

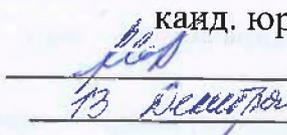
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра гражданского права и процесса

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

И. о. заведующего кафедрой

канд. юр. наук, доцент

  
Т.В. Краснова

2017 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ  
ЗАКУПОК ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Гражданское и семейное право»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения



Галкина  
Екатерина  
Ивановна

Научный руководитель  
канд. юр. наук, доцент



Алиева  
Ольга  
Владимировна

Рецензент  
коммерческий директор  
ООО «Ник Универсал»



Никогосян  
Гарик  
Давидович

г. Тюмень, 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
1.1. Правовое регулирование отношений по выполнению подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд в историческом аспекте развития.....	10
1.2. Понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды» в законодательстве Российской Федерации.....	18
1.3. Виды гражданско-правовых механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.....	26
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРАКТЫ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
2.1. Контракт на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: легальное определение и перспективы усовершенствования.....	38
2.2. Условия контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.....	47
2.3. Стороны контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.....	60
ГЛАВА 3. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ КОНТРАКТОВ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
3.1. Регламентация установления начальной (максимальной) цены контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.....	70

3.2. Законодательные возможности изменения твердой цены и сметной документации контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.....	81
3.3. Финансовое обеспечение контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.....	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	94
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	108

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>БК РФ</b>	—	Бюджетный кодекс Российской Федерации
<b>ВАС РФ</b>	—	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
<b>ВС РФ</b>	—	Верховный Суд Российской Федерации
<b>ГК РФ</b>	—	Гражданский кодекс Российской Федерации
<b>ГсК РФ</b>	—	Градостроительный кодекс Российской Федерации
<b>ЕИС</b>	—	Единая информационная система в сфере закупок
<b>КоАП РФ</b>	—	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
<b>КС РФ</b>	—	Конституционный Суд Российской Федерации
<b>Минюст РФ</b>	—	Министерство юстиции Российской Федерации
<b>НПА</b>	—	Нормативно-правовой акт
<b>РГ</b>	—	Российская газета
<b>СЗ РФ</b>	—	Собрание законодательства Российской Федерации
<b>ФАС</b>	—	Федеральная антимонопольная служба
<b>ФЗ</b>	—	Федеральный закон

## ВВЕДЕНИЕ

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства стран, то они являются действенным средством управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. В этой связи проблемы организации государственных закупок приобретают особую актуальность.

Актуальность представленного исследования объясняется необходимостью устранения противоречий в положениях действующего законодательства в области подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, а также важностью изучения проблемных теоретических вопросов, требующих своего научного осмысления и разрешения.

В рамках данного исследования выявлено, что в настоящее время категория «государственные нужды» и «муниципальные нужды» включает слишком широкую сферу правоотношений с участием не только государственных и муниципальных органов, но и любых иных получателей бюджетных средств. Предполагается, что такой подход противоречит основной цели государственных закупок (далее – госзакупки) - исполнению наиболее важных государственных функций.

Проблемным остается регулирование вопроса изменения государственного (муниципального) контракта строительного подряда в связи с выявлением необходимости проведения дополнительных работ, а также правоприменительное толкование подп. «б» подп. 1 п. 1 ст. 95 Закона № 44 – ФЗ, который с одной стороны, не учитывает специфику строительного подряда. С другой стороны, указанное правовое регулирование и его толкование не соответствуют публично-правовым целям регулирования, принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления госзакупок.

Имеют место недоработки, которые не позволяют субъектам малого предпринимательства пройти в сектор госзакупок. Указанные участники госзакупок

в основном участвуют в закупках на небольшие суммы, до 3 млн. рублей. Размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту до 3 млн. рублей составляет 10%. А, к примеру, штраф за невыполнение обязательств по контракту с ценой более 100 млн. рублей, составляет всего лишь 0,5%. Такое положение представляется не справедливым и не способствующим развитию малого предпринимательства в России.

Также представляется несправедливо дифференциация штрафов указанных в Правилах определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, происходит не в пользу подрядчиков (поставщиков, исполнителей), чьи штрафы закреплены на порядок выше тех, что предусмотрены для заказчиков.

Кроме того имеет место проблема определения начальной (максимальной) цены контракта на выполнение подрядных работ в сфере строительства.

Целью настоящей исследовательской работы является всестороннее изучение норм российского законодательства, регулирующего правовое регулирование отношений по выполнению подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В связи с данной целью поставлены следующие задачи:

- Изучить правовое регулирование отношений по выполнению подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд в историческом аспекте развития;
- Проанализировать понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды» в законодательстве Российской Федерации;
- Проанализировать виды гражданско-правовых механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;

- Дать легальное определение контракту на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Изучить условия контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Изучить стороны контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Проанализировать регламентацию установления начальной (максимальной) цены контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Определить законодательные возможности изменения твердой цены и сметной документации контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Изучить финансовое обеспечение контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд;
- Предложить пути совершенствования законодательства по проблемным вопросам контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих между участниками госзакупок на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования — совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с необходимостью выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

Теоретическая разработанность темы. В дореволюционный период исследованию вопросов обеспечения потребностей публично-правовых образований в рамках контрактных правоотношений уделяли внимание ученые-цивилисты: Д.И. Мейер<sup>1</sup> и др. Среди современных ученых цивилистов обращались к данной теме А.А.

---

<sup>1</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право (в 2 ч.). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. Изд. 3-е, испр. М.: «Статут», 2003. – 831 с.

Аберегова<sup>1</sup>, М.И. Брагинский<sup>2</sup>, Н.М. Глазов<sup>3</sup> и др. При этом, несмотря на достаточно большое количество трудов, по настоящий день ведутся дискуссии относительно правовой природы государственного (муниципального) контракта. Так, исследовании в данной области проводились А.Г.Ананьевым<sup>4</sup>, В.В. Ваниным<sup>5</sup>, Е.Л. Барыбиной<sup>6</sup> и др. Также Л.В. Авериной<sup>7</sup>, О.В. Жевняк<sup>8</sup> и др. проводились исследования относительно вопросов, вытекающих из отношений между субъектами государственных закупок.

Новизна исследования заключается в том, что работа является актуальным исследованием, посвященным решению проблем действующей правовой регламентации заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, с целью последующего предложения ко внедрению конкретных правовых механизмов и инструментария, призванных усовершенствовать соответствующее законодательство Российской Федерации, регулирующее как оформление договорных субъектов государственных и муниципальных закупок, так и размещение государственных и муниципальных закупок на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд в целом.

Методологическую основу данного исследования составляют широко применяемые в юридической науке методы познания, использованные в комплексе: в

<sup>1</sup> Аберегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта / А.А. Аберегова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3(27). – С. 46–55.

<sup>2</sup> Брагинский М. Подряд, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, возмездное оказание услуг (главы 37, 38, 39 ГК РФ) / М. Брагинский // Хозяйство и право. 1996. № 4. С. 7–16; Брагинский М.И. Договорное право Книга первая Общие положения 3-е изд, стер М, 2001 С 848, см также Брагинский М.И. Конкурс / М.И.Брагинский, В. В. Витрянский // Приложение к журналу «Хозяйство и право». 2005. №5. С 3-64.

<sup>3</sup> Глазов Н.М. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве / Н.М. Глазов // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2011. С. 19–23.

<sup>4</sup> Ананьев А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству А.Г. Ананьев // Гражданское право. 2016. № 5. С. 9–13.

<sup>5</sup> Ванин В.В. Государственный контракт как правовая форма отношений по удовлетворению публичных нужд / В.В. Ванин // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 6. С. 12–15.

<sup>6</sup> Барыбина Е.Л. Понятие "государственные (муниципальные) нужды" в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд / Е.Л. Барыбина // Современное право. 2014. № 10. С. 79–83.

<sup>7</sup> Аверина Л.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе / Л.В. Аверина, А.В. Сутягин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 5. С. 78–83.

<sup>8</sup> Жевняк О.В. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ / О.В.Жевняк, Е.Г. Шаблова // Право и экономика. 2017. № 4. С. 29–36.

первую очередь, диалектический метод познания социально-правовых явлений, в соответствии с которым всякая проблема, которая имеет непосредственное отношение к теме исследования, рассматривается в единстве его социального содержания и юридической формы; исследования проводится от общих вопросов предмета исследования к частным, что также соответствует диалектическому методу познания действительности. В работе также использовались общенаучные (анализ, синтез) и частнонаучные методы исследования (исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический).

Теоретическую базу исследования составили труды ученых-правоведов, в разные периоды развития отечественной юридической науки обращавшихся к вопросам, рассматриваемым в данном исследовании, таких как: С. М. Яруллин; В.П. Пашин; М. И. Байтин; Г.Ф. Шершеневич; А.А. Аберегова; А.В. Атмась и других.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составили: Конституция Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации и другие отечественные; Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и другие нормативно-правовые акты.

Эмпирическую основу составили постановления судов, рассматривающих споры в сфере нормативно-правового регулирования выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

Структура работы построена в соответствии с поставленными целями и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## **ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

## **1.1. Правовое регулирование отношений по выполнению подрядных работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд в историческом аспекте развития**

Первоначально важно заметить, что рассматривая генезис нормативного регулирования отношений по осуществлению поставки товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных (муниципальных) нужд в Российской Федерации, следует указать, что по причине общеизвестных геополитических и климатических условий развития государства, исторически наша страна всегда занимала и продолжает занимать весьма значительную роль в качестве субъекта права и общественной жизни<sup>1</sup>.

Исследуя исторический опыт в сфере правового регулирования государственных закупок можно обозначить, что без сомнения имеет место связь между законодательством, которое действует сейчас и нормами действовавшими ранее. По этой причине видится актуальным изучение исторического опыта регулирования закупок для нужд государства с целью выявления возможности применения исторического опыта на данном этапе развития рассматриваемого института.<sup>2</sup>

Первоначально важным является рассмотреть такой документ, как Русская Правда. Его следует считать первым дошедшим до нас русским писаным памятником обычного права. Русская правда является беспрецедентным актом унификации правового пространства Русского государства при помощи создания единообразного нормативного регулирования жизнедеятельности его отдельных территорий в различных областях.<sup>3</sup>

В краткой редакции указанного документа имелся «Урок мостникам», регулирующий договор подряда на ремонт или сооружение моста. По мнению

---

<sup>1</sup> Немченко. Э. В. История этапов возникновения и развития правового регулирования отношений по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных (муниципальных) нужд// Вестник Краснодарского университета МВД России. 2012. С. 28.

<sup>2</sup> Балутите И.В. Институт государственных закупок: от Русской правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2015. №5. С. 31.

<sup>3</sup> Иншакова А. О. Обращение главного редактора // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 2 (27). С. 3.

исследователей в виду имелись не только лишь мосты, а также и городские мостовые. Так, к примеру, в Новгороде археологами было обнаружено множество деревянных мостовых. Также, следует отметить, что в Русской Правде содержатся упоминания о найме рабочих - «мостников», на чьи плечи возлагался ремонт или строительство мостов в 12-13 вв. В этот период зарождается такая категория, как «наймиты». «Наймиты» отграничивались законом от остальных групп зависимого населения. Кроме того, отношения этой категории людей с наймодателем оговаривались в специальном договоре. Важно отметить, что наймит был наделен правом на расторжение договора, но с возмещением убытков. Статья сорок третья Русской Правды в сокращенной редакции содержит следующее: «А вот устав мостникам: если замостят мост, то брать за работу ногату, а от каждого устоя моста по ногате; если же ветхий мост починить несколькими дочками, 3-мя, 4-мя или 5-ю, то также». Пространная редакции Русской Правды в статьях 96 и 97 делает акцент на фиксирование обязательств, когда имеет место найм «мостников» государством. К примеру, статья 97 содержит следующее: «А вот подати строителю мостов: при построении моста взимать ему по ногате за (каждые) 10 локтей (моста); если починит старый мост, то взять ему за каждый пролет по куне, сколько бы пролетов ни починил; а строителю моста (следует) ездить с отроком на двух конях; (которым давать) 4 лука овса в неделю, а кормить (его) досыта».<sup>1</sup>

Представляется правильным поддержать позицию А.В. Атамась, согласно которой зарождение института государственных закупок произошло задолго до 18 века, потому как с середины 8 века до разработки Соборного уложения в 1649 г. этот институт являлся частью в составе личного найма, положения о котором были закреплены еще в Русской Правде<sup>2</sup>.

Опираясь на исследования В.И. Кузнецова, важно заметить, что в исторических документах упоминаются такие лица, как «дружинники». Указанные лица в соответствии с полученными от князя полномочиями распоряжались княжьем

---

<sup>1</sup>Русская Правда в краткой редакции [Электронный документ]. URL: [http://his95.narod.ru/rus\\_pr2.htm](http://his95.narod.ru/rus_pr2.htm) (дата обращения 10.09.2017).

<sup>2</sup> Атамась А. В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. М. 2009. С. 15.

имуществом и заключали договоры от имени казны. Свидетельством их существования является запись в списке с Переяславской летописи (1346 г.) под 6504 (996 г.) годом.<sup>1</sup>

Далее, рассматривая историю становления госзакупок, следует указать на Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. В этом Указе идет речь о ценах на подряд по доставке сухарей и муки в г. Смоленск. «Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в городех Государев указ всяким людем сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск сухари и муку ржаную, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полуторы рубли, а то им велено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут». Представляется, что в указанном документе конкурсе как таковом речи не идет, тем не менее, прослеживается зарождение основных его составляющих<sup>2</sup>

Далее следует отметить, что законодатель в начале XVIII века использовал понятие подряда для обозначения наемного труда для реализации задач государства. В законодательстве XVIII века упоминается весомое количество исполнителей государственных работ: работные люди, наемные работники, подрядчики. Работных или государственных людей, в основном привлекали для строительства. К ним относились крестьяне, посадские жители. Работные люди назначались в соответствии с высылаемыми нарядами.<sup>3</sup>

Далее следует отметить, что институт государственных закупок сделать значительный шаг вперед во времена правления Петра I. В тексте Указа Петра I от 1711 г. видятся основные принципы, в соответствии с которыми и в настоящее время производится размещение государственных заказов. Таковыми следует считать: открытость, публичность, способ размещения заказа, который можно сравнить с современным проведением запроса котировок.

---

<sup>1</sup> Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. М., 2005. С. 25.

<sup>2</sup> Яруллин С. М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20. С. 26.

<sup>3</sup> Белинская М. П. Понятие казенного подряда в историко-правовом развитии: XVIII век// Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. С. 219.

Выполнение строительных работ в качестве предмета договора подряда становится актуальным лишь к I четверти XVIII века. Об этом свидетельствует указ от 26 ноября 1718 года «О продолжении работ на Ладожском канале подрядом, и о сборе на сей предмет денег»: «повелено канал от реки Волхова до Шлиссельбурга строить всего государства работными людьми, а ныне в Санкт-Петербург к тому канальному делу явились подрядчики и его Царское Величество. указал оное канальное дело делать подрядом».<sup>1</sup>

В 1721 г. ознаменовался принятым указом о борьбе с ценовым подлогом и коррупцией в сфере подрядов и поставок. В этом же году был издан Регламент Адмиралтейства и верфи, содержащий в себе специальную главу, регулирующую порядок взаимодействия с подрядчиками. К слову, имел место запрет на вступление в торги для сотрудников Адмиралтейства.<sup>2</sup>

Императрицей Анна Иоанновной в 1732 г. был утвержден новый Регламент Коммерц-коллегии, регламентировавший процедуру публикации сведений о торгах, рассмотрения полученных и определения наиболее оптимальных предложений.<sup>3</sup>

Кроме того значительную роль сыграл Регул провиантского правления, созданный во время управления государством Елизаветы Петровны в 1758 году. Регул основывался на нормах осуществления закупок у производителей, утверждении сроков объявления торгов в интересах казны и информативных требованиях к претендентам, которые важны для получения подряда.<sup>4</sup>

Распоряжение 1818 г. «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядам» регламентировало ответственность заказчика за факты неисполнения принятых на себя обязательств, в частности, оплаты подрядов.

В 1830 г. был принят «Лист для торга». Исходя из данного акта, земства приобретали право на проведение торгов по отдельным земским повинностям. Также

---

<sup>1</sup> Макаров О.В. Зарождение нормативно-правового регулирования строительства: римское и российское право // История государства и права. 2012. № 12. С. 42.

<sup>2</sup> Славинский П.В. Этапы развития системы правовой регламентации и государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа // Финансовое право. 2016. № 11. С. 39.

<sup>3</sup> Яруллин С. М. Указ. соч. С. 27.

<sup>4</sup> Щербаков В.А. Закрытые процедуры отбора исполнителей государственных заказов: прошлое и современность // Законодательство и экономика. 2016. № 7. С. 7.

в «Листе для торга» регламентировались основополагающие принципы производства государственных закупок.<sup>1</sup>

Во времена политики протекционизма были выпущены указы, которые ограничивали закупки иностранных товаров (1860 и 1866 гг.).

Далее Положением о подрядах и поставках 1900 г. были установлены три способа проведения торгов: 1) изустные торги (аналог аукциона нашего времени); 2) торги при помощи запечатанных объявлений; 3) смешанные торги.

Согласно с данным положением Г.Ф. Шершеневич понятие подряда определяет в соответствии с установленным законодателем в Положении о казенных подрядах и поставках как «договор, по силе коего одна из вступающих в оный сторон принимает на себя обязательство исполнить своим иждивением предприятие, или поставить известного рода вещи, а другая в пользу коей сие производится, учинить за то денежный платеж».

Основное отличие подряда от личного найма согласно Г.Ф. Шершеневичу видится в свободе действий, составляющих предмет договора и совершаемых после его заключения. В институте личного найма «рабочий предоставляет свой труд в распоряжение нанимателя и направляет его в соответствии с его указаниями». Подрядчику же предоставляется свобода при разработке плана для осуществления поставленной цели, при определении способов решения текущих задач, а также при привлечении дополнительных трудовых ресурсов.<sup>2</sup>

30 сентября 1921 г. Рабкриным было разработано Положение о поставках и подрядах. 27 июля 1923 г. было издано новое Положение о государственных подрядах. Данный документ содержал информацию о порядке авансирования поставщиков и подрядчиков. В нем имели место быть

Данным Положением устанавливался порядок авансирования улучшенные условия авансирования в отношении государственных предприятий и учреждений. Существовал раздел, который закреплял обеспечение исполнения договора со стороны подрядчика.

---

<sup>1</sup> Кузнецов. В.И. Указ. соч. С. 28.

<sup>2</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник Русского гражданского права. М.: «Спарк», 1995. С. 342.

Следующее Положение о государственных подрядах 1927 г. закрепило новый порядок авансирования поставщиков и подрядчиков, а также прослыло более либеральным регулированием, основанном на особых, улучшенных условиях авансирования для государственных предприятий и учреждений.

В аннотации к Закону РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г., указывается, что им установлены общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд.

Постановлением Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ "О мерах по формированию федеральной контрактной системы"» от 10 августа 1992 г. № 565 была закреплена процедура производства закупок.

Термин «государственный контракт» впервые был употреблен в ныне устаревшем Законе РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. № 2859-1.<sup>1</sup>

В 1999 г. вступил в силу ФЗ № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Согласно его преамбуле, указанным актом регламентируются отношения, возникающие в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд между организатором и участником.

Также закреплялось, что размещение заказов для государственных нужд должно осуществляться посредством проведения конкурса. Согласно письму ФНС России, в ходе подготовки и проведения конкурсов Законом 1999 г. заказчику предоставлялось намного больше возможностей для определения критериев при выборе участника-победителя, предлагающего максимально выгодные условия поставки товара.

21 июля 2005 г. вступил в силу ФЗ № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

---

<sup>1</sup> Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 20.

Идея разработки принципиально нового законодательного акта, регулирующего всю обширную совокупность отношений, связанных с закупками, появилась практически сразу после вступления в силу Закона о размещении заказов. Дело в том, что данный Закон о размещении заказов, как следует и из его названия и содержания, регулировал хотя и очень важный, но лишь один этап закупок - размещение государственного заказа и заключение государственных контрактов. Другие этапы закупок (планирование государственных закупок, формирование государственного заказа, исполнение государственных контрактов) оказались вне сферы регулирования Закона о размещении заказов.

В 2010 году Президент РФ, а ныне премьер-министр РФ Д. А. Медведев предложил «начать работу над новой редакцией закона о государственных и муниципальных закупках, поскольку в этой сфере гигантские суммы присваиваются чиновниками, а также недобросовестными коммерсантами»<sup>1</sup>. Была поставлена задача — принять новый федеральный закон, который установит новые процедуры закупок, что позволит обеспечить высокое качество исполнения государственного заказа, воспрепятствует формированию монополюсво высоких цен и появлению многомиллиардных коррупционных схем.

До апреля 2013 г. данный правовой акт являлся основополагающим нормативным актом РФ, регулирующим гражданско-правовые, процедурные вопросы размещения заказов, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

Январь 2014 года ознаменовал начало действия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ<sup>2</sup>. Система государственных закупок была преобразована в федеральную контрактную систему, регулирующую порядок определения государственных и муниципальных нужд, его обоснование, планирование, размещение заказа и исполнение контракта.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Медведева Дмитрия Анатольевича Федеральному собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Парламентская газета. 2010. № 63.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// «Собрание законодательства РФ». 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

Нормативное становление и развитие института государственного подряда, существующие в настоящее время, с успехом применялись свыше трех столетий назад. Начальным этапом зарождения института подряда следует считать XI—XVII вв. Подряд основывался на принципах и положениях, перенятых из римского права: отсутствие разграничения договоров найма и подряда; предметом договора выступал комплекс работ, который работник должен был выполнить; результат работ как предмет договора не фигурировал. Развитие частноправовых отношений, в том числе договоров найма и подряда, было ограничено в связи с закрепившимся на Руси крепостным правом.<sup>1</sup>

XVIII и первая половина XIX столетия — этап первичного регулирования; для второго этапа развития правового регулирования отношений, возникающих в связи с договором подряда в России, было характерно объективное увеличение экономических потребностей государства в строительстве и производстве, рост государственных нужд как в военных, так и в гражданских постройках.

С середины XIX по конец XX в. — кодификационный этап, характеризующийся формированием правовых основ регулирования и понимания договоров подряда и найма.

С 90-х гг. XX в. и по настоящее время — современный период: интеграция России в мировую экономику после распада СССР привела к приходу на российский рынок иностранных инвесторов и подрядчиков, введению в практику новых видов договоров подряда.

В настоящее время нормы, содержащие правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд, содержатся в различных источниках: общие положения - в Гражданском кодексе РФ, вопросы финансирования подрядных работ для государственных нужд отражены в Бюджетном кодексе РФ, порядок заключения государственного контракта установлен Гражданским кодексом РФ и Законом № 44-ФЗ.

---

<sup>1</sup> Джамалутдинов Д.И. Историко-правовые аспекты зарождения и становления основ нормативного регулирования договора подряда в России// Актуальные проблемы российского права. 2014. С. 2335.

## **1.2. Понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды» в законодательстве Российской Федерации**

Государственные нужды различны, они включают в себя потребности в благах материального и нематериального характера в таких как: движимое и недвижимое имущество, природные ресурсы, результаты интеллектуальной деятельности, научные исследования и экспериментальные разработки, проектные и изыскательские работы, оказание медицинской, юридической и иной помощи, строительство разного рода объектов социально-культурного и иного назначения, объектов, которые для обороны страны, создания объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения.<sup>1</sup>

В зависимости от экономического положения государства и состояния политики состав данных нужд может меняться. Но следует учитывать, что они ставятся в зависимость от целей формирования государственных заказов, которые в свою очередь обязаны носить общественно значимый характер, в частности, быть направленными на решение общенациональных вопросов, обеспечение обороноспособности и безопасности государства и так далее.

Чтобы сформулировать понятие государственных нужд необходимо иметь четкие критерии, так как государственные заказы тесно связаны расходами бюджетных средств. К сожалению, в действующем законодательстве не закреплены четкие критерии определения государственных нужд.

Рассматривая утративший силу ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», нужно указать, что под государственными нуждами подразумевались заказы, необходимые для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, для исполнения международных обязательств Российской Федерации, а также реализация межгосударственных целевых программ, в которых участвует Россия либо ее субъекты.

---

<sup>1</sup> Осипова С. Б. Государственные нужды: понятие и критерии определения// Вестник Волгоградского государственного университета. 2015. С. 98.

Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов РФ следует понимать обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Важно подметить, что редакция этого акта, что действовала ранее, не закрепляла указания на нужды бюджетных учреждений, однако, гласила, что государственными нуждами необходимо считать потребности, которые обеспечиваются согласно с расходными обязательствами соответствующего публично-правового образования. Многие юристы подвергали данное положение критике,<sup>1</sup> и после оно было исключено из закона.

К слову, в первоначальной редакции ст. 3 Закона о размещении заказов, нужды государственных заказчиков не входили в перечень государственных нужд.

Законотворцы применяли иные принципы при определении государственных нужд в Федеральном законе от 13. 12. 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Внимание акцентировалось на вопросах решения наиболее значимых задач страны: жизнеобеспечения; обороны и безопасности; реализации федеральных и межгосударственных целевых. Кроме того были сформулированы цели: создание и поддержание государственных материальных резервов; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности России; обеспечение экспортных поставок продукции для исполнения международных экономических обязательств; реализация федеральных целевых программ.

Из этого следует, что посредством формулирования целей и задач удовлетворения государственных нужд, законодателем были определены границы возможного использования государственных заказов.

В Законе РФ от 28.05. 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» были заложены те же принципы. Однако задачи

---

<sup>1</sup> Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 196.

определялись иначе. Они были направлены на решение общенациональных проблем, реализацию социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, и других задач.

Важно отметить, что в первоначальной редакции ГК РФ в ст. 525 содержалось понятие государственных нужд. Основными признаками, характеризующими государственные нужды, являлись: наличие потребности станы в тех или иных товарах, работах, услугах и обеспечение финансирования из средств бюджетов и внебюджетных источников.

На приведенные выше признаки указывали и иные акты. Так, согласно ст. 1 ФЗ «О государственном оборонном заказе» оборонным заказом предусмотрена поставка продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества и так далее. Кроме того законом указывается не только на цели закупок, также он конкретизирует виды товаров, работ, услуг, которые могут производиться для выполнения оборонного заказа.

Рассматривая научную литературу, стоит указать, что в науке также не наблюдается единства в определении понятия государственных нужд, равно как и определения каких-либо критериев для отнесения потребностей к нуждам государства.

Так, Л.В. Андреева<sup>1</sup> под государственным нуждами понимает «потребности в товарах, работах, услугах, которые необходимы для исполнения функций и полномочий как государства, так и государственных заказчиков».

П.С. Тарабаев дает следующую характеристику, по его мнению, госнужды « это финансируемые за счет средств федерального бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Андреева Л. В. Указ. соч. С. 197.

<sup>2</sup> Тарабаев П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Тарабаев Павел Сергеевич. Екатеринбург, 2008. С. 50.

А.В. Яровой называет государственными нуждами «потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, сформированные в процессе планирования финансово-экономической деятельности на определенный в соответствующей целевой программе срок, для осуществления и защиты того или иного государственного (общественного) интереса, обеспечиваемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования».<sup>1</sup>

Из этого следует, что к критериям отнесения тех или других потребностей к госнуждам выступают наличие специфических источников финансирования, порядок формирования потребности, наличие в основании целевой программы.

Тем не менее, следует констатировать, что в настоящее время единый перечень критериев отнесения потребностей к госнуждам отсутствует. Думается, что этой причиной вызваны сложности в формулировании понятия государственных нужд.

Юридическая наука в настоящее время имеет две противоположные точки зрения. Представителями первого направления категорически отрицается возможность разделения субъектов государственных нужд. Так, по мнению Л.В. Андреевой, «государственный аппарат не может иметь собственные интересы, отличающиеся от общегосударственных интересов».

Оппозиция придерживается иного мнения. Так, В.А. Болдырев указывает, что «в полной мере логично и соответствует духу права понимание под государственными нуждами не только нужд Российской Федерации и ее субъектов, но и нужд государственных заказчиков -государственных органов и бюджетных учреждений».<sup>2</sup>

Следует отметить, что ранее статус бюджетного учреждения на момент принятия ФЗ № 94 «о размещении заказов» отличается от статуса бюджетного учреждения по трем ключевым показателям: бюджетное учреждение вправе вести

---

<sup>1</sup> Яровой А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Яровой Александр Валерьевич. Екатеринбург, 2005.С. 198.

<sup>2</sup> Болдырев В. А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права. Омск : Омская академия МВД России, 2010. С. 200.

приносящую доход деятельность<sup>1</sup>; вправе самостоятельно распоряжаться полученными средствами; несет самостоятельную имущественную ответственность<sup>2</sup>.

Из этого выделяется такая особенность статуса бюджетного учреждения, как возможность иметь интересы и нужды, которые отличаются от государственных. В этой связи отнесении нужд бюджетных учреждений к нуждам государства видится нецелесообразным.

По мнению С.В. Осиповой<sup>3</sup> только Российская Федерация и субъекты Российской Федерации могут иметь государственные нужды, а никак не государственные заказчики или бюджетные учреждения, которые следует считать специальными субъектами, что действуют для осуществления функций РФ и субъектов РФ при размещении заказов.

Без сомнения у указанных выше органов и учреждения могут возникать собственные потребности, и эти потребности могут быть одноименными относительно потребностей публично-правового образования.<sup>4</sup> Однако в этом случае закон, регулирующий государственный заказ применяться не должен. Видится, что в таком случае имеет место быть гражданский оборот и эти отношения должны регулироваться гражданским законодательством, которое, в свою очередь, содержит необходимое количество пределов и ограничений, позволяющих избежать злоупотребления в рассматриваемой сфере.

Далее следует сказать, что госнужды субъектов государства определяются органами государственной власти субъектов РФ. В данном случае говорится о продукции, которая необходима для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации целевых программ. Поставки продукции для региональных нужд финансируются из бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников, которые привлекаются для указанных целей.

---

<sup>1</sup> Беляева О.А. Правовое регулирование закупок, осуществляемых бюджетным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. Вып. 21. С. 129.

<sup>2</sup> Фетюков Ф.В. К вопросу о материально-техническом обеспечении деятельности государственных органов и учреждений // Администратор суда. 2016. № 3. С. 23.

<sup>3</sup> Осипова С. В. Указ. соч. С. 100.

<sup>4</sup> Полотовская Е.Ю. Проблемы участия государственных (муниципальных) учреждений в конкурентной системе // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2. С. 241.

Следовательно, государственный заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг размещается только тогда, когда он профинансирован выделены из соответствующего бюджета, внебюджетных источников и они отражены в Законе о бюджете.

Согласно обзору судебной практики Верховного суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) под государственными или муниципальными нуждами следует понимать потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей).<sup>1</sup>

Следует отметить, что Закон № 44 – ФЗ не дает определения государственных и муниципальных нужд. Тогда как его предшественник - утративший силу Федеральный закон № 94 в статье 3 содержал следующие определения:

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

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) // «Бюллетень Верховного Суда РФ». № 11 и 12. ноябрь – декабрь. 2016.

(независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

На данном этапе развития права «государственные нужды» включают довольно широкую сферу правоотношений с участием не только государственных органов, но и других получателей бюджетных средств. Видится, что данный подход вступает в противоречие с основной целью госзаказов, то есть с исполнением наиболее важных государственных функций. Видится, что по причине отсутствия учета целевой направленности расходования средств бюджета, в данной сфере происходит развитие коррупции, поскольку невозможно осуществить контроль за расходами всех получателей бюджетных средств.

Предполагается, что перечень государственных нужд необходимо связать с целевой направленностью поставок продукции, производства работ, оказания услуг. Исходя из того, что целью каждого государства является создание условий, которые бы обеспечивали достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>1</sup>, а также защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов субъектов, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следует сказать, что указанные цели следует конкретизировать посредством формулирования задач госзакупок. Таковыми следует считать: создание и

---

<sup>1</sup> «Конституция Российской Федерации»: принята всенародным голосованием 12.12.1993// "Собрание законодательства РФ". 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности государства; обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации; реализация федеральных целевых программ (социально-экономических, научно-технических, природоохранных и других).

Важно отметить, что необходимо наличие пределов отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам. Таковыми должны выступать цели формирования заказов во взаимосвязи с задачами, призванные решаться путем размещения данных заказов; субъекты, чьи потребности могут служить основой государственного заказа; способы размещения заказов.

Подводя итог, нужно отметить, что представляется целесообразным путем внесения дополнений в Закон № 44-ФЗ установить понятия «государственных и муниципальных нужд», что обеспечит достижение целей заключения государственного контракта как средства самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд и определенность регулируемых отношений.

В связи с этим предлагается следующее понятие «государственные и муниципальные нужды - это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, закрепленные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц (населения), реализуемые в установленном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Данное определение представляется необходимым включить в ст. 3 Закона № 44-ФЗ, как одно из основных понятий используемых в контрактной системе.

### **1.3. Виды гражданско-правовых механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд**

Вопросы регулирования государственных закупок во всем мире являются объектом пристального внимания со стороны законодателей - ведь в данном случае сам покупатель, т.е. государство, заинтересован в максимальной эффективности этого процесса.<sup>1</sup>

Рассматриваемые гражданско-правовых механизмов размещения заказов нашли отражение в статье 24 Закона № 44 – ФЗ, согласно которой заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона № 44 – ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

При осуществлении закупки путем проведения конкурса или закрытого аукциона могут выделяться лоты, в отношении которых в извещении о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием или двухэтапного конкурса либо приглашении принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с

---

<sup>1</sup> Глазов Н.М. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве// Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2011. С. 19.

ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или закрытом аукционе, в конкурсной документации, документации об аукционе отдельно указываются объект закупки, начальная (максимальная) цена контракта и ее обоснование в соответствии со статьей 22 Закона № 44 – ФЗ, сроки и иные условия поставки товара, выполнения работы или оказания услуги. Участник закупки подает заявку на участие в конкурсе или аукционе в отношении определенного лота. В отношении каждого лота заключается отдельный контракт.

Далее предлагается рассмотреть некоторые особенности механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Проведение открытого конкурса. Согласно статье 48 Закона № 44 – ФЗ под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона № 44 – ФЗ.

Для проведения открытого конкурса заказчик разрабатывает и утверждает конкурсную документацию.

Правительство Российской Федерации вправе установить требования к содержанию, составу, порядку разработки типовой конкурсной документации. Типовая конкурсная документация обязательна для применения заказчиками.

Для разработки конкурсной документации заказчик вправе привлекать на основе контракта, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом, специализированную организацию.

Например, в Тюменской области Управление государственных закупок Тюменской области (далее - Управление) является исполнительным органом государственной власти Тюменской области, уполномоченным на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Тюменской области, осуществляющих закупки в соответствии с Законом № 44 – ФЗ.

Взимание платы с участников открытого конкурса за участие в открытом конкурсе не допускается, за исключением платы за предоставление конкурсной документации в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Исходя из нормы ч. 2 ст. 48 Закона № 44 – ФЗ общему правилу на заказчика возлагается обязанность осуществить закупку посредством проведения открытого конкурса. Исключения составляют случаи, для которых прямо предусмотрен иной способ закупки. Поэтому открытый конкурс следует считать приоритетным способом осуществления закупки<sup>1</sup>

Как было отмечено А. Ю. Решетовой, открытый конкурс все также является сложным с организационной точки зрения и довольно таки длительной процедурой.

Однако, но в сравнении с ФЗ № 94, действующим Законом № 44 – ФЗ предусмотрен срок подачи конкурсных заявок с момента размещения извещения о проведении закупки в единой информационной системе до дня проведения вскрытия конвертов- 20 дней.<sup>2</sup>

С целью предотвращения коррупции<sup>3</sup> участники конкурса все также участвуют посредством подачи заявок в запечатанных конвертах. Важно отметить, что конкурсное предложение всех участников без исключений остается закрытым до момента их вскрытия. Далее производится вскрытие конвертов, которое представляет собой открытую процедуру. В данной процедуре участие могут принимать любые заинтересованные лица. В документации о торгах указывается время и место процедуры вскрытия конвертов.

Запрос котировок. Согласно статье 72 Закона № 44 – ФЗ под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем

---

<sup>1</sup> Пяткин Д.А. Правовые основы использования конкурса как способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)/ Д.А. Пяткин, Т.В. Андрейчук// Ленинградский юридический журнал. 2016. С 124.

<sup>2</sup> Решетова А.Ю. Изменения законодательства, направленные на повышение эффективности критериев открытых конкурсов на проектирование// Вестник МГСУ. 2014. С. 189.

<sup>3</sup> Котельников В.Ю. От Федерального закона № 94-ФЗ к Федеральной контрактной системе: инновации конкурсных торгов/ В.Ю.Котельников, Е.М. Гасанова // Journal of Economic Regulation — Вопросы регулирования экономики. 2012. № 1. Т. 3. С. 5.

размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок в соответствии с положениями настоящего параграфа при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем сто миллионов рублей.

Не допускается взимание платы за участие в запросе котировок.

Как было отмечено ведущим юристом Консалтинговой группы «Ценный Совет» С. Богацкой, запрос котировок является неторговым конкурентным способом размещения заказов или осуществления закупок, единственным критерием определения победителя которого является цена товара, работы или услуги. Она должна быть наиболее низкой<sup>1</sup>

Запрос предложений. Как гласит ст. 83 Закона № 44 – ФЗ под запросом предложений понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация окупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Заказчик вправе осуществлять закупку путем проведения запроса предложений в случаях:

- заключения контракта на поставки спортивного инвентаря и оборудования, спортивной экипировки, необходимых для подготовки спортивных сборных команд

---

<sup>1</sup> Богацкая С. Запрос котировок по новым правилам / С. Богацкая: Всероссийский информационно-аналитический еженедельник: Аукционный Вестник. – URL: <http://auctionvestnik.ru/node/137> (дата обращения: 23.09.2017).

Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также для участия спортивных сборных команд Российской Федерации в Олимпийских играх и Паралимпийских играх;

- осуществления закупки товара, работы или услуги, являющихся предметом контракта, расторжение которого осуществлено заказчиком на основании части 9, 15 статьи 95 настоящего Федерального закона. При этом в случае, если до расторжения контракта поставщик (подрядчик, исполнитель) частично исполнил обязательства, предусмотренные контрактом, при заключении нового контракта на основании настоящего пункта количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги должны быть уменьшены с учетом количества поставленного товара, объема выполненной работы или оказанной услуги по расторгнутому контракту, а цена контракта должна быть уменьшена пропорционально количеству поставленного товара, объему выполненной работы или оказанной услуги;

- осуществления закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии. При этом объем закупаемых лекарственных препаратов не должен превышать объем лекарственных препаратов, необходимых пациенту в течение срока лечения. Кроме того, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом предметом одного контракта не могут являться лекарственные препараты, необходимые для назначения двум и более пациентам. Указанное решение врачебной комиссии должно включаться одновременно с контрактом, заключенным в соответствии с настоящим пунктом, в реестр контрактов, предусмотренный статьей 103 настоящего Федерального закона, при условии обеспечения предусмотренного Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» обезличивания персональных данных;

- признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимися в соответствии с частью 4 статьи 55 и частью 4 статьи 71 настоящего Федерального закона;

- осуществления закупок изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

- осуществления закупок услуг по защите интересов Российской Федерации в случае подачи физическими лицами и (или) юридическими лицами в судебные органы иностранных государств, международные суды и арбитражи исков к Российской Федерации при необходимости привлечения российских и (или) иностранных специалистов, экспертов и адвокатов к оказанию таких услуг.

Н. О. Старкова<sup>1</sup> занималась изучение специфических черт запроса предложений в сфере строительного подряда

Автором было отмечено, что запрос предложений считается самым распространенным вариантом закупок строительных организаций, и не только в нашей стране, об этом говорит и мировая практика. Запрос предложений есть ни что иное как документированный запрос заказчика на приобретение каких-либо товаров или услуг. Заказчик разрабатывает запрос предложений специально для возможных поставщиков и подрядчиков. В запросе может содержаться структура и формат предложений подрядчиков, чтобы облегчить процедуру сравнения предложений.<sup>2</sup>

Закрытые способы определения поставщиков. Согласно статье 84 Закона № 44 – ФЗ под закрытыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых в соответствии с положениями статей 85 и 86 настоящего Федерального закона информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, и

---

<sup>1</sup> Старкова Н.О. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом// Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. С. 2.

<sup>2</sup> Спицына Л.Ю. Государственные закупки как механизм стимулирования производства инновационных товаров, работ и услуг // Вестник науки Сибири. 2012. № 4 (5). С. 192.

способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок, в случаях, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) применяются только в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

Закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) применяются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление данных функций. Согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. При этом срок такого согласования не должен быть более чем десять рабочих

дней с даты поступления обращения о согласовании применения закрытого способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Срок действия решения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации на осуществление согласования закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не должен превышать девяносто дней с даты его принятия до даты направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Как было отмечено Г.Г. Титовой, участники закрытых способов определения поставщиков (подрядчики, исполнители), обязаны соответствовать определенным требованиям, предусмотренным Законом № 44 – ФЗ. К примеру, отсутствие судимости по экономическим преступлениям у участника закупки (физического лица, руководителя организации и т.д.), отсутствие конфликта между участником закупки и заказчиком, организация-участник должна быть действующей и иметь лицензию на осуществление деятельности и т.д. Участники должны быть в состоянии выполнить требования заказчика на поставку товаров (работ, услуг), которые являются объектом закупок.<sup>1</sup>

Такой способ закупки зачастую именуют как торги с ограниченным участием, по причине того, что приглашения и документация о закупке не размещаются в Единой информационной системе госзакупок (далее – ЕИС) для свободного ознакомления, а направляются ограниченному кругу лиц.<sup>2</sup>

Е. Д. Тормозова отмечала, что, по сути, закрытый конкурс от схожего с ним открытого конкурса отличает одна особенность. В закрытом конкурсе информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, соответствующему требованиям, которые предусмотрены в Законе № 44 – ФЗ. Участники должны быть способны удовлетворить нужды заказчика, которые являются предметом такого

---

<sup>1</sup> Титова Г.Г. Особенности применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для закупок товаров для государственных нужд//Проблемы современной экономики. 2015. С. 303.

<sup>2</sup> Щербаков В.А. Закрытые процедуры отбора исполнителей государственных заказов: прошлое и современность // Законодательство и экономика. 2016. № 7. С. 7.

конкурса. Победитель закрытого конкурса - участник, который предложит лучшие условия исполнения контракта.<sup>1</sup>

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Осуществлять закуп у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) можно в случаях, выделенных в ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Указанный перечень содержит более 40 различных оснований, среди которых есть наиболее популярные у заказчиков<sup>2</sup>:

- осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также услуг центрального депозитария;

- осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 000 рублей;

- оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ;

- закупки определенных товаров, работ, услуг вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме;

- признание несостоявшимися открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, повторного конкурса, электронного аукциона, запроса котировок, запроса предложений.

---

<sup>1</sup> Тормозова Е.Д. Особенности нормативно-правового регулирования закупочной деятельности в современной России// Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. С. 356.

<sup>2</sup> Галичевская Е. Закупка у единственного поставщика по 44-ФЗ: что нужно учитывать/ Е. Галичевская //Школа электронных торгов. 2016. URL: <https://school.kontur.ru/publications/51> (дата обращения: 23.09.2017).

В данной процедуре закупки выделяют следующие положительные и отрицательные черты. Преимущества закупки у единственного поставщика заключаются в том, что как правило, заказчик знает поставщика, имеет успешный опыт взаимодействия с ним; риск нарушения процедуры заключения контракта сведен к минимуму; закупка у единственного поставщика проводится быстрее и проще, чем при выборе конкурентных способов закупок; заказчику не нужно отвлекать значительные ресурсы на проведение процедуры определения поставщика и заключения контракта.

К недостаткам можно отнести то, что при закупке у единственного поставщика заказчик не может значительно снизить цену контракта, как, например, на электронном аукционе. Также ему сложно обеспечить наилучшие условия выполнения контракта, как, например, на открытом конкурсе, из-за отсутствия конкуренции.<sup>1</sup>

Также следует отметить, что Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС) уделяет особое внимание именно этому способу закупки, поскольку при таком способе имеется возможность нецелевого расходования бюджетных средств. Заказчик может договориться с поставщиком в обход закона. Отдавая предпочтение закупке у единственного поставщика, заказчик должен понимать, что со стороны контролирующих органов повышенное внимание будет именно к неконкурентной процедуре, и ясно представлять свою ответственность в случае нарушений. При этом, во многих субъектах Российской Федерации, существуют и другие контролирующие органы, например, в Тюменской области функционирует Комитет по контролю в сфере (далее – Комитет) закупок Тюменской области, который является исполнительным органом государственной власти Тюменской области, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области. Одними из главных полномочий Комитета является рассмотрение уведомлений заказчиков об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), согласование возможности осуществления закупки у

---

<sup>1</sup> Титова Г.Г. Проблемы, возникающие в ходе закупки товаров у единственного поставщика // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 24.

единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, а также осуществление методологического сопровождения деятельности заказчиков, осуществляющих закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для обеспечения нужд Тюменской области.

Таким образом, виды гражданско-правовых механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд отражены в статье 24 Закона № 44 – ФЗ, согласно которой заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона № 44 – ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Подводя итог следует сказать, что для выполнения процедуры выбора подрядчика для подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, такой метод, как конкурс, наиболее оптимален, так как есть основное преимущество в конкурсе, что предпочтение отдается подрядчику, предложившему более выгодные условия выполнения договора. На практике в виду отсутствия выбора, законодатель

заставляет заказчиков обращаться к форме аукциона и строительные организации, невзирая на профессиональный опыт в сфере строительства, опытные кадровые и материально-технические ресурсы, часто уступают небольшим организациям. Это разъясняется тем, что, даже не имея нужные ресурсы, малые строительные организации за счет значительного и нередко неоправданного понижения стоимости лота, выигрывают госзакупки. При такой низкой стоимости договора следующее выполнение технического задания в согласовании с контрактом подряда для государственных нужд становится неосуществимым.

## **ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРАКТЫ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

### **2.1. Контракт на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: легальное определение и перспективы усовершенствования**

Представляется необходимым первоначально рассмотреть понятие государственного (муниципального) контракта.

По мнению А.А. Абреговой в настоящее время имеется сложность определения отраслевой принадлежности государственного (муниципального) контракта. Причиной того, по мнению автора, является то, что регулирование госзакупок, начиная с формирования нужд заказчика, и заканчивая исполнением контрактов, осуществляется нормами различных отраслей права.<sup>1</sup>

Большая часть дискуссий касаясь вопроса индивидуализации сущности государственного (муниципального) контракта связаны со спецификой субъектного состава (публично-правовой заказчик), целевым содержанием контракта (удовлетворение нужд), особенностями финансирования (выделение бюджетных ассигнований)<sup>2</sup>. Ряд базовых положений, которые рассматриваются в качестве принципов договорного права (свобода договора, недопустимость одностороннего отказа от договора). В.В. Ванин отмечал, что приведенные принципы при закупках либо подвергнуты значительным ограничениям, либо не действует вовсе, склоня чашу весов на сторону госзаказчика<sup>3</sup>. Не смотря на это для характеристики гражданско-правового либо административно-правового режима госзакупок необходимо уяснение правовой сущности госконтракта. Легального целостного определения государственного (муниципального) контракта нет. В законодательстве прослеживаются некоторые положения, отражающие те или иные аспекты в зависимости от целей нормативного акта.<sup>4</sup>

Понятие «государственный контракт», впервые упоминалось в Законе РФ 1992 г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Легальное определение понятие «государственный контракт» впервые получило спустя шесть лет в статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г (далее - БК РФ).<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. № 3(27). С. 47.

<sup>2</sup> Виданова А.И. Государственный (муниципальный) контракт: особенности заключения, изменения, расторжения // Практика муниципального управления. 2010. № 12. С. 12.

<sup>3</sup> Ванин В.В. Государственный контракт как правовая форма отношений по удовлетворению публичных нужд // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 6. С. 12.

<sup>4</sup> Ананьев А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству // Гражданское право. 2016. № 5. С. 9.

<sup>5</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ// «Собрание законодательства РФ».03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

На данный момент имеется легальное определение государственного и муниципального контракта, которое закреплено в пункте 8 статьи 3 Закона № 44 – ФЗ. Согласно данной статье государственный контракт, муниципальный контракт - договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Согласно п. 2 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, который сформирован и утвержден в порядке, установленном Законом № 44 – ФЗ, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением некоторых случаев. Следует учитывать, что совокупность всех заключенных государственных или муниципальных контрактов за счет средств соответствующего бюджета законодательство именуется государственным или муниципальным заказом, объединяющим в себе все обязательства соответствующего бюджета по оплате товаров, работ и услуг, которые выполняются на основании государственных или муниципальных контрактов.

Для грамотного анализа определения важно учесть, что главенствующим отличием государственных и муниципальных контрактов от обычных договоров является статус одной из сторон договоров - заказчика. Которым, как уже было сказано, в основном является орган государственной власти либо орган местного самоуправления.<sup>1</sup>

Также отличительной чертой следует считать особую цель использования товаров (услуг, работ), а именно их закупку для государственных или муниципальных нужд, в том числе в государственный резерв. Внутренняя структура норм о государственных (муниципальных) контрактах обладает множеством составляющих и требует более детального исследования, однако видится, что понятие «государственные (муниципальные) нужды» является ключевым элементом системы

---

<sup>1</sup> Потрашков С. Особенности государственных и муниципальных контрактов: споры // Административное право. 2015. № 4. С. 21.

государственного (муниципального) заказа.<sup>1</sup> Следует согласиться с Е.Л. Барыбиной, которая считает, в результате развития и совершенствования законодательства в области госзакупок что категория «государственные (муниципальные) нужды» претерпела существенные изменения.

Также следует отметить, что правовое регулирование отношений в э рассматриваемой сфере носит межотраслевой характер и целью ее является обеспечение взаимосогласованного регулирования отношений на различных этапах процесса закупок, что должно способствовать обеспечению баланса интересов участников госзакупок.<sup>2</sup>

Важной особенностью правового регулирования данных отношений является то, что кроме федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на нормативное правовое регулирование в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти также наделены правом нормативного правового регулирования.<sup>3</sup> К примеру, ими разрабатываются, утверждаются типовые контракты, типовые условия контрактов в определенной сфере деятельности (часть 11 статья 34 Закона № 44 – ФЗ).

Обобщая вышеизложенное, можно предложить следующее определение государственного (муниципального) контракта, исходя из системы действующего законодательства. Государственный (муниципальный) контракт - это заключаемый от имени соответствующего публично-правового образования в соответствии с планом-графиком обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством порядке гражданско-правовой договор, по которому поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному (муниципальному) заказчику либо по его указанию иному лицу для реализации или обеспечения ими их публично-правовых функций и общественного интереса, а государственный (муниципальный) заказчик обязуется обеспечить оплату

---

<sup>1</sup> Спиридонов С.А. Проблемы законодательного разделения нужд Российской Федерации, государственных заказчиков и бюджетных учреждений при заключении государственных контрактов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 17.

<sup>2</sup> Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. 2016. № 5. С. 3 .

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» от 05.06.2008 № 437 // «Собрание законодательства РФ». 16.06.2008. № 24. Ст. 2867.

поставленных товаров в порядке и на условиях, определяемых заключенным договором и в пределах лимитов бюджетных обязательств соответствующего публично-правового образования.

Ключевым отличием государственных и муниципальных контрактов от обычных договоров является статус одной из сторон договоров, а именно то, что заказчиком в большинстве случаев является публично-правовое образование.<sup>1</sup>

Еще одной ключевой особенностью государственного контракта является регламентация положений контракта указаниями соответствующей документации либо прямыми указаниями Закона № 44 – ФЗ.

Что касается, контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, в настоящее время Гражданский кодекс РФ в статье 763 содержит перечисление видов работ, которые могут выполняться на основе государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

В соответствии с пунктом 1 статьи 763 ГК РФ к таким работам относятся подрядные строительные работы, проектные и изыскательские работы в том случае, если целью работ является удовлетворение государственных или муниципальных нужд.

Пункт 2 статьи 763 ГК РФ определяет предмет государственного и муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд. По государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Следует обратить внимание на не совсем удачную формулировку статьи 763 ГК РФ.

---

<sup>1</sup> Потрашков С. Указ. соч. С. 22.

С одной стороны, пункт 1 статьи 763 ГК РФ устанавливает два вида работ, производимых на основе государственного или муниципального контракта: подрядные строительные работы, а также проектные и изыскательские работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд.

Данный пункт является отсылочным и обращает правоприменителя к правовому регулированию подрядных строительных, проектных и изыскательских работ, указывая, что в случае их выполнения для государственных нужд подобные работы осуществляются на основе государственного контракта.

С другой стороны, пункт 2 статьи 763 ГК РФ, характеризуя предмет государственного контракта, перечисляет виды работ, которые подрядчик обязуется выполнить на его основе и включает помимо строительных и проектных другие виды работ, связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера.

Таким образом, применительно к видам работ пункт 2 статьи 763 ГК РФ несколько шире пункта 1 той же статьи и дублирует в некоторой степени положения пункта 1 в части указания на строительные и проектные работы.

Для того чтобы избежать неоднозначного толкования статьи 763 ГК РФ, представляется целесообразным внести в нее изменения, изложив в следующей редакции: по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (далее - государственный или муниципальный контракт) подрядчик обязуется выполнить строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758) и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Неотъемлемой составляющей государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд является его предмет - подрядные работы. Рассмотрим более подробно предусмотренные статьей 763 ГК РФ работы, которые

могут выполняться на основании государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

Помимо строительных работ, предметом государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд могут являться проектные и изыскательские работы.

Проведение изыскательских работ и разработка технической документации являются обязательным условием создания любого объекта капитального строительства.

Согласно статье 47 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГРК РФ), инженерные изыскания производятся для подготовки проектно-технической документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Подготовка и реализация проектно-технической документации без выполнения соответствующих инженерных изысканий не допускаются.

Необходимость осуществления отдельных видов инженерных изысканий, а также состав, объем и метод их выполнения определяются с учетом требований технических регламентов программой инженерных изысканий. Выполнение изыскательских работ (инженерных изысканий) завершается передачей заказчику заключений, описаний, технических обмеров, справочных материалов и иных подобных документов, отражающих результаты проведенных работ.

В свою очередь проектные работы (архитектурно-строительное проектирование) представляют собой подготовку проектно-технической документации, определяющей архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства или реконструкции объектов строительства, составление проектов строительства и смет. Завершаются проектные работы экспертизой проектно-технической документации с последующей передачей ее заказчику.

Для выполнения проектных и изыскательских работ заказчик передает подрядчику задание на проектирование и другие исходные данные, необходимые для составления технической документации. Результатом проектных работ является

подготовленная подрядчиком проектно-техническая документация на объект капитального строительства.

Документация должна быть согласована с заказчиком и, если предусмотрено законодательством, с компетентными органами и организациями, в обязанности которых входит проведение государственной экспертизы. По итогам экспертизы уполномоченным государственным органом составляется заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектно-технической документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий. При отрицательном заключении заказчик (застройщик) вправе внести в проектно-техническую документацию необходимые изменения и направить ее на повторную государственную экспертизу. Отрицательное заключение может быть оспорено заказчиком (застройщиком) в судебном порядке.

Градостроительным кодексом Российской Федерации не исключается возможность направления заказчиком (застройщиком) либо подрядчиком по договору подряда на выполнение проектных и изыскательских работ проектно-технической документации на негосударственную экспертизу. Она проводится на договорной основе аккредитованными организациями в порядке, определяемом Правительством РФ.

Особый интерес вызывают включенные в пункт 2 статьи 763 ГК РФ «другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы». Данная формулировка позволяет сделать вывод, что перечень работ, выполняемых на основе государственного контракта, является открытым, поскольку невозможно перечисление в законе всех видов работ, которые могут потребоваться государственному заказчику. Однако законодатель устанавливает общие признаки таких работ (связь со строительством и ремонтом) и указывает виды объектов, на которых они производятся.

Гражданский кодекс РФ не дает легального понятия объектов производственного и непромышленного характера. Ученые-юристы к объектам производственного характера относят объекты, которые после завершения их строительства будут функционировать в сфере материального производства: в

промышленности, сельском хозяйстве и заготовках, водном и лесном хозяйстве, на транспорте и связи, в строительстве, в торговле и общественном питании, материально-техническом снабжении и сбыте. Так, административные здания предприятий отраслей сферы материального производства относят к объектам производственного назначения.

В качестве объектов непромышленного характера выступают объекты жилищного и коммунального хозяйства, учреждения здравоохранения, физической культуры, социального обеспечения, просвещения, культуры, искусства, а также научно-исследовательские и другие организации (учреждения), связанные с развитием науки. Например, административные здания министерств, ведомств, департаментов, как отраслей сферы материального производства, так и непромышленных отраслей, органов исполнительной власти, общественных организаций, учреждений, банков, судов, архивов и т.п. относят к объектам непромышленного назначения.

Таким образом, в предмет государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд могут входить любые виды работ, как поименованные, так и не поименованные ГК РФ. В связи с этим в правоприменительной практике нередко возникают вопросы об отнесении выполняемой по государственному контракту деятельности к подрядным работам или услугам, выполняемым (оказываемым) для государственных нужд. Несмотря на схожесть правового регулирования договоров подряда и возмездного оказания услуг, правильная квалификация государственного контракта может иметь существенное значение при определении его правового регулирования.

В соответствии с пунктом 1 статьи 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность). В свою очередь подрядчик выполняет определенную работу и сдает ее заказчику. В договоре возмездного оказания услуг интерес для заказчика представляют сами действия исполнителя<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение ВАС РФ от 15.07.2011 № ВАС-9053/11 по делу № А71-9515/2010-А17; Определение ВАС РФ от 17.02.2011 № ВАС-967/11 по делу № А40-26577/10-134-194 // <http://kad.arbitr.ru>.

Обобщая вышеизложенное, можно предложить следующее определение государственного (муниципального) контракта. Государственный (муниципальный) контракт - это заключаемый от имени соответствующего публично-правового образования в соответствии с планом-графиком обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством порядке гражданско-правовой договор, по которому поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному (муниципальному) заказчику либо по его указанию иному лицу для реализации или обеспечения ими их публично-правовых функций и общественного интереса, а государственный (муниципальный) заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров в порядке и на условиях, определяемых заключенным договором и в пределах лимитов бюджетных обязательств соответствующего публично-правового образования.

Статью 763 ГК РФ, представляется целесообразным изложить в следующей редакции: по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (далее - государственный или муниципальный контракт) подрядчик обязуется выполнить строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758) и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

## **2.2. Условия контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд**

Первоначально следует отметить обязательные условия государственного (муниципального) контракта.

Так, при составлении контракта заказчик обязан включить в него положения, которые являются обязательными в силу прямого указания закона.<sup>1</sup>

Так, каждый договор должен содержать соглашение сторон по всем существенным условиям. Такими условиями можно считать условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (п. 1 ст. 432 ГК РФ).

В силу положений Закона № 44 – ФЗ в контракте должны быть отражены следующие обязательные условия:

- о цене контракта (ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- ответственности заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика) (ч. 4 - 6, 7 - 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

Важно отметить, что срок оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не должен превышать 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке<sup>2</sup>, предусмотренного ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ. Исключение составляет случай, указанный в ч. 8 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, а также ситуации, когда иной срок оплаты устанавливает Правительство РФ в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ч. 13.1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

- порядке и сроках приемки заказчиком товаров, работ, услуг, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- предоставлении обеспечения исполнения контракта, за исключением ряда случаев (ч. 1 ст. 96 Закона № 44-ФЗ).

---

<sup>1</sup> Путеводитель по договорной работе. Государственный и муниципальный контракт от 18.09.2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>2</sup> Пратура О.С. Проблемы ценообразования при осуществлении закупок // Прогосзаказ.рф. 2016. № 2. С. 39 .

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ контракт заключается на условиях, которые содержатся в том числе в документации о закупке и извещении об осуществлении закупки. Условия, которые необходимо отразить в документации и извещении, определены соответственно в ст. 33 и п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ. Изучение указанных норм дает возможность выделить условия, обязательные для определенного контракта (на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг). Помимо этого, исходя из указанных норм, могут быть выявлены условия, обязательные для всех контрактов. Например, к существенным условиям контракта относится источник финансирования (Письмо Минэкономразвития России от 10.03.2016 № ОГ-Д28-3642 ).

При отсутствии одного из указанных условий контракте или его проекте (или если такое условие согласовано ненадлежащим образом) ответственный со стороны заказчика, утвердивший конкурсную документацию, может быть привлечен к административной ответственности<sup>1</sup> в виде административного штрафа в размере 3 тыс. руб. ( ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ).<sup>2</sup>

Имеются также и случаи, в которых заказчик вправе не включать в контракт отдельные обязательные условия.

К примеру, согласно ч. 15 ст. 34 Закона № 44-ФЗ требования, указанные в ч. 4 - 9, 11 - 13 могут не применяться, если осуществляется заключение контракта с единственным поставщиком. Для этого должны быть соблюдены следующие условия:

- осуществляется закупка товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»<sup>3</sup>, или услуг центрального депозитария;

- общая сумма закупки должна превышать 100 тыс. руб. с учетом ограничений по совокупному годовому объему закупок, предусмотренных

---

<sup>1</sup> Беляева О.А. Административная ответственность за изменение условий государственного или муниципального контракта // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: КОНТРАКТ, 2015. Вып. 20. С. 187.

<sup>2</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ// «Собрание законодательства РФ». 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»// «Собрание законодательства РФ». 21.08.1995. № 34. Ст. 3426.

п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Если деятельность заказчик ведет на территории иностранного государства, то при проведении закупок в соответствии с данной нормой на него не распространяется ограничение в части установления цены контракта не более 100 тыс. руб.;

- закупку проводит государственная или муниципальная образовательная организация, организация, в которую помещаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, под надзор, физкультурно-спортивная организация, государственное или муниципальное учреждение из числа названных в п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ на сумму, не более 400 тыс. руб.;

- оказываются услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа); подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам); по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ;

- заключается контракт на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия;

- заключается контракт на оказание услуг, связанных с обеспечением визитов лиц, перечисленных в п. 20 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ;

- контракт заключается в целях обеспечения деятельности объектов государственной охраны;

- заключается контракт на оказание услуг по содержанию и ремонту одного или нескольких нежилых помещений, переданных в безвозмездное пользование или оперативное управление заказчику, услуг по водо-, тепло-, газо- и энергоснабжению, охране, вывозу бытовых отходов, если данные услуги оказываются другому лицу или другим лицам, в чьем пользовании находятся нежилые помещения в здании, в котором расположены помещения, переданные заказчику в безвозмездное пользование или оперативное управление;

- заключается контракт на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов,

представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий;

- осуществляется закупка на сумму не более 200 тыс. руб. лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний по решению врачебной комиссии с учетом иных ограничений, установленных п. 28 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ;

- заключается договор энергоснабжения или договор купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии;

- закупка товаров, работ, услуг осуществляется в целях обеспечения органов внешней разведки Российской Федерации средствами разведывательной деятельности (перечень таких товаров, работ, услуг утверждается руководителем органа внешней разведки РФ);

- закупка товаров, работ, услуг для обеспечения органов федеральной службы безопасности (далее - ФСБ) средствами контрразведывательной деятельности и борьбы с терроризмом (перечень таких товаров, работ, услуг утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности);

- осуществляется закупка услуг по предоставлению права на доступ к информации, содержащейся в документальных, документографических, реферативных, полнотекстовых зарубежных базах данных и специализированных базах данных международных индексов научного цитирования. Заказчиками по данной закупке выступают государственные и муниципальные библиотеки, организации, осуществляющие образовательную деятельность, государственные и муниципальные научные организации, а исполнителями - операторы указанных баз данных, которые включены в утвержденный Правительством РФ Перечень, либо национальные библиотеки и федеральные библиотеки, имеющие научную специализацию;

- закупка товаров, работ, услуг проводится за счет средств, выделенных на оперативно-разыскную деятельность (перечень таких товаров, работ, услуг утверждается лицом, указанным в п. 46 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- осуществляется закупка юридических услуг в целях обеспечения защиты интересов РФ в иностранных и международных судах и арбитражах, а также в органах иностранных государств;

- закупка товаров, работ, услуг производится органами государственной охраны в целях реализации мер по осуществлению государственной охраны (перечень таких товаров, работ, услуг утверждается в соответствии с п. 52 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

В приведенных случаях заказчик не обязан согласовывать в контракте следующие условия:

- об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 4 - 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- графике исполнения контракта при заключении его сроком более чем на три года по цене, превышающей более 100 млн руб. (ч. 12 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

Важно учитывать, что срок оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ. Исключение составляет случай, указанный в ч. 8 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, а также ситуации, когда иной срок оплаты устанавливает Правительство РФ в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ч. 13.1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

- порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов приемки (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- уменьшении суммы, которую необходимо уплатить в пользу физического лица, с которым заключен контракт (за исключением индивидуального предпринимателя или иного лица, занимающегося частной практикой), на размер

налоговых платежей, связанных с оплатой контракта (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Существуют также обязательные условия, включаемые в контракт в определенных случаях.

Статьей 34 Закона № 44-ФЗ закреплены условия, необходимость включения которых в контракт возникает в следующих случаях в определенных случаях. К ним относятся условия:

1) о графике исполнения контракта в случае, если он заключается на срок более трех лет и его цена превышает 100 млн руб. (ч. 12 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). Заказчик вправе не включать в контракт данное условие в случаях, предусмотренных ч. 15 ст. 34 Закона № 44-ФЗ.

2) об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, которые связаны с оплатой контракта, если он заключается с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного лица, занимающегося частной практикой (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

3) дополнительные условия, решение о включении в контракт которых принято Правительством РФ в отношении конкретной закупки (ч. 17 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

4) об обязанности поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставить информацию о всех соисполнителях, субподрядчиках, с которыми им заключен договор или договоры, цена которого или общая цена которых составляет более чем 10% цены контракта (ч. 23 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

5) об ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за непредоставление информации о соисполнителях и субподрядчиках в виде пени в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России на дату уплаты пени от цены договора, заключенного с соисполнителем (субподрядчиком) за каждый день просрочки (ч. 24 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Важно отметить, что с 1 января 2016 года самостоятельное значение ставки рефинансирования не устанавливается. Ее значение приравнивается к показателю

ключевой ставки Банка России, определенному на соответствующую дату (Указание Банка России от 11.12.2015 № 3894-У)<sup>1</sup>.

Условия, что предусмотрены ч. 23, 24 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, подлежат включению в контракт в случае, если его начальная (максимальная) цена превышает размер, который определен п. 2 Постановления Правительства РФ от 04.09.2013 № 775 «Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию»<sup>2</sup>;

б) о банковском сопровождении контракта в случаях, которые отражены в ст. 35 Закона № 44-ФЗ (ч. 26 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

7) о продаже лесных насаждений для заготовки древесины, если контракт заключается на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ<sup>3</sup> (ч. 28 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Также, следует сказать, что существуют некоторые виды контрактов могут иметься иные условия, которые находят свое отражение в конкурсной документации об аукционе, о проведении запроса предложений и других.

Следует также отметить, что Федеральные органы исполнительной власти, а также Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» могут разрабатывать и утверждать типовые контракты для осуществления закупок, типовые условия контрактов (ч. 11 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). До их утверждения проекты контрактов заказчики разрабатывают самостоятельно (ч. 6 ст. 112 Закона № 44-ФЗ).

---

<sup>1</sup> Указание Банка России от 11.12.2015 № 3894-У «О ставке рефинансирования Банка России и ключевой ставке Банка России» // «Вестник Банка России». № 115.16.12.2015.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 04.09.2013 г. № 775 «Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию» // «Собрание законодательства РФ». 16.09.2013. № 37. Ст. 4695.

<sup>3</sup> «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

Далее следует рассмотреть условия, обязательные только для контрактов на выполнение подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд.<sup>1</sup>

Контракт заключается на условиях, предусмотренных в том числе извещением об осуществлении закупки и документацией о закупке (ч. 1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). Условия, которые в случае проведения закупки работ должны содержаться в документации и извещении, определены соответственно в ст. 33 и п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ. Заказчику необходимо включить их в проект контракта, поскольку в нем отражаются условия, на которых будет заключен контракт с победителем закупки.

К числу данных условий относятся:

- требования к качественным, техническим и функциональным характеристикам работ (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ);
- место выполнения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ);
- срок завершения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ).

Минэкономразвития России придерживается позиции, что заказчик не может установить срок выполнения работ таким образом, что он относился бы к периоду, предшествующему дате заключения контракта (см. Письмо Минэкономразвития России от 09.04.2015 № Д28и-904). Данный подход обусловлен, вероятно, тем, что в силу п. 1 ст. 425 ГК РФ контракт становится обязательным для сторон только с момента его заключения. При этом предусмотренная Закона № 44-ФЗ процедура, с помощью которой определяют поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключения контракта исключает возможность применения контракта к ранее возникшим отношениям.

Если при закупке работ какое-либо из обязательных условий в проекте контракта отсутствует или сформулировано ненадлежащим образом, должностные лица заказчика привлекается к административной ответственности, если антимонопольный орган установит, что их действия содержат признаки правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ. Так, ФАС России признал нарушением п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ указание в проекте контракта на то, что срок

---

<sup>1</sup> Путеводитель по договорной работе. Государственный и муниципальный контракт от 18.09.2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

выполнения работ определяется в приложении к контракту, причем заполнять приложение предполагалось на стадии подписания контракта с победителем аукциона<sup>1</sup>.

Также следует рассмотреть условия, включаемые по усмотрению заказчика в контракт на выполнение подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд.

Когда производится закупка работ, заказчик может быть заинтересован во включении в проект контракта и в контракт условий, которые предоставляют ему дополнительные права. В качестве примера можно привести следующие условия.

1. О возможности скорректировать согласованную смету.

В ходе исполнения контракта сторонам может потребоваться корректировка сметы на выполняемые работы без изменения цены контракта. Заказчик вправе предусмотреть возможность перераспределить стоимость отдельных статей сметного расчета и скорректировать стоимость отдельных конструктивных элементов при расчете за выполненные работы в пределах цены контракта (Письмо Минэкономразвития России от 22.01.2015 № Д28и-101).

К примеру, формулировка может выглядеть следующим образом: «При расчете за выполненные работы в пределах цены контракта может быть произведено перераспределение стоимости отдельных статей сметного расчета исходя из фактических затрат на их выполнение.

2. О возможности изменить объем работ, который предусмотрен контрактом.

При исполнении контракта заказчику может потребоваться увеличить или уменьшить предусмотренный контрактом объем работ. Руководствуясь пп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, Минэкономразвития России разъяснило, что увеличение или уменьшение объема работ по отдельным позициям локального сметного расчета не должна превышать на 10 процентов основываясь на определенной контрактом цене единицы объема работы. При этом общая стоимость сметного расчета должна быть изменена пропорционально дополнительному объему работы, и не должна превышать

---

<sup>1</sup> Решение ФАС России от 06.11.2014 по делу № К-1576/14 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

10 процентов. Возможность осуществить изменение объема работ в ходе исполнения контракта необходимо предусмотреть в документации о закупке (Письмо Минэкономразвития России от 18.08.2015 № Д28и-2497). Исходя из п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ соответствующее условие должно быть включено и в контракт.

К примеру, формулировка может выглядеть следующим образом: «Объем работ, подлежащих выполнению в соответствии с условиями настоящего контракта, может быть увеличен или уменьшен по отдельным позициям сметного расчета не более чем на 10 процентов от цены единицы объема работы, установленной настоящим контрактом».

Следует отметить, о чем уже не раз говорилось, что законодательстве в сфере госзакупок при регулировании указанных отношений не учитывает специфические черты строительного подряда. Основываясь на судебной практике можно выделить отсутствие единообразия в применении права по существенному объему вопросов. Большинство норм носят дискуссионный характер. Такое положение дел не обошло стороной и вопрос о возможности изменения условий контракта, в связи с необходимостью проведения дополнительных работ, если необходимость их проведения возникла в ходе исполнения контракта. ГК РФ, который регулирует отношения, возникающие в связи с исполнением и изменением договора строительного подряда, и специальное законодательство о государственных (муниципальных) контрактах в регулировании этого вопроса расходятся. Судебная практика также не смогла разъяснить поставленный вопрос.<sup>1</sup> Изменение госконтракта на выполнение подрядных возможно только в тех случаях, которые предусмотрены на законодательном уровне. Так, ст. 34 и 95 Закона № 44-ФЗ предусматривает возможность изменения его условий в исключительных случаях и ст. 767 ГК РФ, которая допускает изменение его условий в одностороннем порядке или по

---

<sup>1</sup> Жевняк О.В. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ/ О.В.Жевняк, Е.Г. Шаблова // Право и экономика. 2017. № 4. С. 29.

соглашению сторон только в случаях, что предусмотрены законом. Суды придерживаются той же позиции.<sup>1</sup>

Помимо этого суды настаивают на том, что нормы, которыми может предусматриваться возможность изменения контракта - это лишь Закон № 44-ФЗ и ст. 767 ГК РФ<sup>2</sup>. Из чего видится, что общие положения ГК РФ об изменении договора к государственным контрактам не применяются<sup>3</sup>, однако имеются примеры противоположной позиции<sup>4</sup>. Судами не допускается возможность изменения контракта и по основаниям, закрепленным в ином законодательстве<sup>5</sup>.

Согласно правоприменительной практике имеет место быть особое толкование понятия «увелечение объема работ» федеральными органами исполнительной власти (Минэкономического развития РФ, ФАС РФ). Данное толкование свидетельствует о недопустимости включения в дополнительное соглашение к контракту нового вида работ, который ранее не был предусмотрен в контракте; возможно только увеличение объема предусмотренных контрактом видов работ. Видится, что в данном случае специфика выполнения строительных работ не учитывается.

Более обоснованным видится допущение изменения объема предусмотренной контрактом работы, если оно не превышает 10% общей цены контракта и общего объема работ (если его можно измерить, например, в квадратных метрах и т.п.); а изменение объема - это в том числе и изменение видов строительных работ, которые связаны со строительством или ремонтом определенного контрактом объекта. Объем представляет собой виды работ, которые входят в общую работу по контракту. В

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.07.2015 № Ф07-4783/2015 по делу № А26-9973/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 № 302-ЭС16-6763 по делу № А78-6604/2015 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.06.2015 № Ф03-2318/2015 по делу № А73-16662/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 июня 2015 г. № Ф09-3089/15 по делу № А34-6438/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. № Ф02-1143/15 по делу № А33-12870/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

свою очередь увеличение объема есть ни что иное как прибавление видов работ в рамках общей работы, предусмотренной контрактом.

Видится, что иначе толковать понятия «предмет государственного контракта», «работа, предусмотренная контрактом», нежели их трактует, например, Минэкономического развития РФ. Когда обнаруживается необходимость проведения дополнительных работ, связанных с общей работой, по мнению органов исполнительной власти, происходит изменение предмета договора, а ст. 95 Закона № 44-ФЗ разрешает менять только объем работ. Видится, что в этом случае не меняется предмет контракта и работа, которая предусмотрена контрактом, изменению подвергается лишь объем работ. Противоположное толкование не учитывает специфику строительного подряда.

Специалистами в сфере строительной деятельности отмечается, что Закон № 44-ФЗ «ни в коей мере не учитывает особенностей закупок на выполнение строительных работ», в этой связи предлагается разработать отдельный закон о строительном подряде в сфере закупок<sup>1</sup>. Видится, что в целях совершенствования законодательства и во избежание проблем в правоприменительной практике, следует подвергнуть законодательство изменениям, в соответствии с которыми будут учитываться специфические черты строительного подряда.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Любой договор (контракт) должен содержать соглашение сторон по всем существенным условиям. К их числу относятся условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (п. 1 ст. 432 ГК РФ).

В силу положений Закона № 44-ФЗ в контракте должны быть отражены следующие обязательные условия:

- о цене контракта (ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- ответственности заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика) (ч. 4 - 6, 7 - 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

---

<sup>1</sup> Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016.С. 54.

- порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- порядке и сроках приемки заказчиком товаров, работ, услуг, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- предоставлении обеспечения исполнения контракта, за исключением ряда случаев (ч. 1 ст. 96 Закона № 44-ФЗ).

К числу специфичных условий для контракта на выполнение подрядных работ следует отнести:

- требования к качественным, техническим и функциональным характеристикам работ (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ);

- место выполнения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ);

- срок завершения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ).

Также следует указать условия, включаемые по усмотрению заказчика в контракт на выполнение подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд:

- о возможности скорректировать согласованную смету;

- о возможности изменить предусмотренный контрактом объем работ.

Также поднимался вопрос о правовом регулировании вопроса изменения государственного (муниципального) контракта строительного подряда в связи с выявлением необходимости проведения дополнительных работ, а также правоприменительное толкование подп. «б» подп. 1 п. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, который мог бы применяться при решении вопроса, с одной стороны, не учитывает специфику строительного подряда, связанную с необходимостью проведения дополнительных работ, что подтверждается сложившейся договорной практикой в сфере строительного подряда. С другой стороны, указанное правовое регулирование и его толкование не соответствуют публично-правовым целям регулирования, принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. В связи с этим необходимы изменения законодательства и корректировка его толкования.

Специалистами в сфере строительной деятельности отмечается, что Закон № 44-ФЗ также подтверждается указанная выше позиция, и предлагается разработать отдельный закон о строительном подряде в сфере закупок.

Представляется, что необходимо в каждом конкретном случае решать вопрос о возможности изменения государственного контракта в связи с проведением дополнительных работ и допускать такое изменение при соблюдении в совокупности следующих условий: 1) в ходе исполнения контракта выявлена необходимость в проведении дополнительных работ для достижения результата работ по контракту (для решения этого вопроса может быть назначена судебная экспертиза); 2) дополнительные работы не меняют сути, характера работ по договору; 3) добросовестное поведение сторон контракта (они не скрыли необходимость проведения работ, не действуют в обход закона; при этом их добросовестность предполагается); 4) эффективное и экономное проведение дополнительных работ (не завышена цена, не занижено качество работ); 5) незначительный объем дополнительных работ по сравнению с объемом работ, предусмотренных контрактом (можно ориентироваться на апробированную норму, - не более десяти процентов от цены работ по контракту). Соответствующую норму необходимо предусмотреть в Законе № 44-ФЗ. В настоящее время этот подход может служить ориентиром при толковании понятия «изменение объема работ», предусмотренного в подп. «б» подп. 1 п. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ.

### **2.3. Стороны контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд**

Сторонами указанно контракта являются подрядчик и государственный (муниципальный) заказчик.

Согласно статье 3 Закона № 44-ФЗ государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным

внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.

Муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Согласно статье 764 ГК РФ по государственному или муниципальному контракту подрядчиком может выступать юридическое или физическое лицо.

По государственному контракту государственными заказчиками могут выступать государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

По муниципальному контракту муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также иные получатели средств местных

бюджетов при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Для подрядных отношений традиционно большое значение имеют принципы делового сотрудничества, честной деловой практики и договорной солидарности. Заказчик обязан содействовать подрядчику и создавать условия для исполнения им своих обязанностей по договору, в том числе наиболее экономичным способом (ст. ст. 718, 719, 750 ГК РФ). Усиление значения указанных принципов заметно на примере новой редакции пункта 3 ст. 307 ГК РФ, согласно которому при установлении, исполнении обязательства и после его прекращения стороны обязаны действовать добросовестно, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства, а также предоставляя друг другу необходимую информацию.<sup>1</sup>

Следует отметить, что государство в лице своих уполномоченных органов может проводить закупки по правилам Закона № 44-ФЗ. Организация и проведение закупок напрямую связаны с соблюдением правил гл. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>2</sup> (далее - Закон о защите конкуренции), в которой установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.<sup>3</sup>

Что касается подрядчика, то стоит отметить, что на подрядчика в соответствии с ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ может быть возложена обязанность привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме, предусмотренном контрактом. Однако зачастую подрядчики находят способ избежать исполнения такой обязанности посредством заключения договора с субъектом, отнесенным к одной из указанных категорий (например, с индивидуальным предпринимателем), не способным исполнить соответствующие обязательства, и в день заключения такого договора расторгнуть его по соглашению сторон. В указанном

---

<sup>1</sup> Богданов Д.Е. Указ. соч. С.7.

<sup>2</sup>Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»// "Собрание законодательства РФ". 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434

<sup>3</sup> Леонова К.А. Создание преимущественных условий как вид ограничения конкуренции // Конкурентное право. 2015. № 4. С. 15.

случае исполнение возложенной на подрядчика обязанности будет реализовано, так как Закон № 44-ФЗ предусматривает именно привлечение к исполнению контракта субподрядчиков, а не непосредственное исполнение ими части обязательств по контракту и получение за это денежных средств.<sup>1</sup>

Также вызывает интерес правовое положение субъектов малого предпринимательства при выполнении работ для государственных и муниципальных нужд.

Следует сказать, что правовой статус субъекта отражает его «фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством». В процессе реализации правомочий, субъект приобретает права, обязанности и ответственность, не принадлежащие ему априори и тем самым изменяет содержание своего правового статуса.<sup>2</sup>

Согласно статье 4 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>3</sup> к субъектам малого и среднего предпринимательства относятся зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации, хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, удовлетворяющие условиям указанным в данной статье.

Институт поставки товаров и подряда на выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в последнее время достаточно востребован и актуален «в связи с развитием добросовестной конкуренции, установлением единого порядка размещения государственных (муниципальных) заказов, совершенствованием деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечением гласности и прозрачности размещения заказов, усилением борьбы с коррупцией и другими злоупотреблениями в сфере размещения

---

<sup>1</sup> Юдина М. Поставщики идут на «Таран». Обзор основных схем обхода требований Закона № 44-ФЗ при проведении закупок // Информационно-аналитическое издание "Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2015. № 14. С. 44.

<sup>2</sup> Гомола А.И. Теория государства и права : учебник. Москва : ЮСТИЦИЯ, 2017. С. 54.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ». 30.07.2007. № 31. Ст. 4006.

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».<sup>1</sup>

Как показывает опыт проведения электронных аукционов, на электронной площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» в 2014 году из общего количества объявленных открытых аукционов в электронной форме доля размещения закупок у субъектов малого предпринимательства составила 31,0%.<sup>2</sup> В стоимостном выражении доля закупок у субъектов малого предпринимательства составила почти 233 млрд. рублей. Экономия бюджетных средств при таких закупках составила 11,78%.<sup>3</sup>

Закон № 44-ФЗ не затрагивает заказчиков, работающих по 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>4</sup> (далее – Закон № 223). Поэтому Министерство экономического развития РФ выпустило постановление от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>5</sup>, согласно которому заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства в размере не менее, чем 18 процентов совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок. При этом совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиками с субъектами малого и среднего предпринимательства должен составлять не менее чем 10 процентов совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам «прямых» закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.<sup>6</sup>

Без сомнения законодательство направлено на развитие субъектов малого предпринимательства. Однако в законе существуют недоработки, которые не

---

<sup>1</sup> Суханов Е.А. Российское гражданское право: в 2 т. Т.11. Обязательственное право. М., 2010. С.87.

<sup>2</sup> Фукина С.П. Государственные закупки как инструмент развития малого предпринимательства/ С.П. Фукина, Г.Т. Гафурова, Г.Н. Нотфуллина // Экономика региона. 2016. С. 1233.

<sup>3</sup> Оболяева Ю. И. Малый и средний бизнес в системе контрактных отношений// Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2016. С. 74.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»// «Собрание законодательства РФ», 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»// «Собрание законодательства РФ», 22.12.2014. № 51. Ст. 7438.

<sup>6</sup> Костюченко А.Г. Государственные и корпоративные закупки как инструмент поддержки и развития субъектов малого предпринимательства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 128.

позволяют субъектам малого предпринимательства пройти в сектор государственных закупок.<sup>1</sup> Субъекты малого предпринимательства в основном участвуют в закупках на небольшие суммы, до 3 млн. рублей. Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042<sup>2</sup>, на такие малые закупки размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту составляет 10%. А, к примеру, штраф за невыполнение обязательств по контракту с ценой более 100 млн. рублей, составляет всего лишь 0,5%. Представляется, что необходимо пересмотреть данное положение. В частности для субъектов малого предпринимательства предлагается понизить размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту, что в свою очередь поспособствует более активному участию субъектов малого бизнеса и государственных и муниципальных закупках, а также развитию института малого предпринимательства в целом.

Также в рамках данного параграфа предлагается рассмотреть положение учреждения как заказчика по государственным контрактам.

Со стороны заказчика учреждения по Закону № 44-ФЗ могут выступать в двух качествах: казенные учреждения - как государственные (муниципальные) заказчики, бюджетные учреждения - как заказчики в смысле, придаваемом этому понятию взаимосвязанными положениями п. 7. ст. 3 и части 1 ст. 15 данного закона.

В первом качестве казенное учреждение, осуществляющее закупки, действует от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и уполномочено принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени соответствующего публично-правового образования.

Во втором - бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных

---

<sup>1</sup> Аверкиева Е.С. Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора России// *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*. 2016. С. 120.

<sup>2</sup> Постановление 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), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом»// «Собрание законодательства РФ». 04.09.2017.№ 36. Ст. 5458.

средств в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, за исключением случаев, предусмотренных его частями 2 и 3 ст. 15. На договоры, заключаемые автономными учреждениями, распространяются положения ФЗ №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Закон о закупках также распространяется и на закупки бюджетных учреждений, осуществляемых за счет грантов, за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности (иными словами, на закупки, производимые за счет самостоятельно заработанных средств), либо в целях привлечения третьих лиц для исполнения контракта, по которому само бюджетное учреждение является исполнителем.<sup>1</sup>

С практической точки зрения гражданско-правовое положение учреждений как заказчиков, на которых распространяется действие Закона № 44-ФЗ, воплощается в процессе заключения и исполнения контрактов, общие требования к которым предусмотрены ст. 34 данного закона.

Как известно, исполнение обязательств по контракту, а также заявок на участие в аукционе (конкурсе) в отношении участников закупок Законом № 44-ФЗ обеспечено залогом денежных средств и банковской гарантией.

В отношении заказчиков законодатель ограничился уплатой ими неустойки в форме пени (в зависимости от дней просрочки) и штрафа (в виде фиксированной суммы) (часть 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). При этом пеня устанавливается в размере одной трехсотой действующей на дату ее уплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы, а штрафы определяются Правилами определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом.

---

<sup>1</sup> Тюриков М.С. Учреждения как участники контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд//Вестник Пермского университета. Юридические науки. № 2(24). 2014. С. 160.

Видится, что дифференциация штрафов в указанных Правилах происходит не в пользу подрядчиков (поставщиков, исполнителей), чьи штрафы закреплены на порядок выше тех, что предусмотрены для заказчиков.<sup>1</sup> В добавок к этому, пеня для подрядчика (поставщика, исполнителя) указывается в размерах, не меньших, чем одна трехсотая действующей на дату ее уплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы (часть 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ), т.е. по существу так же, как и во время действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», согласно его части 11 ст. 9, и на полное усмотрение заказчика.

Выходом из сложившейся ситуации может быть исключительно уравнивание устанавливаемой неустойки (штрафов, пеней) - как для заказчиков, так и для подрядчиков, ее установление в фиксированном размере (без минимальных пределов).

Стоит также отметить, что в силу ч. 5 ст. 95 Закона № 44-ФЗ не допускается перемена поставщика (подрядчика, исполнителя) при исполнении контракта. Исключение возможно лишь в случае правопреемства вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения.

Замена заказчика в силу ч. 6 ст. 95 Закона № 44-ФЗ возможна. При этом к новому заказчику переходят все права и обязанности по контракту.

Уступка поставщиком (подрядчиком, исполнителем) третьему лицу права требования к заказчику об исполнении денежного обязательства не противоречит законодательству РФ.

Таким образом, сторонами государственного (муниципального) контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд являются подрядчик и государственный (муниципальный) заказчик.

Согласно статье 764 ГК РФ по государственному или муниципальному контракту подрядчиком может выступать юридическое или физическое лицо.

---

<sup>1</sup> Лукьянова В. В. Бюджетные учреждения как субъекты в сфере закупок по контрактной системе//Вестник Самарского государственного университета. 2014.С. 177.

По государственному контракту государственными заказчиками могут выступать государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

По муниципальному контракту муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также иные получатели средств местных бюджетов при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

В рамках данного параграфа было рассмотрено правовое положение субъектов малого предпринимательства при выполнении подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. Следует сказать, что без сомнения отечественное законодательство направлено на развитие субъектов малого предпринимательства. Однако все же существуют недоработки, которые не позволяют субъектам малого предпринимательства пройти в сектор государственных закупок. Так, к примеру, субъекты малого предпринимательства в основном участвуют в закупках на небольшие суммы, до 3 млн. рублей. Согласно Постановлению 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), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, на такие малые закупки размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту составляет 10%. А, к примеру, штраф за невыполнение обязательств по контракту с ценой более 100 млн. рублей, составляет всего лишь 0,5%. Представляется, что необходимо пересмотреть данное положение. В частности для субъектов малого предпринимательства предлагается понизить размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по

контракту, что в свою очередь способствует более активному участию субъектов малого бизнеса и государственных и муниципальных закупках, а также развитию института малого предпринимательства в общем.

Также при анализе положения сторон контракта для государственных и муниципальных нужд было отмечено, что дифференциация штрафов указанных в Правилах определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, происходит не в пользу подрядчиков (поставщиков, исполнителей), чьи штрафы закреплены на порядок выше тех, что предусмотрены для заказчиков. В добавок к этому, пеня для подрядчика (поставщика, исполнителя) указывается в размерах, не меньших, чем одна трехсотая действующей на дату ее уплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы (часть 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ), т.е. по существу так же, как и во время действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», согласно его части 11 ст. 9, и на полное усмотрение заказчика.

В этой связи представляется справедливым уравнивать устанавливаемую неустойку (штрафов, пеней) - как для заказчиков, так и для подрядчиков, установить ее в фиксированном размере (без минимальных пределов).

### **ГЛАВА 3. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ КОНТРАКТОВ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

### **3.1. Регламентация установления начальной (максимальной) цены контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд**

Цена контракта, заключаемого по итогам процедуры отбора поставщика (подрядчика, исполнителя), определяется исходя из начальной (максимальной) цены контракта, которая приводится в извещении о закупке (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ). Последняя устанавливается и обосновывается заказчиком с помощью одного или нескольких методов, перечисленных в ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ. К ним, в частности, относятся нормативный, тарифный, метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), проектно-сметный метод, затратный метод.

В некоторых контрактах цена должна быть указана в ориентировочном значении либо в виде формулы и максимального значения. Случаи, при которых цена определяется таким образом, устанавливаются Правительством РФ (ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Согласно Постановлению Правительства РФ от 13.01.2014 № 19<sup>1</sup> формула цены и максимальное значение цены контракта указываются в документации о закупке, когда заключаются контракты на одновременное выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Проблема обоснования начальной (максимальной) цены контракта является одной из наиболее актуальных в целостной системе планирования государственных закупок, поскольку как завышение, так и занижение данной величины негативно сказываются на эффективности расходования бюджетных средств. В первом случае в процессе торгов цена может быть снижена до среднерыночного значения, но риск нанесения урона бюджету все же останется. В случае занижения величины начальной (максимальной) цены контракта закупка может вовсе не состояться либо заказчик получит товары худшего качества.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта»// «Собрание законодательства РФ». 20.01.2014. № 3. Ст. 288.

<sup>2</sup> Фабрика Е.В. Модель расчета начальной (максимальной) цены контракта на дорожные работы // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 321.

Эффективность процедур государственных закупок часто отождествляется со снижением начальной (максимальной) цены контракта<sup>1</sup>, при этом очевидно, что величина ее снижения в процессе торгов не является единственным критерием эффективности закупки, поскольку для заказчика основной целевой установкой все же является удовлетворение возникшей потребности в качественном товаре, работе или услуге по конкурентной цене.

Основным документом, разъясняющим порядок обоснования начальной (максимальной) цены контракта, является приказ Минэкономразвития России от 02.02.2013 № 567. Нормативно-правовые акты, так или иначе затрагивающие порядок планирования закупок и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, следующие:

— О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 554;

— Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 553;

— О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования): постановление Правительства Российской Федерации от 11.09.2015 № 964;

---

<sup>1</sup> Придачук М.П. Начальная максимальная цена контракта: проблемы определения и перспективы развития/ В.В.Яковенко, М.П. Придачук, А.Н. Табаков // Экономика и предпринимательство. 2015. № 6-2. С. 814.

— Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования: постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 555;

— Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 552;

— О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2013 № 1043;

— Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567;

— Об особенностях размещения в единой информационной системе или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы: приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 31.03.2015 № 182/7н;

— Об утверждении порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей: приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578;

— Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки

товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков: приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 27.12.2011 № 761/20н.

Нормы методических рекомендаций распространяются не только на конкурентные закупки, при которых действительно формируется начальная (максимальная) цена, которая в результате торгов снижается, но и на закупки у единственного поставщика, когда, по сути, сразу формируется цена контракта. При этом значение, полученное в результате применения метода сопоставимых рыночных цен, может быть выше, чем цена у данного поставщика (подрядчика, исполнителя), в результате чего он получает дополнительную выгоду, что к тому же противоречит принципу экономии бюджетных средств. Заключая контракт по цене единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик не соблюдает требование п. 3.212, в соответствии с которым начальная (максимальная) цена контракта рассчитывается как среднее арифметическое цен, полученных в результате анализа рынка.<sup>1</sup> В связи с этим в случае расчета начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, заказчику необходимо предоставить право принимать в качестве начальной (максимальной) цены наиболее низкую из полученных им при прочих равных условиях.

При использовании нормативного метода обоснования начальной (максимальной) цены контракта заказчик может столкнуться с ситуацией, когда предельная отпускная цена товара, установленная в соответствии со ст. 19 Закона № 44-ФЗ, будет выше, нежели полученная заказчиком исходя из анализа рынка, то есть выше, чем та, которую установил потенциальный поставщик. Следовательно, заключая контракт с этим поставщиком, заказчик также нарушит принцип экономии бюджетных средств.<sup>2</sup>

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении начальной (максимальной) цены контракта на основании информации о

---

<sup>1</sup> Чупандина Е.Е. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета)/ О.Н. Балаева, Л.С. Коробейникова, Е.Е. Чупандина, А.А. Яковлев // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2. С. 54.

<sup>2</sup> Коробейникова Л.С. Информационные источники формирования начальной (максимальной) цены договора/ Л.С.Коробейникова, Г.В. Прокопчук // Анализ, моделирование и прогнозирование экономических процессов: материалы IV Международной научно-практической интернет-конференции. Воронеж: ЦНТИ, 2012. С. 132.

рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг<sup>1</sup>, но при этом существуют сложности трактовки понятий идентичности и однородности ввиду отсутствия четких признаков для идентификации принадлежности товара к той или иной группе и невозможности указания потребности в конкретном товаре конкретного производителя при описании заказчиком объекта закупки из-за ограничения на использование товарных знаков, фирменных наименований, производителя и т. д. В итоге при обосновании цены с использованием стоимости конкретного товара заказчик может по факту закупки получить другой товар из другой ценовой категории.

По мнению авторов, методического совершенствования требует применение коэффициентов или индексов для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг<sup>2</sup>. На сегодняшний день методика применения подобных коэффициентов является неурегулированной и опирается лишь на субъективные действия заказчика.

Современная экономическая действительность характеризуется трансформационными процессами, которые для отечественной экономики проявляются в наличии существенных дисбалансов между ключевыми параметрами функционирования различных ее секторов, воздействии инфляционных процессов, а также ограничительных мер, принятых в отношении отечественных компаний в условиях экономических санкций, что ограничивает потенциал экономического роста.

Далее предлагается рассмотреть особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время одной из основных проблем являются некачественно подготовленные исходные данные для подготовки документации по закупкам<sup>3</sup>, что, в

---

<sup>1</sup> Гребенникова В.А. Векторы развития и финансовые инструменты контрактной системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 1. С. 174.

<sup>2</sup> Пахомов Ю.Г. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы/ Ю.Г.Пахомов, Л.М. Пахомова // Ars Administrandi. 2014. № 3. С. 16.

<sup>3</sup> Забелин А.В. Особенности описания объекта государственных и муниципальных закупок строительных работ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 80.

свою очередь, влечет необходимость изменения условий контракта, касающихся цены и объема работ<sup>1</sup>. Однако такая возможность прямо ограничена нормами статьи 95 Закона № 44-ФЗ. Также эта проблема обусловлена невозможностью учесть на стадии подготовки заказчиком технического задания всех особенностей объекта капитального строительства и предстоящего объема работ в связи с ненадлежащим ведением журнала эксплуатации объекта.<sup>2</sup>

Это в совокупности свидетельствует об отсутствии должного правового регулирования закупок строительных работ<sup>3</sup> для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Закона № 44-ФЗ.

Правительство Российской Федерации вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные устанавливать такой порядок с учетом норм части 22 статьи 22 Закона № 44-ФЗ.

**В настоящее время** во исполнение указанной нормы издано лишь Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2015 года № 964 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования)»<sup>4</sup>, согласно которому таким органом является

---

<sup>1</sup> Аверина Л.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе/ Л.В.Аверина, А.В. Сутягин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 5. С. 78 .

<sup>2</sup> Дидковская О.В. Методические подходы к формированию системы стоимостного инжиниринга в строительстве: Монография/ О.В. Дидковская, М.В.Ильина, О.А. Мамаева, М.А.Коновалова, Е.С Спирина. Самара: Самарский государственный архитектурно-строительный университет, 2013.С 65.

<sup>3</sup> «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 « 190-ФЗ// «Собрание законодательства РФ». 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 11.09.2015 № 964 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования)»// «Собрание законодательства РФ». 21.09.2015. № 38. Ст. 5292.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Вместе с тем по состоянию на 18 декабря 2015 года иные сферы деятельности и порядок определения начальной цены контракта в сфере градостроительной деятельности не установлены.

Закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонтам объектов капитального строительства должны осуществляться преимущественно через электронный аукцион.

Так, в случае если товары, работы, услуги включены в Перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 года № 2019-р (далее - Перечень), то их закупка должна осуществляться путем проведения аукциона в электронной форме. Закупка таких товаров, работ, услуг путем проведения конкурса не допускается.

Указанный вывод подтверждается разъяснениями, данными в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 мая 2015 года № Д28и-1440.

К работам, включенным в Перечень, относятся:

- работы строительные, кроме кода 45.12 «Работы разведочные буровые» и кроме работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, а также работ, включенных в эту группировку, в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 миллионов рублей, а для обеспечения муниципальных нужд - 50 миллионов рублей;

- услуги, связанные с недвижимым имуществом, кроме кода 70.31.15 «Услуги по оценке за вознаграждение или на договорной основе».

Следовательно, при выборе между фактором цены и фактором качества законодатель отдает приоритет цене в расчете на экономию бюджетных средств.

Такой подход вызывает сомнения с точки зрения его обоснованности и эффективности применения, хотя бы потому что выбор подрядчика через процедуру электронного аукциона явно противоречит принципам контрактной системы в сфере закупок, установленным в статьях 6, 10 и 12 Закона № 44-ФЗ:

- стимулирование инноваций;
- ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- эффективность осуществления закупок.

Кроме того, поскольку аукцион как способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта (часть 4 статьи 24 Закона № 44-ФЗ), не подразумевает конкуренцию участников по критериям качества, опыта выполнения соответствующих работ и иным нестоимостным критериям, целесообразность и эффективность его применения для заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства остается сомнительной<sup>1</sup>.

Дополнительные требования к нестоимостным критериям при оценке предложений участников в рамках проведения закупок отдельных видов товаров, работ, услуг установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № 99.<sup>2</sup> В соответствии с указанным Постановлением к таким видам работ отнесены лишь работы строительные, включенные в код 45 (кроме кода 45.12) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) ОК 034-2007, в случае если начальная (максимальная) цена контракта<sup>3</sup> (цена лота) превышает 10 миллионов рублей, а также работы по сохранению объектов культурного наследия.

---

<sup>1</sup> Евсташенков А.Н. Отдельные вопросы закупок строительных работ в рамках Законов 44-ФЗ и 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2017. № 6. С. 6 .

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям»// «Собрание законодательства РФ». 09.02.2015. № 6. Ст. 976.

<sup>3</sup> Антропова Т.Ю. Как рассчитать начальную (максимальную) цену контракта // Руководитель бюджетной организации. 2014. № 4. С.40.

Такое ограничение перечня работ представляется не совсем оправданным в свете указанных проблем заказчика при проведении закупок строительных работ в форме электронного аукциона.

Подводя итог изложенному, можно выделить следующие проблемы, пока не нашедшие решения в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе и влекущие определенные риски для заказчика:

Поскольку строительные работы для целей закупки в рамках контрактной системы фактически приравнены законодателем к товарам и услугам, это существенно ограничивает возможности заказчика по учету уникальности каждого конкретного объекта капитального строительства при проведении закупочных процедур и не позволяет ему учесть в полной мере специфику каждого этапа работ и их состава.

Законодателем установлены жесткие и при этом противоречивые по своей сути требования к заказчику при проведении последним закупки. Например, в статье 10 Закона № 44-ФЗ закреплена обязанность заказчиков при планировании и осуществлении закупок исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Открытым при этом остается вопрос, как закупить высокотехнологичные работы, продукцию при проведении электронного аукциона, основанного на понижении начальной (максимальной) цены контракта.

Огромное количество писем (разъяснений) Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, а также Казначейства России не добавляет ясности в работе заказчика, а зачастую приводит к серьезным осложнениям в ней, так как позиции ведомств могут противоречить друг другу и сложившейся судебной практике. В качестве примера можно сослаться на расхождение в позиции Федеральной антимонопольной службы и Министерства экономического развития Российской Федерации по вопросу об установлении в документации по закупкам требования к участникам о наличии свидетельства саморегулируемой организации о допуске к конкретным видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Важно учитывать, что суды не связаны при принятии ими решений документами рекомендательного характера, а разъяснения, даваемые Министерством экономического развития Российской Федерации, не являются официальными и общеобязательными, на что оно прямо указывает в своем письме от 23 февраля 2015 года № Д28и-305 и подчеркивает, что разъяснять нормы закона может только Федеральное Собрание Российской Федерации.

В связи с этим возможным решением проблемы определения цены контракта на выполнение подрядных работ представляется установление Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности, а также дополнение главы 7 Закона № 44-ФЗ статьями, регулирующими особенности заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонтов (подрядных работ).

Таким образом, можно заключить следующее. Начальная (максимальная) цена контракта устанавливается и обосновывается заказчиком с помощью одного или нескольких методов, перечисленных в ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ. К ним, в частности, относятся нормативный, тарифный, метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), проектно-сметный метод, затратный метод.

В настоящее время имеет место проблема определения начальной (максимальной) цены контракта на выполнение подрядных работ в сфере строительства. Аукцион как способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта (часть 4 статьи 24 Закона №44), не подразумевает конкуренцию участников по критериям качества, опыта выполнения соответствующих работ и иным нестоимостным критериям, целесообразность и эффективность его применения для заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства остается сомнительной.

Поскольку строительные работы для целей закупки в рамках контрактной системы фактически приравнены законодателем к товарам и услугам, это существенно ограничивает возможности заказчика по учету уникальности каждого конкретного объекта капитального строительства при проведении закупочных процедур и не позволяет ему учесть в полной мере специфику каждого этапа работ и их состава

Законодателем установлены жесткие и при этом противоречивые по своей сути требования к заказчику при проведении последним закупки. Например, в статье 10 Закона № 44-ФЗ закреплена обязанность заказчиков при планировании и осуществлении закупок исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Открытым при этом остается вопрос, как закупить высокотехнологичные работы, продукцию при проведении электронного аукциона, основанного на понижении начальной (максимальной) цены контракта.

В связи с этим возможным решением проблемы определения цены контракта на выполнение подрядных работ представляется установление Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности, а также дополнение главы 7 Закона № 44-ФЗ статьями, регулирующими особенности заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонтов (подрядных работ).

### **3.2. Законодательные возможности изменения твердой цены и сметной документации контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд**

Согласно письму Минрегиона РФ от 01.04.2011 № 7763-ИП/08<sup>1</sup> по объектам, строящимся с использованием средств федерального бюджета, сметная документация

---

<sup>1</sup> Письмо Минрегиона РФ от 01.04.2011 № 7763-ИП/08 «О расчетах за выполненные работы по договорам подряда»// «Ценообразование и сметное нормирование в строительстве». № 12. Декабрь. 2011.

на которые утверждена, контрактная цена определена на подрядных торгах и не подлежит изменению при любом способе расчета за выполненные работы.

По объектам, строящимся без использования бюджетных средств, расчет за выполненные работы устанавливается договором подряда, при этом следует пользоваться индексами, дифференцированными по видам работ и единичным расценкам. Дифференцированные индексы разрабатываются региональными органами по ценообразованию в строительстве и утверждаются администрациями субъектов Российской Федерации.

Об изменении предусмотренных контрактом объема, вида работ и условий контракта в части замены материалов на другие. В случае необходимости увеличения или уменьшения заказчиком предусмотренного контрактом объема работ (если такая возможность была установлена документацией о закупке) при исполнении контракта можно увеличить или уменьшить объем работ по определенным позициям локального сметного расчета не более чем на 10% исходя из установленной в контракте цены единицы объема работы. При этом общая стоимость сметного расчета должна быть изменена пропорционально дополнительному объему работы, но не более чем на 10%.

В случае возникновения необходимости в видах работ, не предусмотренных контрактом, такую закупку следует осуществить конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя), установленными Законом № 44-ФЗ, или у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, определенных ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Возможность заменять один вид работ на другой вид работы, который не предусмотрен контрактом, Законом № 44-ФЗ не установлена.<sup>1</sup> (Письмо Минэкономразвития России от 07.12.2016 № Д28и-3208 )

Следует отметить, что изменение заказчиком по договору подряда технической документации при условии, если вызываемые этим дополнительные работы по стоимости не превышают 10% указанной в смете общей стоимости строительства и не меняют характера предусмотренных в договоре строительного подряда работ, не свидетельствуют об изменении существенных условий контракта. Законодательство о контрактной системе связывает возможность изменения существенных условий

---

<sup>1</sup> Милонаец О.В. Так можно или нельзя изменять существенные условия контракта?// Прогосзаказ.рф. 2017. № 3. С. 20.

контракта при его исполнении с увеличением или уменьшением объема работ не более чем на 10%.

Так, к примеру, между заказчиком и подрядчиком был заключен муниципальный контракт на реконструкцию и модернизацию детского сада. По условиям контракта стороны согласовали его предмет (объект реконструкции, содержание, виды и объем подлежащих выполнению работ), стоимость работ, а также начальный и конечный срок их выполнения. Финансовым контрольным органом было установлено, что заказчик в 2014 году при отсутствии дополнительного соглашения на изменение существенных условий муниципального контракта произвел оплату работ, которые не были предусмотрены конкурсной документацией (техническим заданием).

Судом было установлено, что согласно акту проверки при исполнении контракта подрядчиком не были выполнены отдельные виды работ. Общая стоимость невыполненных работ составила 334 477,29 руб. В то же время подрядчик выполнил дополнительные работы на вышеуказанную сумму. Поскольку подрядчиком были выполнены дополнительные работы, не вошедшие изначально в смету, составленную при проведении электронного аукциона, и не соответствующие техническому заданию, а информация об изменении вида работ не размещена в ЕИС, контрольный орган посчитал заказчика нарушившим п. 1 ст. 72 БК РФ и подп. «б» п. 1 ч. 1, ч. 26 ст. 95 Закона № 44-ФЗ.

Однако суд встал на сторону заказчика, мотивировав свое решение следующим. Согласно п. 1 ст. 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ.

Исходя из п. 1 ст. 743 ГК РФ, подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ. При этом п. 1 ст. 744 ГК РФ устанавливает, что заказчик вправе вносить изменения в техническую документацию, если вызываемые этим дополнительные работы по стоимости не превышают 10% указанной в смете общей

стоимости строительства и не меняют характера предусмотренных в договоре строительного подряда работ.

В силу ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон в следующем случае: если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на 10% или уменьшаются предусмотренные контрактом количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на 10% (подп. «б» п. 1).

По мнению суда, в рассматриваемом случае заказчик реализовал свое право на внесение изменений в техническую документацию<sup>1</sup>, предусмотренное ГК РФ. Корректировка технической документации была согласована с проектной организацией. На основании новых технических решений сторонами по контракту составлены и подписаны соответствующие локальные сметные расчеты. Выполненные работы не изменили характера предусмотренных в контракте работ и не повлекли за собой увеличения их стоимости, а также уменьшения объема работ более чем на 10%. Произведенные заказчиком расходы на оплату выполненных подрядчиком работ были направлены на исполнение обязательств по заключенному контракту. Соответствие произведенных на спорном объекте работ проектной документации подтверждено заключением Госжилстройтехинспекции.

Сама по себе корректировка технической документации не свидетельствует ни о нарушении заказчиком ст. 72 БК РФ и ст. 95 Закона № 44, ни об изменении существенных условий заключенного контракта.<sup>2</sup>

Определение сметной стоимости строительных работ.<sup>3</sup> Федеральным законом от 03.07.2016 № 369-ФЗ в Градостроительный кодекс РФ (далее - ГрК РФ) было введено новое понятие – «сметная стоимость строительства». Под сметной стоимостью строительства ГрК РФ понимает не только сумму денежных средств, необходимую как

---

<sup>1</sup> Чумаченко И.В. Договоры в области строительства // Правовые вопросы строительства. 2015. № 2. С. 9.

<sup>2</sup> Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2016 № 11АП-1840/2016 по делу № А49-11029/2015 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

<sup>3</sup> Евсташенков А.Н. Указ. соч. С.14.

для осуществления нового строительства, но также сумму денежных средств, необходимую для проведения реконструкции или капитального ремонта объекта капитального строительства. Об этом важно помнить, т.к. при прочтении норм ГрК РФ, определяющих правила ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, у читателя может сложиться ошибочное представление о том, что указанные нормы распространяются исключительно на строительство и не применяются при реконструкции и капитальном ремонте.

Согласно п. 11 ч. 12 ст. 48 ГрК РФ смета является частью проектной документации. При этом согласно изменениям, внесенным в ГрК РФ Федеральным законом от 03.07.2016 № 369-ФЗ, смета является обязательным разделом проектной документации в следующих случаях:

- финансирование работ осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ (прим.: любого уровня бюджетной системы);

- финансирование работ осуществляется за счет средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, и юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляет более 50 процентов.

Таким образом, с 4 июля 2016 года смета обязательна не только для государственных и муниципальных заказчиков, но также для бюджетных учреждений и субъектов, применяющих при осуществлении закупок исключительно Закон № 223-ФЗ.<sup>1</sup>

Заказчики, работающие по Закона № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, перед размещением соответствующей закупки в ЕИС обязаны:

1) составить сметную документацию в полном объеме (прим.: не только сводный сметный расчет, но также все локальные и объектные сметы);

2) обеспечить проведение проверки достоверности сметной стоимости.<sup>2</sup>

Неисполнение указанных обязанностей может повлечь за собой негативные последствия для заказчика.

---

<sup>1</sup> Бубнова М. Дефекты в строительстве: споры сторон // Жилищное право. 2017. № 4. С. 59 .

<sup>2</sup> Вопрос-ответ // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2016. № 7. С. 13.

В частности, ФАС России крайне негативно относится к случаям, когда в составе документации о закупке, размещенной на официальном сайте, отсутствует сметная документация.<sup>1</sup>

Так, к примеру, в составе документации об аукционе была размещена только проектная документация, при этом отсутствуют сметные расчеты. Таким образом, действия заказчика нарушают п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона о контрактной системе. Указанное нарушение содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ.<sup>2</sup>

Завершая рассмотрение вопросов определения сметной стоимости строительных работ, следует отметить, что с 1 июля 2017 года подготовку проектной документации (включая сметной документации) может осуществлять только член соответствующей саморегулируемой организации (СРО). Застройщик (заказчик), не являющийся членом СРО, с указанной даты не вправе подготавливать сметную документацию самостоятельно, даже при наличии в штате соответствующих специалистов. Данное правило применимо также для случаев, когда подготовка сметной документации осуществляется для выполнения работ по капитальному ремонту. Это связано с тем, что с 1 июля 2017 года вносятся соответствующие изменения в ч. 5 ст. 48 ГрК РФ, предусматривающие, что застройщик вправе выполнять подготовку проектной документации (в том числе разрабатывать сметную документацию) самостоятельно при условии, что он является членом СРО в области архитектурно-строительного проектирования.<sup>3</sup>

Касаемо изменения твердой цены контракта следует сказать, что стороны государственного (муниципального) контракта по общему правилу не вправе заключать дополнительное соглашение, предусматривающее увеличение цены контракта более чем на 10%. Условие дополнительного соглашения, увеличивающее цену контракта более чем на 10%, является ничтожным, если иное не следует из закона.

---

<sup>1</sup> Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2017. № 9. С. 7.

<sup>2</sup> Решение ФАС России от 20.01.2017 по делу № К-55/17 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

<sup>3</sup> Гурьянова Н.В. Особенности правового положения застройщиков/ Н.В.Гурьянова – 2017. [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

Согласно пункту 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта допускается только при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) такая возможность предусмотрена в документации о закупке и государственном (муниципальном) контракте,
- 2) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренное контрактом количество товара с последующим пропорциональным увеличением цены, но не более чем на 10% от цены контракта.

Таким образом, Закона № 44-ФЗ предусмотрены ограничения для изменения цены контракта. Данные ограничения установлены как для поставщика, так и для заказчика и обусловлены тем, что заключению контракта предшествует выбор поставщика на торгах, при проведении которых участники предлагают условия поставки заранее и победитель определяется исходя из предложенных им условий.

К примеру, в документации о закупке, муниципальном контракте, заключенном сторонами предусмотрена возможность его изменения по соглашению сторон.<sup>1</sup> Вместе с тем условие дополнительного соглашения, согласно которому увеличивается цена контракта в размере, превышающем 10%, является ничтожным в соответствующей части как противоречащее закону и при этом посягающее на публичные интересы и права и интересы третьих лиц - иных участников закупки (пункт 2 статьи 168 ГК РФ, часть 2 статьи 8, пункт 1 статьи 95 Закона №44). В связи с изложенным арбитражный суд округа удовлетворил требование подрядчика только в размере, не превышающем 10% от цены контракта.

В соответствии с пунктом 3 статьи 743 ГК РФ подрядчик, обнаруживший в ходе строительства не учтенные в технической документации работы и в связи с этим необходимость проведения дополнительных работ и увеличения сметной стоимости строительства, обязан сообщить об этом заказчику и обосновать необходимость немедленных действий в интересах заказчика.

---

<sup>1</sup> Гусев А. Обзор судебной практики относительно применения законодательства о контрактной системе // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2017. № 8. С. 57.

В силу пункта 5 статьи 743 ГК РФ при согласии заказчика на проведение и оплату дополнительных работ подрядчик вправе отказаться от их выполнения лишь в случаях, когда они не входят в сферу профессиональной деятельности подрядчика либо не могут быть выполнены подрядчиком по не зависящим от него причинам.

При этом, с учетом положений статьи 8, части 5 статьи 24 Закона № 44-ФЗ, увеличение объема работ по государственному (муниципальному) контракту, в том числе когда такое увеличение превышает 10% от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы. К дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком также могут быть отнесены исключительно те работы, которые, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступить к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата.

По смыслу приведенных норм в случае, если заказчик согласовал действия по проведению дополнительных работ, необходимых для завершения технологического цикла и обеспечения годности и прочности их результата, последующий отказ в оплате дополнительных работ создавал бы возможности для извлечения им преимуществ из своего недобросовестного поведения, что противоречит пункту 4 статьи 1 ГК РФ.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует отметить, что изменение заказчиком по договору подряда технической документации при условии, если вызываемые этим дополнительные работы по стоимости не превышают 10% указанной в смете общей стоимости строительства и не меняют характера предусмотренных в договоре строительного подряда работ, не свидетельствуют об изменении существенных условий контракта. Законодательство о контрактной системе связывает возможность изменения существенных условий контракта при его исполнении с увеличением или уменьшением объема работ не более чем на 10%.

Следует также указать, что с учетом положений статьи 8, части 5 статьи 24 Закона №44, увеличение объема работ по государственному (муниципальному)

контракту, в том числе когда такое увеличение превышает 10% от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы. К дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком также могут быть отнесены исключительно те работы, которые, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступать к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата.

Касаемо изменения твердой цены, следует отметить, что согласно пункту 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта допускается только при одновременном соблюдении следующих условий:

1) такая возможность предусмотрена в документации о закупке и государственном (муниципальном) контракте,

2) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренное контрактом количество товара с последующим пропорциональным увеличением цены, но не более чем на 10% от цены контракта.

Таким образом, Законом о контрактной системе предусмотрены ограничения для изменения цены контракта. Данные ограничения установлены как для поставщика, так и для заказчика и обусловлены тем, что заключению контракта предшествует выбор поставщика на торгах, при проведении которых участники предлагают условия поставки заранее и победитель определяется исходя из предложенных им условий.

### **3.3. Финансовое обеспечение контракта на выполнения подрядных работ для государственных и муниципальных нужд**

Финансовое обеспечение контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд осуществляется средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В последнее время в России сложилась система правовых норм, регулирующих отношения по внедрению и реализации более эффективного способа расходования бюджетных средств - система государственного заказа. Правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с государственным заказом, получили свое развитие и выделились в обособленную группу сравнительно недавно. Поэтому отношения, связанные с размещением заказов для государственных и муниципальных нужд являются в настоящее время относительно новыми, окончательно не сложившимися и наиболее актуальными.<sup>1</sup>

В контрактной системе определены субъекты, которые осуществляют мониторинг данных, находящихся в единой информационной системе. По результатам такого мониторинга составляется сводный аналитический отчет, где содержится оценка эффективности закупок и меры по совершенствованию законодательства. Данный отчет также публикуется в единой информационной системе.

Аудит по Закона № 44-ФЗ осуществляется счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований. В процессе проведения аудита, приведенные выше органы устанавливают причины найденных отклонений и нарушений, а также вносятся предложения по их устранению и усовершенствованию контрактной системы<sup>2</sup>.

Нельзя оставить без внимания вопрос финансирования контрактов, заключенных по результатам проведения закупки. Дело в том, что в условиях ограниченности бюджетных ресурсов эффективность их расходования является необходимым элементом в сфере контрактного законодательства. Бюджетные расходы обладают определенной спецификой, так как эффективность их расходования

---

<sup>1</sup> Крылова Е. Б. Отдельные аспекты финансирования государственных и муниципальных закупок в России// МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015.С. 24.

<sup>2</sup> Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансовый право. 2013. № 8. С. 8.

измеряется не прибылью, а максимальным удовлетворением потребностей населения при минимальном финансировании.

Статья 34 Бюджетного кодекса РФ раскрывает принцип эффективности использования бюджетных средств только через две категории: экономность и (или) результативность. При этом самого понятия «эффективное использование бюджетных средств» законодателем не установлено, методики определения эффективности их использования не существует, на что также обращается внимание в научной литературе<sup>1</sup>.

В п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> (ред. от 26 февраля 2009 г.) указывается, что при оценке соблюдения участниками бюджетного процесса указанного принципа судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. Таким образом, неэффективным использованием бюджетных средств является: недостижение заданного результата (по объему и (или) качеству) при использовании запланированного объема средств; достижение результата с большими, чем это было возможно, затратами<sup>3</sup>.

Однако никакой ответственности за неэффективное использование бюджетных средств законодательством не предусмотрено. В условиях отсутствия ответственности должностных лиц за неисполнение данного принципа в законодательстве заказчик может расходовать выделенные средства неэффективно. Но установление такой ответственности допустимо исключительно тогда, когда будут разработаны методы и критерии оценок эффективности использования бюджетных средств.

Регламентация таких проблем как совершенствование механизмов финансирования, а именно эффективного и рационального использования бюджетных

---

<sup>1</sup> Замышляев Д.В. Проблемы неэффективности использования бюджетных средств в сфере размещения государственных заказов/ Д.В.Замышляев, Е.К. Задорожнюк // Финансовое право. 2009. № 9. С. 12.

<sup>2</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»// «Вестник ВАС РФ». № 8. Август, 2006.

<sup>3</sup> Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. М.: Юстицинформ, 2014. С 344.

средств, должна происходить не только на уровне Бюджетного кодекса РФ, но и внедряться в качестве принципа проведения конкретной закупки в рамках Закона № 44. Вместе с тем нельзя противопоставлять принцип эффективности расходования бюджетных средств с принципом обеспечения конкуренции, их регламентация в законодательстве предельно абстрактна и отдать приоритет одному из принципов затруднительно.

Кроме этого существуют сложности в определении такой эффективности на момент проведения закупки. Если при проведении конкурса оценка потенциальной бюджетной эффективности может быть произведена в самом общем виде (оценивается возможный результат от исполнения контракта конкретным участником), то при проведении аукциона, при котором победителем становится лицо, предложившее минимальную цену, такой результат оценить проблематично. Существующие механизмы проведения аукционов не позволяют говорить и об экономности: предельно высокие начальные цены контракта, которые устанавливаются заказчиком, в результате чего участник предлагает минимальную стоимость, которая является высокой для рынка. Поддержка подобной позиции встречается в юридической литературе: М.Н. Кудилинский отмечает, что увеличение начальной цены контракта даже при условии абсолютной прозрачности проведения процедур задает неправильный ценовой ориентир для участников закупок<sup>1</sup>.

Таким образом, эффективность использования бюджетных средств можно определить только на момент окончания срока действия контракта, где будут подлежать оценке понесенные затраты заказчика при его исполнении, а также полученная выгода, которая заключается в своевременном и качественном выполнении принятых обязательств победителем закупки. Поэтому заказчик не может ссылаться на данный принцип как основание для ограничения конкуренции путем установления дополнительных требований к участнику или установления уникальных характеристик к объекту закупки.

---

<sup>1</sup> Кудилинский М.Н. Административные процедуры размещения государственного заказа // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 3. С. 127.

На момент организации и проведения закупки приоритет должен отдаваться принципу обеспечения конкуренции, что позволит гарантировать состязательную и равную борьбу между широким кругом лиц и приведет к своевременному получению лучших по качеству товаров, работ и услуг для государственных нужд, к эффективному использованию бюджетных средств.<sup>1</sup>

Таким образом, следует заключить, что в Российской Федерации удельный вес государственных заказов в структуре расходов федерального бюджета традиционно велик, поэтому проблема формирования и развития действенной системы организации и управления государственными закупками имеет особое значение.

Работа по совершенствованию законодательства о контрактной системе и совершенствованию механизма финансирования в сфере государственного заказа должна продолжаться, носить системный характер, должна быть направлена на повышение эффективности расходования бюджетных средств путем устранения коллизий и пробелов, проявляющихся в процессе практической реализации закупочных процедур.

Регламентация таких проблем как совершенствование механизмов финансирования, а именно эффективного и рационального использования бюджетных средств, должна происходить не только на уровне Бюджетного кодекса РФ, но и внедряться в качестве принципа проведения конкретной закупки в рамках Закона № 44. Вместе с тем нельзя противопоставлять принцип эффективности расходования бюджетных средств с принципом обеспечения конкуренции, их регламентация в законодательстве предельно абстрактна и отдать приоритет одному из принципов затруднительно.

Таким образом, эффективность использования бюджетных средств можно определить только на момент окончания срока действия контракта, где будут подлежать оценке понесенные затраты заказчика при его исполнении, а также полученная выгода, которая заключается в своевременном и качественном выполнении принятых обязательств победителем закупки. Поэтому заказчик не может

---

<sup>1</sup> Кинев А.Ю. Борьба со сговорами на торгах - путь к снижению расходов государства // Юрист. 2016. № 1. С. 14.

ссылаться на данный принцип как основание для ограничения конкуренции путем установления дополнительных требований к участнику или установления уникальных характеристик к объекту закупки.

На момент организации и проведения закупки приоритет должен отдаваться принципу обеспечения конкуренции, что позволит гарантировать состязательную и равную борьбу между широким кругом лиц и приведет к своевременному получению лучших по качеству товаров, работ и услуг для государственных нужд, к эффективному использованию бюджетных средств.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Зарождение института государственных закупок произошло в рамках норм обычного права и нашло нормативное закрепление в Русской Правде в качестве договора личного найма.

Нормативное становление и развитие института государственного подряда, существующие в настоящее время, с успехом применялось свыше трех столетий назад. Начальным этапом зарождения института подряда следует считать XI—XVII вв. Подряд основывался на принципах и положениях, перенятых из римского права: отсутствие разграничения договоров найма и подряда; предметом договора выступал комплекс работ, который работник должен был выполнить; результат работ как предмет договора не фигурировал. Развитие частноправовых отношений, в том числе договоров найма и подряда, было ограничено в связи с закрепившимся на Руси крепостным правом.

XVIII и первую половину XIX столетия можно охарактеризовать как этап первичного регулирования; для второго этапа развития правового регулирования отношений, возникающих в связи с договором подряда в России, было характерно объективное увеличение экономических потребностей государства в строительстве и

производстве, рост государственных нужд, как в военных, так и в гражданских постройках.

С середины XIX по конец XX в. — кодификационный этап. Указанный этап характеризующийся формированием правовых основ регулирования и понимания договоров подряда и найма.

С 90-х гг. XX в. и по настоящее время — современный период: интеграция России в мировую экономику после распада СССР привела к приходу на российский рынок иностранных инвесторов и подрядчиков, введению в практику новых видов договоров подряда.

В настоящее время нормы, содержащие правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд, содержатся в различных источниках: общие положения - в Гражданском кодексе РФ, вопросы финансирования подрядных работ для государственных нужд отражены в Бюджетном кодексе РФ, порядок заключения государственного контракта установлен Гражданским кодексом РФ и Законом № 44-ФЗ.

Касаемо определения государственных и муниципальных нужд. Закон № 44-ФЗ не дает определения государственных и муниципальных нужд. Тогда как его предшественник - утративший силу Федеральный закон № 94 в статье 3 содержал следующие определения:

Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также - федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации.

Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также - нужды субъектов Российской Федерации). Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

Предполагается, что термин «государственные (муниципальные) нужды» как дефиниция, имеющая самостоятельное юридическое значение, должна иметь легальную закрепленность.

Предлагается в Законе № 44-ФЗ закрепить следующие понятие «государственные и муниципальные нужды - это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, закрепленные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц (населения), реализуемые в установленном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Данное определение представляется необходимым включить в ст. 3 Закон № 44-ФЗ, как одно из основных понятий используемых в контрактной системе.

В настоящее время категория «государственные нужды» и «муниципальные нужды» включает слишком широкую сферу правоотношений с участием не только государственных и муниципальных органов, но и любых иных получателей бюджетных средств. Предполагается, что такой подход противоречит основной цели госзаказов - исполнению наиболее важных государственных функций. К тому же, отсутствие учета целевой направленности осуществляемых расходов получателями бюджетных средств представляется неоправданным и создает возможность коррупции в данной сфере в силу невозможности осуществления контроля за расходами всех получателей указанных средств.

Представляется, что государственные нужды могут быть только у Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но никак не у государственных заказчиков или бюджетных учреждений, являющихся специальными субъектами, которые действуют для осуществления функций Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при размещении заказов. Безусловно, у органов исполнительной власти, бюджетных учреждений могут возникать собственные потребности в товарах, работах, услугах, и эти потребности могут быть одноименными относительно потребностей публично-правового образования. Однако в этом случае Закон № 44 применяться не должен.

Представляется, что в таком случае речь идет о гражданском обороте, и отношения должны регулироваться гражданским законодательством, которое, важно отметить, содержит необходимое количество пределов и ограничений, позволяющих избежать злоупотребления в данной сфере.

Следует также отметить, что прописаны в статье 13 Закона № 44-ФЗ цели государственных закупок имеют общий характер.

По этой причине представляется необходимым конкретизировать указанные цели за счет формулирования задач государственных закупок. К таким задачам необходимо относить: создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности государства; обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации; реализация федеральных

целевых программ (социально-экономических, научно-технических, природоохранных и других).

При определении государственных нужд и муниципальных нужд следует указывать на наличие пределов отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам и муниципальным нуждам. Такими пределами должны выступать цели формирования заказов во взаимосвязи с задачами, которые призваны решаться путем размещения данных заказов; субъекты, чьи потребности могут служить основой заказа; способы размещения заказов.

Виды гражданско-правовых механизмов размещения заказов для государственных и муниципальных нужд отражены в статье 24 Закон № 44-ФЗ, согласно которой заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Можно предложить следующее определение государственного (муниципального) контракта. Государственный (муниципальный) контракт - это

заключаемый от имени соответствующего публично-правового образования в соответствии с планом-графиком обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством порядке гражданско-правовой договор, по которому поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному (муниципальному) заказчику либо по его указанию иному лицу для реализации или обеспечения ими их публично-правовых функций и общественного интереса, а государственный (муниципальный) заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров в порядке и на условиях, определяемых заключенным договором и в пределах лимитов бюджетных обязательств соответствующего публично-правового образования.

Статью 763 ГК РФ, представляется целесообразным изложить в следующей редакции: по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (далее - государственный или муниципальный контракт) подрядчик обязуется выполнить строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758) и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Любой договор (контракт) должен содержать соглашение сторон по всем существенным условиям. К их числу относятся условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (п. 1 ст. 432 ГК РФ).

В силу положений Закона № 44-ФЗ в контракте должны быть отражены следующие обязательные условия:

- о цене контракта (ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);

- ответственности заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика) (ч. 4 - 6, 7 - 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- порядке и сроках оплаты товара, работы, услуги (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ);
- порядке и сроках приемки заказчиком товаров, работ, услуг, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки (ч. 13 ст. 34 Закона №44-ФЗ);
- предоставлении обеспечения исполнения контракта, за исключением ряда случаев (ч. 1 ст. 96 Закона № 44-ФЗ).

К числу специфичных условий для контракта на выполнение подрядных работ следует отнести:

- требования к качественным, техническим и функциональным характеристикам работ (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ);
- место выполнения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ);
- срок завершения работы (п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ).

Также следует указать условия, включаемые по усмотрению заказчика в контракт на выполнение подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд:

- о возможности скорректировать согласованную смету;
- о возможности изменить предусмотренный контрактом объем работ.

В рамках данной работы поднимался вопрос о правовом регулировании изменения государственного (муниципального) контракта строительного подряда в связи с выявлением необходимости проведения дополнительных работ, а также правоприменительное толкование подп. «б» подп. 1 п. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ<sup>1</sup>.

Следует сказать, что это положение могло бы применяться при решении указанного вопроса, однако, с одной стороны, оно не учитывает специфику

---

<sup>1</sup> «Если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на десять процентов или уменьшаются предусмотренные контрактом количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на десять процентов. При этом по соглашению сторон допускается изменение с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации цены контракта пропорционально дополнительному количеству товара, дополнительному объему работы или услуги исходя из установленной в контракте цены единицы товара, работы или услуги, но не более чем на десять процентов цены контракта. При уменьшении предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги стороны контракта обязаны уменьшить цену контракта исходя из цены единицы товара, работы или услуги. Цена единицы дополнительно поставляемого товара или цена единицы товара при уменьшении предусмотренного контрактом количества поставляемого товара должна определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара».

строительного подряда, связанную с необходимостью проведения дополнительных работ, что подтверждается сложившейся договорной практикой в сфере строительного подряда. С другой стороны, указанное правовое регулирование и его толкование не соответствуют публично-правовым целям регулирования, принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. В связи с этим необходимы изменения законодательства и корректировка его толкования. Соответствующую норму необходимо предусмотреть в Законе № 44-ФЗ.

Предлагается закрепить в части 1 статьи 95 Закон № 44-ФЗ в подпункте 1.1 положение, регулирующее условия изменения государственного (муниципального) контракта строительного подряда в связи с выявлением необходимости проведения дополнительных работ, учитывающее специфику строительного подряда. Указав, что допускается такое изменение при соблюдении в совокупности следующих условий: 1) в ходе исполнения контракта выявлена необходимость в проведении дополнительных работ для достижения результата работ по контракту (для решения этого вопроса может быть назначена судебная экспертиза); 2) дополнительные работы не меняют сути, характера работ по договору; 3) добросовестное поведение сторон контракта (они не скрыли необходимость проведения работ, не действуют в обход закона; при этом их добросовестность предполагается); 4) эффективное и экономное проведение дополнительных работ (не завышена цена, не занижено качество работ); 5) незначительный объем дополнительных работ по сравнению с объемом работ, предусмотренных контрактом (в данном случае можно ориентироваться на апробированную норму, - не более десяти процентов от цены работ по контракту).

Следует отметить, что в настоящее время этот подход может служить ориентиром при толковании понятия «изменение объема работ», предусмотренного в подп. «б» подп. 1 п. 1 ст. 95 Закон № 44-ФЗ.

Также следует отметить, что специалистами в сфере строительной деятельности не раз высказывалось мнение о необходимости разработки отдельного закона о строительном подряде в сфере госзакупок.

Сторонами государственного (муниципального) контракта на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд являются подрядчик и государственный (муниципальный) заказчик.

Согласно статье 764 ГК РФ по государственному или муниципальному контракту подрядчиком может выступать юридическое или физическое лицо.

По государственному контракту государственными заказчиками могут выступать государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казенные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

По муниципальному контракту муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также иные получатели средств местных бюджетов при размещении заказов на выполнение подрядных работ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

В рамках данного параграфа было рассмотрено правовое положение субъектов малого предпринимательства при выполнении подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. Следует сказать, что без сомнения отечественное законодательство направлено на развитие субъектов малого предпринимательства. Однако все же существуют недоработки, которые не позволяют субъектам малого предпринимательства пройти в сектор государственных закупок. Так, к примеру, субъекты малого предпринимательства в основном участвуют в закупках на небольшие суммы, до 3 млн. рублей. Согласно Постановлению 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), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом», на такие малые закупки размер штрафа

за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту составляет 10%. А, к примеру, штраф за невыполнение обязательств по контракту с ценой более 100 млн. рублей, составляет всего лишь 0,5%. Представляется, что необходимо пересмотреть данное положение.

Предлагается для субъектов малого предпринимательства понизить размер штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту. В частности, Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 в подпункте «а» части 3 должно содержать оговорку, согласно которой будет закреплён пониженный процент штрафа за ненадлежащее исполнение обязанностей по контракту субъектов малого предпринимательства.

Видится, что это в поспособствует более активному участию субъектов малого бизнеса и государственных и муниципальных закупках, а также развитию института малого предпринимательства в целом.

Также при анализе положения сторон контракта для государственных и муниципальных нужд было отмечено, что дифференциация штрафов указанных в Правилах определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, происходит не в пользу подрядчиков (поставщиков, исполнителей), чьи штрафы закреплены на порядок выше тех, что предусмотрены для заказчиков. К примеру, штраф за каждый факт неисполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, если цена контракта не превышает 3 млн. составляет 1000 рублей, а для поставщика (подрядчика, исполнителя) при той же цене контракта -10 процентов цены контракта (этапа).

Вдобавок к этому, пеня для подрядчика (поставщика, исполнителя) указывается в размерах, не меньших, чем одна трехсотая действующей на дату ее уплаты ставки

рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы (часть 7 ст. 34 Закон № 44-ФЗ).

В этой связи представляется справедливым уравнивать устанавливаемую неустойку (штрафов, пеней) - как для заказчиков, так и для подрядчиков, установить ее в фиксированном размере (без минимальных пределов). В частности приравнять положение заказчика с положением подрядчика или же, учитывая цели государственных закупок, максимально приблизить.

Касаемо начальной (максимальной) цены контракта следует сказать, что она устанавливается и обосновывается заказчиком с помощью одного или нескольких методов, перечисленных в ч. 1 ст. 22 Закон № 44-ФЗ. К ним, в частности, относятся нормативный, тарифный, метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), проектно-сметный метод, затратный метод.

В настоящее время имеет место проблема определения начальной (максимальной) цены контракта на выполнение подрядных работ в сфере строительства. Аукцион как способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта (часть 4 статьи 24 Закон № 44-ФЗ), не подразумевает конкуренцию участников по критериям качества, опыта выполнения соответствующих работ и иным нестоимостным критериям. По этой причине целесообразность и эффективность его применения для заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства остается сомнительной.

Поскольку строительные работы для целей закупки в рамках контрактной системы фактически приравнены законодателем к товарам и услугам, это существенно ограничивает возможности заказчика по учету уникальности каждого конкретного объекта капитального строительства при проведении закупочных процедур и не позволяет ему учесть в полной мере специфику каждого этапа работ и их состава

Законодателем установлены жесткие и при этом противоречивые по своей сути требования к заказчику при проведении последним закупки. Например, в статье 10 Закона № 44-ФЗ закреплена обязанность заказчиков при планировании и

осуществлении закупок исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Однако возникает вопрос, как закупить высокотехнологичные работы, продукцию при проведении электронного аукциона, основанного на понижении начальной (максимальной) цены контракта.

Представляется, что решить указанную проблему можно следующим способом. Должен быть установлен порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности, а также дополнение главы 7 Закона № 44-ФЗ статьями, регулирующими особенности заключения контракта на выполнение работ в сфере строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонтов (подрядных работ), указанную ответственность следует возложить на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Касаемо изменения технической документации. Изменение заказчиком по договору подряда технической документации при условии, если вызываемые этим дополнительные работы по стоимости не превышают 10% указанной в смете общей стоимости строительства и не меняют характера предусмотренных в договоре строительного подряда работ, не свидетельствуют об изменении существенных условий контракта. Законодательство о контрактной системе связывает возможность изменения существенных условий контракта при его исполнении с увеличением или уменьшением объема работ не более чем на 10%.

Следует также указать, что с учетом положений статьи 8, части 5 статьи 24 Закона № 44-ФЗ, увеличение объема работ по государственному (муниципальному) контракту, в том числе, когда такое увеличение превышает 10% от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы. К дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком также могут быть отнесены исключительно те работы, которые, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть

учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступать к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата.

Касаемо изменения твердой цены, следует отметить, что согласно пункту 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта допускается только при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) такая возможность предусмотрена в документации о закупке и государственном (муниципальном) контракте,
- 2) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренное контрактом количество товара с последующим пропорциональным увеличением цены, но не более чем на 10% от цены контракта.

Таким образом, Законом № 44-ФЗ предусмотрены ограничения для изменения цены контракта. Данные ограничения установлены как для подрядчика, так и для заказчика и обусловлены тем, что заключению контракта предшествует выбор подрядчика на торгах, при проведении которых участники предлагают условия выполнения работ заранее и победитель определяется исходя из предложенных им условий.

В Российской Федерации удельный вес государственных заказов в структуре расходов федерального бюджета традиционно велик, поэтому проблема формирования и развития действенной системы организации и управления государственными закупками имеет особое значение.

Работа по совершенствованию законодательства о контрактной системе и совершенствованию механизма финансирования в сфере государственного заказа должна продолжаться, носить системный характер, должна быть направлена на повышение эффективности расходования бюджетных средств путем устранения коллизий и пробелов, проявляющихся в процессе практической реализации закупочных процедур.

Регламентация таких проблем как совершенствование механизмов финансирования, а именно эффективного и рационального использования бюджетных средств, должна происходить не только на уровне Бюджетного кодекса РФ, но и внедряться в качестве принципа проведения конкретной закупки в рамках Закон № 44-ФЗ. Вместе с тем нельзя противопоставлять принцип эффективности расходования бюджетных средств с принципом обеспечения конкуренции, их регламентация в законодательстве предельно абстрактна и отдать приоритет одному их принципов затруднительно.

Таким образом, эффективность использования бюджетных средств можно определить только на момент окончания срока действия контракта, где будут подлежать оценке понесенные затраты заказчика при его исполнении, а также полученная выгода, которая заключается в своевременном и качественном выполнении принятых обязательств победителем закупки. Поэтому заказчик не может ссылаться на данный принцип как основание для ограничения конкуренции путем установления дополнительных требований к участнику или установления уникальных характеристик к объекту закупки.

На момент организации и проведения закупки приоритет должен отдаваться принципу обеспечения конкуренции, что позволит гарантировать состязательную и равную борьбу между широким кругом лиц и приведет к своевременному получению лучших по качеству товаров, работ и услуг для государственных нужд, к эффективному использованию бюджетных средств.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Нормативно-правовые акты

1. 1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрании законодательства Российской Федерации. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

1. 2 Лесной кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 04 декабря 2006 № 200-ФЗ: по сост. на 01 июля 2017 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

1. 3 Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ: по сост. на 29 июля 2017 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (Часть первая). – Ст. 16.

1. 4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ: по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (Часть первая). – Ст. 1.

1. 5 Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ: по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

1. 6 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26 января 1996 № 14-ФЗ: по сост. на 28 марта 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

1. 7 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ: по сост. на 29 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

1. 8 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федеральный закон от 18 июля 2011 № 223-ФЗ: по сост. на 07 июня 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30 (Часть первая). – Ст. 4571.

1. 9 О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2007 № 209-ФЗ: по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

1. 10 О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ: по сост. на 29 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (Часть первая). – Ст. 3434

1. 11 О естественных монополиях: федеральный закон от 17 августа 1995 № 147-ФЗ: по сост. на 29 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 34. – Ст. 3426.

1. 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), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, 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 Российской Федерации от 30

августа 2017 г. № 1042: по сост. на 30 августа 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

1. 13 О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 563: по сост. на 12 мая 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 21. – Ст. 3015.

1. 14 Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям: постановление Правительства Российской Федерации от 04 февраля 2015 г. № 99: по сост. на 04 августа 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 976.

1. 15 О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования): постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2015 г. № 964 по сост. на 11 сентября 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 38. – Ст. 5292.

1. 16 Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: постановление Правительства Российской Федерации от 11

декабря 2014 г. № 1352 по сост. на 20 мая 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 51. – Ст. 7438.

1. 17 Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта: постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 по сост. на 12 мая 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 3. – Ст. 288.

1. 18 Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию: постановление Правительства Российской Федерации от 04 сентября 2013 г. № 775 по сост. на 27 марта 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 37. – Ст. 4695.

1. 19 О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 05 июня 2008 г. № 437 по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2867.

1. 20 О расчетах за выполненные работы по договорам подряда: письмо Минрегиона РФ от 01 апреля 2011 г. № 7763-ИП/08 по сост. на 01 апреля 2011 г. // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. – № 12. – Декабрь, 2011.

1. 21 О ставке рефинансирования Банка России и ключевой ставке Банка России: указание Банка России от 11 декабря 2015 г. № 3894-У по сост. 11 декабря 2015 г. // Вестник Банка России. – № 115. – 16.12.2015.

## **2. Научная литература**

2.1 Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта / А.А. Абрегова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3(27). – С.46–55.

2.2 Аверина Л.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе/ Л.В. Аверина,

А.В. Сутягин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 5. – С. 78–83 .

2.3 Аверкиева Е.С. Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора России / Е.С. Аверкиева // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2016. – С. 120–134.

2.4 Ананьев А.Г. Понятие государственного (муниципального) контракта по действующему законодательству А.Г. Ананьев // Гражданское право. – 2016. – № 5. – С. 9–13.

2.5 Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 296 с.

2.6 Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд/ Л.В. Андреева // Гражданское право. – 2016. – № 5. – С. 3–8.

2.7 Антропова Т.Ю. Как рассчитать начальную (максимальную) цену контракта / Т.Ю. Антропова // Руководитель бюджетной организации. – 2014. – № 4. – С.40–50.

2.8 Анчишкина О.В. Типы контрактов (договоров) и их применение в Российской контрактной системе в целях эффективного обеспечения публичных нужд/ О.В. Анчишкина // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2014. – С. 80–94.

2.9 Атамась. А. В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. – М. 2009. – 23 с.

2.10 Балтутите И.В. Институт государственных закупок: от Русской правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/ И.В. Балтутите // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2015. – №5. – С. 31–36.

2.11 Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд / Е.Л. Барыбина // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 79–83.

2.12 Белинская М. П. Понятие казенного подряда в историко-правовом развитии: XVIII век / М. П. Белинская // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – С. 218–222.

2.13 Беляева О.А. Административная ответственность за изменение условий государственного или муниципального контракта// Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. – М.: КОНТРАКТ, 2015. – Вып. 20. – С. 187–196.

2.14 Беляева О.А. Правовое регулирование закупок, осуществляемых бюджетным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. – Вып. 21. – С. 129–145.

2.15 Богацкая С. Запрос котировок по новым правилам / С. Богацкая: Всероссийский информационно-аналитический еженедельник: Аукционный Вестник. – URL: <http://auctionvestnik.ru/node/137> (дата обращения: 23.09.2017).

2.16 Богданов Д.Е. Договор подряда и договор поставки: проблемы разграничения в науке и правоприменительной практике/ Д.Е. Богданов, С.Г. Богданова // Законодательство и экономика. – 2017. – № 3. – С. 3–7.

2.17 Болдырев, В. А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права. – Омск : Омская академия МВД России, 2010. – 340 с.

2.18 Брагинский М. Подряд, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, возмездное оказание услуг (главы 37, 38, 39 ГК РФ)/ М. Брагинский // Хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 7–16.

2.19 Бубнова М. Дефекты в строительстве: споры сторон/ М. Бубнова// Жилищное право. – 2017. – № 4. – С. 59 –66.

2.20 Ванин В.В. Государственный контракт как правовая форма отношений по удовлетворению публичных нужд / В.В. Ванин // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 6. – С. 12– 15.

2.21 Виданова А.И. Государственный (муниципальный) контракт: особенности заключения, изменения, расторжения/ А.И. Виданова // Практика муниципального управления. – 2010. – № 12. – С. 12–18.

2.22 Вопрос-ответ // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. – 2016. – № 7. – 13 с.

2.23 Галичевская Е. Закупка у единственного поставщика по 44-ФЗ: что нужно учитывать/ Е. Галичевская //Школа электронных торгов. – 2016. – URL: <https://school.kontur.ru/publications/51> (дата обращения: 23.09.2017).

2.24 Глазов Н.М. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве / Н.М. Глазов // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). – 2011. – С. 19–23.

2.25 Гомола А.И. Теория государства и права: учебник. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2017. – 206 с.

2.26 Гребенникова В.А. Векторы развития и финансовые инструменты контрактной системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд/ В.А. Гребенникова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2015. – № 1. – С. 174–179.

2.27 Гурьянова Н.В. Особенности правового положения застройщиков/ Н.В.Гурьянова. – 2017. [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

2.28 Гусев А. Обзор судебной практики относительно применения законодательства о контрактной системе/ А. Гусев // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. – 2017. – № 8. – С. 57–68.

2.29 Джамалутдинов Д.И. Историко-правовые аспекты зарождения и становления основ нормативного регулирования договора подряда в России/ Д.И. Джамалутдинов // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – С. 2335–2340.

2.30 Дидковская О.В. Методические подходы к формированию системы стоимостного инжиниринга в строительстве: Монография/ О.В. Дидковская, М.В.Ильина, О.А. Мамаева, М.А.Коновалова, Е.С Спирина. – Самара: Самарский государственный архитектурно-строительный университет, 2013. –292 с.

2.31 Евстащенко А.Н. Отдельные вопросы закупок строительных работ в рамках Законов 44-ФЗ и 223-ФЗ / А.Н. Евстащенко // Прогосзаказ.рф. – 2017. – № 6. – С. 6 –21.

2.32 Жевняк О.В. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ/ О.В.Жевняк, Е.Г. Шаблова // Право и экономика. – 2017. – № 4. – С. 29–36.

2.33 Забелин А.В. Особенности описания объекта государственных и муниципальных закупок строительных работ / А.В. Забелин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. – С. 80 – 83.

2.34 Замышляев Д.В. Проблемы неэффективности использования бюджетных средств в сфере размещения государственных заказов/ Д.В.Замышляев, Е.К. Задорожнюк // Финансовое право. – 2009. – № 9. – С. 11 – 15.

2.35 Иншакова А. О. Обращение главного редактора / А. О. Иншакова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2015. – № 2 (27). – С. 3 – 4.

2.36 Кинев А.Ю. Борьба со сговорами на торгах - путь к снижению расходов государства / А.Ю. Кинев // Юрист. – 2016. – № 1. – С. 14 – 19.

2.37 Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. – М.: Юстицинформ, 2014. – 928 с.

2.38 Коробейникова Л.С. Информационные источники формирования начальной (максимальной) цены договора/ Л.С. Коробейникова, Г.В. Прокопчук //

Анализ, моделирование и прогнозирование экономических процессов: материалы IV Международной научно-практической интернет-конференции. – Воронеж: ЦНТИ, 2012. – С. 132 – 134.

2.39 Костюченко А.Г. Государственные и корпоративные закупки как инструмент поддержки и развития субъектов малого предпринимательства/ А.Г. Костюченко // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2015. – № 1. – С. 128 – 131.

2.40 Котельников В.Ю. От Федерального закона № 94-ФЗ к Федеральной контрактной системе: инновации конкурсных торгов/ В.Ю.Котельников, Е.М. Гасанова / В.Ю. Котельников // Journal of Economic Regulation — Вопросы регулирования экономики. – 2012. – № 1. – Т. 3. – С. 5 – 14.

2.41 Крылова Е. Б. Отдельные аспекты финансирования государственных и муниципальных закупок в России / Е. Б. Крылова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – С. 24 – 28.

2.42 Кудилинский М.Н. Административные процедуры размещения государственного заказа / М.Н. Кудилинский // Известия вузов. Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 127 –132.

2.43 Кузнецов, В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. – М., 2005. – 188 с.

2.44 Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. – М.: Юстицинформ, 2016. – 192 с.

2.45 Леонова К.А. Создание преимущественных условий как вид ограничения конкуренции / К.А. Леонова // Конкурентное право. – 2015 –. № 4. – С. 15 –20.

2.46 Лукьянова В. В. Бюджетные учреждения как субъекты в сфере закупок по контрактной системе/ В. В. Лукьянова //Вестник Самарского государственного университета. – 2014. – С. 177 –183.

2.47 Макаров О.В. Зарождение нормативно-правового регулирования строительства: римское и российское право/ О.В. Макаров // История государства и права. – 2012. – № 12. – С. 42 –46.

2.48 Матевосян С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.С. Матевосян // Финансовый право. – 2013. – № 8. – С. 8. – 11.

2.49 Замышляев Д.В. Проблемы неэффективности использования бюджетных средств в сфере размещения государственных заказов/ Д.В.Замышляев, Е.К. Задорожнюк // Финансовое право. – 2009. – № 9. – С. 12 –21.

2.50 Милонаец О.В. Так можно или нельзя изменять существенные условия контракта?/ О.В. Милонаец // Прогосзаказ.рф. – 2017. – № 3 . – С. 20 –31.

2.51 Немченко Э. В. История этапов возникновения и развития правового регулирования отношений по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных (муниципальных) нужд/ Э. В. Немченко // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2012. – С. 28 –33.

2.52 Оболяева Ю. И. Малый и средний бизнес в системе контрактных отношений / Ю. И. Оболяева // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2016. – С. 74 –82.

2.53 Осипова С. Б. Государственные нужды: понятие и критерии определения/ С. Б. Осипова // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2015 . – С. 98 –103.

2.54 Пахомов Ю.Г. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы/ Ю.Г.Пахомов, Л.М. Пахомова // Ars Administrandi. – 2014. – № 3. – С. 16 –25.

2.55 Полотовская Е.Ю. Проблемы участия государственных (муниципальных) учреждений в конкурентной системе / Е.Ю. Полотовская // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 2. – С. 241 –246.

2.56 Потрашков С. Особенности государственных и муниципальных контрактов: споры / С. Потрашков // Административное право. – 2015. – № 4. – С. 21 –25.

2.57 Пратура О.С. Проблемы ценообразования при осуществлении закупок/ О.С. Пратура // Прогосзаказ.рф. – 2016. – № 2. – С. 39 –60.

2.58 Придачук М.П. Начальная максимальная цена контракта: проблемы определения и перспективы развития/ В.В.Яковенко, М.П. Придачук, А.Н. Табаков // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 6-2. – С. 814 –818.

2.59 Путеводитель по договорной работе. Государственный и муниципальный контракт от 18.09.2017 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

2.60 Пяткин Д.А. Правовые основы использования конкурса как способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)/ Д.А. Пяткин, Т.В. Андрейчук// Ленинградский юридический журнал. – 2016. – С 124 –129.

2.61 Решетова А.Ю. Изменения законодательства, направленные на повышение эффективности критериев открытых конкурсов на проектирование/ А.Ю. Решетова // Вестник МГСУ. – 2014. – С. 188 –192.

2.62 Русская Правда в краткой редакции [Электронный документ]. – URL: [http://his95.narod.ru/rus\\_pr2.htm](http://his95.narod.ru/rus_pr2.htm) (дата обращения 10.09.2017 г.).

2.63 Славинский П.В. Этапы развития системы правовой регламентации и государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа/ П.В. Славинский // Финансовое право. – 2016. – № 11 . – С. 39 –44.

2.64 Спиридонов С.А. Проблемы законодательного разделения нужд Российской Федерации, государственных заказчиков и бюджетных учреждений при заключении государственных контрактов /С.А. Спиридонов// Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 4. – С. 17 –39.

2.65 Спицына Л.Ю. Государственные закупки как механизм стимулирования производства инновационных товаров, работ и услуг/ Л.Ю. Спицына // Вестник науки Сибири. – 2012. – № 4 (5). – С. 192 –196.

2.66 Титова Г.Г. Особенности применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для закупок товаров для государственных нужд/ Г.Г. Титова //Проблемы современной экономики. – 2015. – С. 303 – 305.

2.67 Старкова Н.О. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом / Н.О.

Старкова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – С. 1 – 6.

2.68 Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К.И. Стурза // История государства и права. – 2013. – № 4. – С. 20 –24.

2.69 Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. – 2017. – № 9. – С. 7 – 9 .

2.70 Суханов Е.А. Российское гражданское право: в 2 т. Т.11. Обязательственное право. – М., 2010. – 222 с.

2.71 Тарабаев П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Тарабаев Павел Сергеевич. – Екатеринбург, 2008. – 180 с.

2.72 Титова Г.Г. Проблемы, возникающие в ходе закупки товаров у единственного поставщика/ Г.Г. Титова // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 24 –27.

2.73 Тормозова Е.Д. Особенности нормативно-правового регулирования закупочной деятельности в современной России / Е.Д. Тормозова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – С. 356 –358.

2.74 Тюриков М.С. Учреждения как участники контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / М.С. Тюриков //Вестник Пермского университета. Юридические науки. – № 2(24). – 2014. – С. 160 –167.

2.75 Фабрика Е.В. Модель расчета начальной (максимальной) цены контракта на дорожные работы / Е.В. Фабрика // Молодой ученый. – 2015. – № 9. – С. 321 – 324.

2.76 Фетюков Ф.В. К вопросу о материально-техническом обеспечении деятельности государственных органов и учреждений/ Ф.В. Фетюков // Администратор суда. – 2016. – № 3. – С. 23 –26.

2.77 Фукина С.П. Государственные закупки как инструмент развития малого предпринимательства/ С.П. Фукина, Г.Т. Гафурова, Г.Н. Нотфуллина // Экономика региона. – 2016. – С. 1233 –1243.

2.78 Чумаченко И.В. Договоры в области строительства / И.В. Чумаченко // Правовые вопросы строительства. – 2015. – № 2. – С. 9 –15.

2.79 Чупандина Е.Е. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета)/ О.Н. Балаева, Л.С. Коробейникова, Е.Е. Чупандина, А.А. Яковлев // Университетское управление: практика и анализ. – 2014. – № 2. – С. 54 –58.

2.80 Шершеневич Г.Ф. Учебник Русского гражданского права. – М.: «Спарк», 1995. – 556 с.

2.81 Щербаков В.А. Закрытые процедуры отбора исполнителей государственных заказов: прошлое и современность / В.А. Щербаков // Законодательство и экономика. – 2016. – № 7. – С. 7 –12.

2.82 Юдина М. Поставщики идут на «Таран». Обзор основных схем обхода требований Закона № 44-ФЗ при проведении закупок/ М. Юдина // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». – 2015. – № 14. – С. 44 –47.

2.83 Яровой А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Яровой Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2005. – 202 с.

2.84 Яруллин, С. М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С. М. Яруллин // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26 –29.

### **3. Материалы правоприменительной практики**

3.1 Определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 № 302-ЭС16-6763 по делу № А78-6604/2015[Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

3.2 Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»// Вестник ВАС РФ. – № 8. – Август, 2006.

3.3 «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016)» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 11 и 12. – ноябрь – декабрь. – 2016 г.

3.4 Решение ФАС России от 20.01.2017 по делу № К-55/17 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

3.5 Решение ФАС России от 06.11.2014 по делу № К-1576/14 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

3.6 Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2016 № 11АП-1840/2016 по делу № А49-11029/2015 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2017).

3.7 Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.07.2015 № Ф07-4783/2015 по делу № А26-9973/2014 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

3.8 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.06.2015 № Ф03-2318/2015 по делу № А73-16662/2014 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

3.9 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 июня 2015 г. № Ф09-3089/15 по делу № А34-6438/2014 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

3.10 Постановление Арбитражного суда Восточно - Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. № Ф02-1143/15 по делу № А33-12870/2014 [Электронный ресурс]. –

Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).