-р // *Берег*. – 2016. – № 314.

<sup>2</sup> В Воронеже составили муниципальный каталог товаров, работ и услуг. – Режим доступа: URL :<http://www.voronezh-city.ru> (дата обращения 25.04.2022).



системы муниципальных закупок с 2016 года заработал модуль «Малые закупки». Данная платформа позволяет заказчикам осуществлять закупки малого объема на основании п.4, п.5 ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ по форме электронного аукциона.

В своих действиях заказчики муниципалитета должны руководствоваться распоряжением администрации городского округа город Воронеж от 18.12.2014 № 911-р «Об утверждении порядка работы заказчиков городского округа город Воронеж в автоматизированной информационной системе муниципальных закупок для нужд городского округа город Воронеж»<sup>1</sup>.

Введение в работу данной платформы позволило сэкономить более 45 млн. рублей за 2020 год.

Всего за 2020 год в городском округе город Воронеж было проведено более тридцати пяти тысяч процедур по определению победителя, из которых 39 – открытые конкурсы, 48 – открытые конкурсы с ограниченным участием, 2841 – электронные аукционы, 736 – запрос котировок, 31 357 – закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Общая начальная (максимальная) цена контрактов по всем процедурам составила более 11,73 млрд. рублей, а общая стоимость заключенных контрактов – 11,13 млрд. рублей, что позволило сэкономить около 600 млн. рублей бюджетных средств за 2020 год посредством проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Стоит отметить, что с целью совершенствования этапа исполнения контрактов управлением муниципальных закупок администрации городского округа город Воронеж разработан определенный стандарт, регламентирующий действия заказчика муниципалитета, начиная процессом заключения контракта, ведения претензионной работы и заканчивая реализацией кон-

---

<sup>1</sup> Об утверждении порядка работы заказчиков городского округа город Воронеж в автоматизированной информационной системе муниципальных закупок для нужд городского округа город Воронеж: Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 18 декабря 2014 г. № 911-р (в ред. от 18.12.2020) // Бюджет. – 2014. – № 201.

тракта. Кроме того, данным управлением осуществляется мониторинг процесса приемки товаров.

В 2020 году в Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области поступило 50 жалоб на действия заказчиков городского округа город Воронеж. Их количество носит стабильный характер: 2018 год – 58, 2019 год – 49. Что касается обоснованности жалоб, то в 2018 году обосновано всего 3 жалобы, в 2019 году – 4 жалобы, в 2020 году – 2 жалобы<sup>1</sup>.

Подводя итоги стоит отметить, что практика осуществления закупок для муниципальных нужд в городском округе город Воронеж является уникальной.

Совместная работа уполномоченного регулирующего органа и заказчиков муниципалитета позволила сократить количество обоснованных жалоб в контролирующие и надзорные органы, а также позволила сделать закупочный процесс более прозрачным для участников процедур. Также результатом работы стало более целесообразное и экономичное расходование бюджетных средств.

Стоит отметить, что практика закупок городского округа город Воронеж была представлена на Всероссийской премии «Бизнес-успех», учрежденной Общероссийской организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общественной палатой РФ и Агентством стратегических инициатив, где была признана победителем в номинации «Лучшая система закупок муниципального уровня в РФ»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> В мэрии прошло очередное планерное совещание. – Режим доступа: URL : // <http://www.voronezh-city.ru> (дата обращения 25.04.2021).

<sup>2</sup> Централизованная система муниципальных закупок Воронежа признана лучшей в России. – Режим доступа: URL :<http://www.voronezh-city.ru> (дата обращения 25.04.2022).

### **3.3. Перспектива развития действующего законодательства о поставках для государственных и муниципальных нужд**

Необходимость развития контрактной системы, а также законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок объясняется тем, что государственный (муниципальные) закупки составляют более пятидесяти процентов от расходов Российской Федерации.

От эффективного расходования бюджетных средств зависит экономический уровень РФ, так как эффективная контрактная система позволяет экономить бюджетные средства и осуществлять другие приоритетные задачи страны, поэтому прослеживается необходимость дальнейшего развития контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд как одной из важнейших задач государства.

Одной из основных задач Федерального закона № 44-ФЗ является внедрение единого прозрачного цикла закупочного процесса, начинающегося этапом планирования закупок и заканчивая исполнением контракта.

Однако несмотря на то, что вышеуказанный закон способствовал устранению различных проблем в сфере закупок, он также сохранил негативные тенденции, к которым следует отнести сложность и перегруженность закона. Например, многие процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не находят практического применения<sup>1</sup>.

Также остается нерешенной кадровая проблема. Несмотря на создание во многих учреждениях специализированных контрактных служб, на практике продолжает сохраняться низкий уровень подготовки кадров. Данная проблема связана с высокими затратами на обучение, постоянными изменениями законодательства, высокой текучестью кадров, связанной с возложением на должностных лиц чрезмерной ответственности, в том числе вероятностью наложения штрафа, при сравнительно невысокой заработной плате.

---

<sup>1</sup> Иванова И.Б. Анализ отдельных наиболее значимых изменений положений закона № 44-ФЗ о контрактной системе // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2021. – № 4. – С. 108.

Со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя) также отмечается недостаточность квалификации специалистов, работающих в сфере поставок товаров (выполнения работ, осуществления услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Также важной проблемой является отсутствие органа власти, официально наделенного полномочиями по разъяснению законодательства в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд, а также отсутствие единообразной практики применения отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ.

Также продолжает сохраняться низкий уровень доверия бизнес-сообщества к государственным (муниципальным) торгам. И как итог – низкая вовлеченность участников закупочного процесса и низкая конкуренция.

Не менее важной проблемой является техническое несовершенство единой информационной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг). Отмечается проблемы, связанные с несоответствием в формах документов, а также зачастую отсутствием возможности непрямого внесения изменений в документацию в связи со сбоями при работе системы. Также система не всегда успевает корректировать работу сайта в связи с многочисленными изменениями в нормативно-правовой базе.

Анализируя данные проблемы, можно сделать вывод, что наличие таких несовершенств контрактной системы тормозит дальнейшее развитие контрактной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Одной из важнейших задач совершенствования контрактной системы – это цифровизация закупочного процесса. Данная мера позволит сделать закупки для государственных и муниципальных нужд понятнее и прозрачнее, а также привлечь внимание большего количества потенциальных участников<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ключевская Н.В. Планы Минфина России по оптимизации госзакупок // Государственные и муниципальные закупки. – 2021. – № 3. – С. 32.

В конце 2017 года был принят Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>. Главным новшеством данного изменения в закон стало требование перевода процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронный вид.

С 1 января 2019 года заказчики обязаны проводить свои закупки только в электронной форме. Данные меры позволили снизить сроки заключения контрактов и упростили ряд процедур в целом.

Заказчики всех уровней обязаны осуществлять планирование закупок, их размещение и подписание контрактов в электронном виде.

Кроме того, с 2019 года ведется активная работа над внедрением электронного актирования. Данное новшество позволит заказчикам и поставщикам (подрядчикам, производителям) подписывать акты выполненных работ в единой информационной системе в сфере закупок. Таким образом, после внедрения данного механизма в работу, появится возможность проследить полный цикл закупочного процесса.

Цифровизация закупок позволила снизить коррупционные риски, риски сговора между участниками процедур, а также способствовала обеспечению добросовестной конкуренции и экономии бюджетных средств.

Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на фоне ситуации, возникшей с распространением коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, показала отсутствие механизмов осуществления закупок в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, носящих массовый характер.

В связи с чем Указом Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коро-

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 1. – Ст. 88.

навирусной инфекции (COVID-19)»<sup>1</sup>, а также Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 443 «Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции»<sup>2</sup> установлено, что сроки, исчисляемые в рабочих днях, подлежат исчислению в календарных днях, что позволяет закупать товары (работы, услуги) для государственных и муниципальных нужд без продления сроков.

Кроме того, данными нормативно-правовыми актами внесена возможность дистанционной работы членов комиссии в период распространения коронавирусной инфекции, а также у заказчиков и членов комиссии появляется право составлять все протоколы в электронной форме с подписанием их хотя бы одной электронно-цифровой подписью.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»<sup>3</sup> расширены случаи осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, а именно – в случае необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме, закупки вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, ликвидации чрезвычайных ситуаций, оказания гуманитарной помощи, в целях предупреждения чрезвычайных ситуаций при введении режима повышенной готовности, закупки товаров (работ, услуг) в количестве, необходимым заказчику при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

---

<sup>1</sup> О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2082.

<sup>2</sup> Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 443 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2107.

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2028.

Совместным письмом Министерства финансов РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной антимонопольной службы России от 03.04.2020 дано разъяснение<sup>1</sup>, что распространение новой коронавирусной инфекции носит чрезвычайный и непредотвратимый характер и является обстоятельством непреодолимой силы, в связи с чем заказчики в установленных случаях вправе осуществлять закупки товаров (работ, услуг) на основании п.9 ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ, то есть без проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Что касается дальнейшей оптимизации договорных отношений в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных нужд), то планируется сокращение количества способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с одиннадцати до трех основных процедур – конкурса, аукциона и запроса котировок.

Кроме того, в контрактной системе сохраняется проблема, требующая решения – это упрощение процедур проведения торгов, а также сокращение сроков заключения контракта.

В случае дальнейшей автоматизации и цифровизации закупочного процесса необходимо дальнейшее распространение электронного документооборота с использованием единой информационной системы в сфере закупок на всех этапах осуществления закупок, включая формирование электронного контракта, а также документации к контракту.

Также необходимо внедрить автоматизированную систему обжалования действий заказчика или закупочной комиссии, интегрированную с единой информационной системой в сфере закупок. Данная мера позволила бы упростить действия поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае необхо-

---

<sup>1</sup> О позиции Минфина России, МЧС России, ФАС России об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV: Письмо Минфина России № 24-06-05/26578, МЧС России № 219-АГ-70, ФАС России № МЕ/28039/20 от 3 апреля 2020 . – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2022).

димости в обращении в контролирующие органы в сфере закупок, а также сделать закупочный процесс более прозрачным.

Подводя итоги, стоит отметить, что с принятием Федерального закона № 44-ФЗ произошли значительные изменения в контрактной системе в сфере закупок. Нормы данного закона способствовали устранению многих противоречий, имевших место в Федеральном законе № 94-ФЗ.

Тем не менее, существует множество вопросов в области контрактной системы, требующих планомерного решения, среди которых необходимо выделить цифровизацию и автоматизацию закупочного процесса, упрощение закупочных процедур, а также введение единых требований для участников процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).



## Заключение

В ходе исследования были решены поставленные задачи, цель достигнута.

Анализ гражданско-правовых норм в данном исследовании позволил выявить существующие коллизии в действующем законодательстве, а также сделать предложения по их устранению.

В процессе исследования общественных отношений, возникающих в связи с заключением договора поставки для государственных и муниципальных нужд мы пришли к следующим выводам.

Во-первых, договор поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для осуществления государственных (муниципальных) нужд является сложной, многогранной правовой конструкцией.

Сохраняется нерешенной проблемой определение места договора в сфере закупок в системе гражданско-правовых отношений. Данный феномен можно объяснить тем, что переход к рыночной экономике повлек замену административных рычагов регулирования экономики договорным методом. Договор в качестве регулятора общественных отношений стал применяться не только в классических сферах его применения – гражданском, трудовом праве, но и в публично-правовых сферах – налоговом, таможенном, бюджетном праве и т.д.

Сложность отнесения данного вида договора заключается также в том, что специфика осуществления закупочного процесса для государственных и муниципальных нужд охватывает различные области регулирования правоотношений, начиная с этапа формирования государственных (муниципальных) нужд, а также размещения заказа, финансирования закупок, заканчивая подписанием и исполнением контракта.

Тем не менее специфика договорных отношений в сфере поставок для государственных (муниципальных) нужд не должна вносить противоречие в единообразие правового регулирования гражданских правоотношений, в том

числе правового регулирования, определения юридической природы государственных (муниципальных) контрактов, где первостепенное значение имеют нормы Гражданского кодекса РФ, регулирующие типовую договорную модель.

В целом, Федеральный закон № 44-ФЗ, вытекающий из правовых норм Гражданского кодекса РФ, имеет своими целями регулирование договорных отношений, повышение эффективности и результативности закупок для государственных и муниципальных нужд, обеспечение гласности и прозрачности закупочного процесса, а также предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в данной сфере.

Во-вторых, несмотря на тенденцию, связанную с нормативными изменениями в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, носящих позитивный характер, некоторые из них вносят противоречия и перегруженность в закон. Например, предполагалось, что в случае разработки разнообразных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), у заказчика появится широкий спектр инструментов при осуществлении закупок, однако на практике большая часть способов не нашла применение.

В целях упрощения закупочной системы, целесообразно упразднить не используемые заказчиками способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – двухэтапный конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, запрос предложений, посредством внесения соответствующего изменения в ч. 2 ст.24 Федерального закона № 44-ФЗ.

В-третьих, наблюдается неэффективность системы контроля и обжалования в сфере закупок, где участником может быть любое физическое или юридическое лицо, подавшее заявку. Создаются специализированные организации, целью которых является шантаж посредством подачи жалоб в контролирующие органы в интересах третьих лиц. В свою очередь контролирующий орган зачастую выносит кардинально противоположные решения в отношении схожих вопросов, так как в сфере закупок отсутствует орган, на-

деленный полномочиями давать разъяснения относительно тех или иных положений, регулирующих договорные отношения.

Одним из важнейших предложений в целях усовершенствования закупочной системы – это создание и наделение полномочиями, касающимися разъяснениями в сфере закупок, орган власти.

В-четвертых, большое количество ошибок допускается заказчиками при составлении документации. Зачастую в учреждениях отсутствуют профильные специалисты в сфере закупок. На сегодняшний день существует множество центров и организаций, занимающихся переподготовкой кадров, а также осуществляющие повышение квалификации в вышеуказанной области.

Целесообразно в ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ внести требование о необходимости прохождения обучения членами комиссии.

В связи с частыми изменениями в Федеральный закон № 44-ФЗ заказчики, а также поставщики (подрядчики, исполнители) не успевают контролировать данный процесс.

В-пятых, работа, связанная с доработкой законодательства, регулирующего закупки для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, позволяет совершенствовать сферу договорных отношений.

С 2019 года государственные и муниципальные закупки перешли в электронный формат, что положительно сказалось на прозрачности отдельных процедур.

С целью оптимизации закупочного процесса необходима дальнейшая цифровизация отдельных процедур, а именно – создание и совершенствование каталогов товаров, работ и услуг, включающих в себя описание наиболее частокупаемых заказчиками для обеспечения государственных и муниципальных нужд товаров, работ и услуг. Также необходимо создание электронных магазинов на всех региональных площадках, с помощью которых заказчик автоматически сможет формировать начальную (максимальную) цену контрактов.

Кроме того, необходимо внедрение электронного контракта, дальнейшего исполнения контракта в единой информационной системе в сфере закупок, а также автоматизированной системы обжалования действий заказчика или закупочной комиссии, имеющую интеграцию с единой информационной системой в сфере закупок, что позволило бы упростить действия заказчиков, участников закупки, а также контролирующих органов.

В-шестых, с целью предотвращения сговоров, подлогов и коррупционных действий при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд представляется необходимым повысить ответственность за данные деяния.

На сегодняшний день большая часть крупных тендеров распределяется между определенными участниками закупок. Ужесточение наказания и контроля в данном направлении могут способствовать повышению здоровой конкуренции и рейтинга доверия среди потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Таким образом, становится очевидно, система закупок для государственных и муниципальных нужд достаточно сложна и требует внимательного подхода и совершенствования.

Сделанные в настоящей работе предложения позволят усовершенствовать гражданско-правовые нормы, касающиеся регулирования договорных отношений в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

## Список использованных источников

### Нормативные правовые акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26 января 1996 № 14-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

4. Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (в ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.

5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

6. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 1. – Ст. 88.

7. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 18. – Ст. 2195.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2028.

9. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2082.

10. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (в ред. от 21.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2867.

11. Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102 (в ред. от 21.04.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 979.

12. Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063: Постановление Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

13. Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 443 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 2107.

14. Об утверждении Положения об управлении муниципальных закупок администрации городского округа город Воронеж: Постановление администрации городского округа город Воронеж от 26 декабря 2013 г. № 1291 // Берег. – 2014. – № 138.

15. Об утверждении методики заполнения форм (таблиц) для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 7 февраля 2014 г. № 64-р (в ред. от 28.08.2017) // Берег. – 2014. – № 167.

16. Об утверждении порядка работы заказчиков городского округа город Воронеж в автоматизированной информационной системе муниципальных закупок для нужд городского округа город Воронеж: Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 18 декабря 2014 г. № 911-р (в ред. от 18.12.2019) // Берег. – 2014. – № 201.

17. Об утверждении Рекомендаций по ведению заказчиками городского округа город Воронеж единой ценовой политики при закупках идентичных (однородных) товаров, работ, услуг: Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 14 января 2016 г. № 8-р // Берег. – 2016. – № 314.

18. Об указании участником закупки в первой части заявки на участие в электронном аукционе конкретных показателей, соответствующих значениям, установленным документацией об аукционе: Письмо Министерства экономического развития РФ от 10 марта 2015 г. № Д28и-441 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: // <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

19. О реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ: Письмо Министерства экономического развития РФ от 8 апреля 2015 г. № Д28и-984[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

20. О контрактной системе в сфере закупок: Письмо Министерства экономического развития РФ от 14 января 2016 г. № Д28и-122 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2022).

21. О позиции Минфина России, МЧС России, ФАС России об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV: Письмо Минфина России № 24-06-05/26578, МЧС России № 219-АГ-70, ФАС России № МЕ/28039/20 от 3 апреля 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2021).

22. О государственных подрядах и поставках (Положение): Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 сентября 1921 (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 69. – Ст. 549.

23. Гражданский кодекс РСФСР от 31.10.1922 (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.

24. Положение о государственных подрядах и поставках: Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27 июля 1923 г. (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 88. – Ст. 851.



25. О порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы: Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. № 889 (утратило силу) // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1988. – № 24. – Ст. 70.

26. Об организации, материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году: Постановление Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1991. – № 19. – Ст. 1664.

27. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 (утратил силу) // Российская газета. – 1992. – № 27. – Ст. 1558.

28. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 19. – Ст. 2302.

29. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3105.

### **Материалы судебной практики**

30. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 28.01.2015 по делу № А40-181882/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :URL:<https://sudact.ru> (дата обращения 22.04.2022).

31. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2015 № Ф09-6677/15 по делу № А71-15377/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 22.04.2022).

32. Решение Федеральной антимонопольной службы от 17.10.2018 № № 03-10.1/334-2018 по жалобе № 201800146382000877 [Электронный ре-

сурс]. – Режим доступа :URL:<http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.04.2022).

### **Научная и специальная литература**

33. Ванин В.В. К вопросу о методе правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд / В.В. Ванин // Юристъправоведъ. – 2019. – № 4. – 79 с.

34. Васильев А.М. Гражданское право / А.М. Васильев. – Армавир, 2018. – 224 с.

35. Гончаров Е.Ю. История торгов в России XVII-XVIII вв. [Текст] / Е.Ю. Гончаров // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – 134 с.

36. Иванова Е.В. Договорное право / Е.В. Иванова. – М. : Юрайт, 2018. – 175 с.

37. Иванова И.Б. Анализ отдельных наиболее значимых изменений положений закона № 44-ФЗ о контрактной системе / И.Б. Иванова // Социально-экономическое управление: теория и практика. – 2020. – № 4. – 300 с.

38. Ключевская Н.В. Планы Минфина России по оптимизации госзакупок / Н.В. Ключевская // Государственные и муниципальные закупки. – 2021. – № 3. – 52 с.

39. Логинова Е.В. Особенности содержания договора на поставку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Е.В. Логинова. – М. : Юрайт, 2016. – 105с.

40. Михайлов А.Д. Основные требования к договору поставки для государственных и муниципальных нужд / А.Д. Михайлов // Siencetime. – 2018. – № 3. – 402 с.

41. Никольский Д.С. Ответственность участников договора поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Д.С. Никольский // Вестник российского университета дружбы народов. – 2020. – № 3. – 97 с.

42. Прохорова Е.Ю. Значение и сфера применения договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд / Е.Ю. Прохорова // Наука, образование, творчество. – 2017. – №1. – 402 с.

43. Романец Ю.В. Особенности исполнения обязательств по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд / Ю.В. Романец // Российская юстиция. – 2020. – № 12. – 127 с.

44. Централизованная система муниципальных закупок Воронежа признана лучшей в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL : <http://www.voronezh-city.ru> (дата обращения 25.04.2022).

45. Шикалова Е.В. Правовое регулирование электронного обеспечения контрактной системы / Е.В. Шикалова // Пробелы в Российском законодательстве. – 2020. – № 6. – 202 с.

46. Эриашвили Н.Д. Гражданское / Н.Д. Эриашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – 717 с.