

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы Гражданско-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. О. зав. кафедрой ГП


 Т. А. Зайцева

« 15 » июня 2018 г.


БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Государственные и муниципальные закупки как объект гражданско-правового регулирования

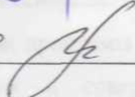
Исполнитель
студент группы 421061

 15.06.18. М. О. Каравеева

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук

 15.06.18 М. С. Газиев

Нормоконтроль

15.06.18  О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ
И. О. зав. Кафедрой ГП
_____ Т. А. Зайцева
(подпись)
« ____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Караваевой Марины Олеговны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Государственные и муниципальные закупки как объект гражданско-правового регулирования.

(утверждена приказом от 9 апреля 2018 г. № 772-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 10 июня 2018 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ (первая, вторая часть), Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): теоретические основы государственных и муниципальных закупок как объекта гражданско-правового регулирования; нормативно-правовые основы осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации; практика применения государственных и муниципальных контрактов; проблемы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок и совершенствование законодательства регулирующего государственные и муниципальные закупки.

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) нет.

7. Дата выдачи задания 30 октября 2017 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Газиев Машхурджон Санакулович, доцент, канд. юрид. наук.

Задание принял к исполнению: _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 с., 46 источников.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ, ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС, ПРОБЛЕМЫ

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить теоретические основы государственные и муниципальные закупки как объекта гражданско-правового регулирования;
- рассмотреть нормативно-правовые основы осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации;
- выявить проблемы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок;
- предложить совершенствование законодательства регулирующего государственные и муниципальные закупки.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации закупок для государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие закупки для государственных и муниципальных нужд, а также научные и практические исследования.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические основы государственные и муниципальные закупки как объекта гражданско-правового регулирования	9
1.1 Государственные и муниципальные закупки: история развития и Современность	9
1.2 Правовая природа и сущность государственных и муниципальных закупок	12
2 Государственные и муниципальные закупки как объект гражданско-правового регулирования	21
2.1 Нормативно-правовые основы осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации	21
2.2 Практика применения государственных и муниципальных контрактов	25
3 Проблемы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок и совершенствование законодательства регулирующего государственные и муниципальные закупки	41
Заключение	50
Библиографический список	54

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации;
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;
ЕИС – единая информационная система;
ФАС – Федеральный Арбитражный суд;
ФЗ – федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. (в редакции от 1.06.2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

Правовое регулирование отношений между государством и участниками предпринимательской деятельности довольно сложный вопрос, который регулируется посредством государственного контракта. Государственный или муниципальный контракт – это договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) с государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд.

Посредством осуществления закупок государство оказывает воздействие на сектора экономики, способствует их развитию. В Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Также в нашей стране гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Российским законодательством регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения

гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Государственные закупки сейчас оказывают влияние на уровень цен, доходы частных предпринимателей, которые становятся заинтересованными в увеличении объемов производства и количества продаж.

Посредством осуществления государственных закупок к решению социальных и экономических задач привлекается и сектор частного предпринимательства. Одним из способов осуществления государственных нужд является договор поставки товаров. Договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд является одной из разновидностей договора поставки.

Поскольку государство занимает все более активные позиции в российской экономике, проблема формирования эффективно функционирующей и конкурентоспособной системы государственных и муниципальных закупок становится весьма актуальной. Появилась необходимость способствовать развитию механизмов рынка государственных закупок для соответствия данных механизмов в развивающейся экономике России.

В том числе актуальность темы исследования обуславливается следующим:

- во-первых, гражданско-правовое регулирование государственных закупок важно как в теоретическом, так и в практическом плане, поскольку государственный заказ обеспечивает не только государственные нужды, реализацию целевых программ, формирование резервного фонда, но и обеспечивает экономическое, социальное, правовое развитие всей страны;

- во-вторых, важность изучения данной темы обусловлена современным состоянием гражданско-правового регулирования размещения государственных закупок для государственных и муниципальных нужд.

В течение всего периода развития российского государства, институт государственных закупок подвергался изменениям и дополнениям, утрачивали

силу и издавались нормативные акты, регулирующие данную сферу государственной деятельности. В настоящее время данная тенденция также присутствует, что свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства и необходимости его совершенствования. Таким образом, анализ механизмов гражданско-правового регулирования договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд позволит определить основные направления совершенствования данного института и максимально учесть государственные и частные интересы.

Цель бакалаврской работы заключается в исследовании гражданско-правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд, и разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить теоретические основы государственные и муниципальные закупки как объекта гражданско-правового регулирования;
- рассмотреть нормативно-правовые основы осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации;
- выявить проблемы правового регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок;
- предложить совершенствование законодательства регулирующего государственные и муниципальные закупки.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации закупок для государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие закупки для государственных и муниципальных нужд, а также научные и практические исследования.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1 Государственные и муниципальные закупки: история развития и современность

История становления и развития системы государственных закупок уходит своими корнями в глубь веков. В 1654 году царь Алексей Романов издает Указ о подрядной цене по закупке муки и сухарей в город Смоленск. За определенный объем доставляемого груза могла назначаться конкретная розничная цена в размере 40 копеек или 55 копеек или же 1,5 рубля. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в город Смоленск, в этих условиях он в целом и полностью освобождался от государственной пошлины. То есть еще пока что никаких конкурсов пока еще нет, но уже начали зарождаться его характерные признаки — поиск исполнителей, заказ публичного характера, условия.¹

Правовое регулирование правоотношений, которые регулировало заключение государственных контрактов в России приобрело комплексный характер в эпоху правления Петра 1. В первую очередь это было взаимообусловлено проводимым в тот период реформированием политической, общественной, экономической сферой жизни государства. В 1721 году был издан «Регламент Адмиралтейства и верфи» — один из первых актов, закрепивших процедуру проведения торгов. В частности, при объявлении торгов должны были сразу указываться условия подряда, время начала и окончания подачи заявок и место проведения торгов — всего того, без чего в настоящее время просто немислимо извещение о проведении процедуры размещения заказов.²

¹ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 20-24.

² Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 2014. № 8. С. 39-44.

Толчком к усовершенствованию системы закупок и, как следствие этого, введение «Регламента Адмиралтейства и верфи» стали коррупция и фиктивные цены. Каждый период развития государства российского характеризуется своими отличительными чертами, которое потом отражается в нормативных актах. Например, в советском союзе существовал институт государственного заказа в условиях командно-административной экономики, где сектор экономики в основном был государственным.

Вследствие в будущем при формировании свободного рынка требовалась новая база законодательства, которая регулировала бы все этапы государственных закупок. С переходом к рыночной экономике изменилась политика, технология, механизм размещения госзакупок. В переходный период взаимоотношения участников. Взаимоотношения участников государственных закупок в переходный период определялся Законом Российской Федерации от 28.05.1992. №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», Федеральный Закон от 13.12.1994 №60 Федеральный Закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Правила взаимодействия сторон при заключении договора поставок или подряда регулировалось этими законодательными актами. Законодательную основу государственных заказов в Российской Федерации заложили нормативные акты, которые были приняты в 1994-1995 гг. Так что же такое «государственные закупки» или «государственный заказ»? Это приобретение услуг, работ, товаров для удовлетворения государственных и муниципальных нужд на бюджетные средства. Договор, который заключен между заказчиком (от имени государства). Что касается коррупции в сфере государственных закупок, с ней сталкиваются все страны мира. Также надо отметить, что отсутствие правовых санкций за нарушение прав поставщиков ставило под большое сомнение реальность получения государственного контракта для широкого круга предприятий. Так, цену контракта умышленно завышали под нужного поставщика. Обычному предпринимателю в данной ситуации

выиграть тендер было просто невозможно. Ситуация изменилась с введением в действие Федерального закона № 94-ФЗ в 2005 году.³

Появилась возможность конкуренции на открытых торгах. Получила развитие информационная система государственных закупок. Придать больше публичности и прозрачности процессу государственных закупок помог Федеральный закон № 44-ФЗ 2013 года,⁴ который заменил Федеральный закон № 94-ФЗ. Результатом закупок по Федеральному закону № 44-ФЗ является контракт – документ, имеющий письменную и электронную форму. Данный закон определяет порядок регистрации, условия выполнения контракта, пути обеспечения его выполнения и ответственность сторон. Исходя из этого, сотрудник, занимающийся государственными закупками, должен планировать и обосновывать закупки, определять состояние конкурентной среды на рынке товаров, работ и услуг, обосновывать начальную (максимальную) цену контракта, подготавливать и размещать в информационной системе документацию о закупках. Также в его работе должна быть четкая организация заключения контракта, оплаты поставляемого товара, выполненной работы или оказания услуг, взаимодействие с поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Обоим сторонам необходимо выполнить все прописанные условия контракта, так как нарушение одним из сторон условий контракта ведет к наложению штрафных санкций. Избежать ответственности возможно только в случае доказательства форс-мажорной ситуации.

Например, поставщик доставил товар позже установленного срока, и были наложены пени, а вины его в этом не было. Требуется в обязательном порядке доказать всеми возможными способами его невиновность. Если просрочка доставки товара произошла по причинам, не зависящим от поставщика, это и есть форс-мажор. Отметим также, что с появлением

³ ФЗ от 21.07.2005 № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 31.50.2018)

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. - С. 1652

федеральных законов, регламентирующих государственные закупки, стало возможным экономить бюджетные средства. В данный момент хочется надеяться, что разговоры о закупках, дорогих автомобилях, золотых унитазах уйдут в прошлое. Появилось такое понятие, как «нормирование государственных закупок», которое подразумевает установление требований, в том числе и цены, к закупаемым товарам.

Исторический опыт прошлых лет нормотворчества повлиял на современное законодательство в области государственного заказа. Так как экономические условия изменились, и это повлекло трансформацию сферы законодательства.

Но все же, определённые вопросы в сфере государственных закупок ещё остаются, решить их помогут новые более сбалансированные законы, опирающиеся на реалии времени.

1.2 Правовая природа и сущность государственных и муниципальных закупок

Развитие рыночных отношений не мешает государству каждый год вкладывать бюджетные средства в закупки, чтобы удовлетворить собственные нужды, дать толчок к развитию экономики как на федеральном, так муниципальном уровне.

Постоянно происходит размещение заказа как на поставку товаров, так оказание услуг или выполнение различных работ.

Поставщик выявляется только в результате конкурентной борьбы после проведенных торгов, при условии соблюдения выдвинутых требований, указанных в подготовленном пакете.

Победитель выдвигает выгодное предложение, чтобы заключить контракт, выполнить и получить бюджетные средства, столь необходимые для развития бизнеса.

Сама процедура теперь регулируется принятым в 2013 году федеральным законом № 44, где говорится о контрактной системе в сфере закупок, работ и услуг.

Основной целью при проведении закупочной кампании является обеспечение заданного результата (приобретение требуемого количества материальных ресурсов установленного качества) с наименьшими затратами.

Под управлением закупками продукции понимается совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на процедуры торгов для достижения заданного результата (удовлетворение государственных нужд). Перед управлением закупками продукции для обеспечения государственных нужд ставятся такие цели, как:

- эффективное удовлетворение государственных (федеральных и региональных) и муниципальных нужд.
- сокращение расхода бюджетных средств.
- предотвращение коррупции.

Несмотря на немалую выгоду, которые получает победитель торгов, далеко не всегда потенциальные поставщики стремятся принять в них участие. Поэтому они упускают возможность заработать приличные деньги и упрочить деловую репутацию.⁵

Ведь государственные и муниципальные закупки гарантируют социальную и экономическую стабильность, регулируют товарный рынок, включающий в себя продукцию, услуги и работы, в том числе связанные с интеллектуальной собственностью. Это научные публикации, создание проектной и технической документации.

Начинающие бизнесмены неверно представляют себе механизм участия в торгах или не соблюдают требования при заполнении заявки, что приводит к отклонению.

- нужно узнать о выдвигаемых требованиях и посчитать количество баллов, чтобы пройти первый отборочный этап.

- потребуется получить сертификат электронно-цифровой подписи в специализированном центре.

⁵ Карпишин А. В. Повышение эффективности государственных закупок // Экономика и предпринимательство. 2014. № 1. С. 548-550.

- при невысоких доходах придется внести обеспечение и поэтому средства будут заморожены на протяжении, как минимум, одного месяца.

- после подписания контракта надо обязательно выполнить условия в указанные сроки, так как происходит постоянный контроль со стороны государства.

Процедура закупок стала удобной и прозрачной, поскольку удастся снизить уровень коррупции и обеспечить государственные потребности и нужды.

Механизм пока остается сложным, ведь надо сформировать пакет требований, сделать правильный выбор поставщика, производить контроль и оценить результаты исполнения.

Положительное значение закупки играют в том случае, когда дело касается муниципальных нужд. Здесь удастся задействовать бюджетные и внебюджетные средства.

Таким способом местные власти помогают развиваться малому бизнесу, развивают определенные отрасли. В результате удастся стимулировать производство, удерживать цены на уровне и внедрять инновационные технологии.

Государственные и муниципальные закупки стали неплохим инструментом регулирования рыночной экономики, развития бизнеса, науки и техники. Прозрачная процедура открытых аукционов и конкурсов расширяет число поставщиков, лучше защищает предпринимателей и социально уязвимые слои населения.

В РФ применяется множество способов организации закупок, из которых самые популярные – закупка у единственного поставщика, электронный аукцион и запрос котировок. Таким образом закупается половина товаров и услуг, в том числе, самими органами власти, которые должны поддерживать конкуренцию.

Исследования разных авторов свидетельствуют, что необходима реформа законодательства:

эта сфера связана с многочисленными, в том числе, коррупционными, рисками.

Нужно использовать зарубежный опыт, поскольку российская практика определения поставщиков часто противоречит требованиям развития конкуренции.

Правовые требования к государственному контракту сложны и многообразны – нужен общественный контроль за деятельностью заказчиков. Актуальной проблемой закупок является повышение их эффективности: рынок закупок следует развивать. Отдельный вопрос - регулирование отношений поставки.

Закупочная деятельность имеет ряд особенностей, которые влияют на выбор поставщика. Как только меняется законодательство, схемы распределения крупных заказов видоизменяются. Таких схем много и приспособлены они к изменениям законодательства очень умело. В данной сфере действуют рыночные законы, согласно которым, каждое преступление (в данном случае, сговор между заказчиком и поставщиком, подрядчиком, исполнителем) имеет цену.⁶

Административная ответственность, которая, чаще всего, применяется к должностным лицам заказчика, и низкие суммы штрафов не могут повлиять на ход дела. Нужна уголовная ответственность, и не только по 178 статье УК РФ («Ограничение конкуренции»). Помимо статьи 285 УК РФ «Злоупотребления служебными полномочиями», нужно активно применять для борьбы с нарушениями в этой сфере и другие. Речь не идет о том, что статьи УК вообще не применяются в сфере закупок в РФ – просто прецедентов в этой области мало. Их недостаточно, чтобы решить проблему и создать условия для нормальной рыночной конкуренции.

В сфере госзаказа фигурируют очень крупные суммы, отдельные контракты сопоставимы с бюджетом небольших городов. Особенность контрактной системы в том, что часть заказов относится к «государственной

⁶ Доронин С. Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления. – М. : Инфра-М, 2013. С.231.

тайне», проводится закрытыми способами.

Это при том, что расходы на оборону и безопасность в нашей стране неуклонно повышаются и суммы сделок постоянно растут. Такие сферы закрыты от общественного контроля. Ущерб от нарушения законодательства в сфере закупок огромен, но его трудно выявить при действующей системе борьбы с коррупцией.

Большинство авторов предлагают для повышения эффективности закупок их более точное планирование, без исключений для предприятий ВПК; увеличение доли закупок у малого и среднего бизнеса и пр. Однако эти, в целом, правильные подходы являются «полумерами», которые, сами по себе, не могут устранить противоречия между 44 ФЗ («О контрактной системе...»), 223 ФЗ («О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц») и 275-ФЗ («О государственном оборонном заказе»).

За рубежом также существует проблема нецелевого использования бюджетных средств. Не каждое государство или муниципалитет являются образцом соблюдения законодательства. Однако есть положительные примеры, которым необходимо следовать, чтобы наша закупочная система соответствовала задачам, которые ставятся перед ней.

Возвращаясь к практике государственного и муниципального заказа в РФ и проблемам эффективной организации закупок, следует отметить, что отношения «поставщик-потребитель» в РФ регулируются Гражданским кодексом. Так, в главе 30, в которой регламентируется купля-продажа, параграф 4 полностью посвящен поставкам товаров для государственных и муниципальных нужд (ст. 525 -534).

Государственный и муниципальный контракт – это двусторонне обязывающий предпринимательский гражданско-правовой договор, в котором свобода сторон при определении условий контракта ограничена (кроме случая соглашения сторон). Закупка начинается с определения поставщика и заканчивается исполнением обязательств. В этой связи, интерес представляет анализ правовой основы поставок.

Говоря о совершенствовании контрактной системы, следует обратить внимание на ответственность сторон за надлежащее исполнение контракта. Большой вред заказчику наносят недобросовестные поставщики, которые занижают цены, чтобы получить контракт, а затем нарушают сроки, поставляют товары ненадлежащего качества.

Заказчик не всегда может застраховать себя от их действий (например, при запросе котировок, когда не предусмотрено обеспечение исполнения контракта). После внесения в реестр недобросовестных поставщиков, такой поставщик может открыть новую фирму-однодневку и снова участвовать в закупках. Возмещение убытков через суд не решает проблему из-за длительности процедуры и низких штрафов. Много случаев предоставления необеспеченных или поддельных банковских гарантий.

Использование единой информационной системы – портала, на котором официально производятся все государственные и муниципальные закупки в РФ, в свое время, стало важным шагом вперед. Однако, этого недостаточно. Решение проблемы – в повышении информационной прозрачности всего процесса закупок и создании единого электронного реестра банковских гарантий, который позволит проверять и контролировать их в онлайн-режиме.

Следует отметить, что в юридической литературе нет единой точки зрения относительно понимания сущности и правовой природы института государственных и муниципальных нужд. В научной доктрине и судебной практике продолжает оставаться нерешенным вопрос о правильном толковании правовой категории «государственные и муниципальные нужды».

В частности, Е.Л. Барыбина придерживается мнения, что к государственным и муниципальным нуждам следует относить общественно значимые потребности, которые закреплены определенными нормативно-правовыми актами, потребность удовлетворения в которых имеется у большого круга участников правоотношений.

Как верно замечает Е.М. Тужилова-Орданская, в действующем законодательстве отсутствует четкое определение термина «государственные

(муниципальные нужды», что способствует разнообразной трактовке в ущерб частным интересам, т.е. собственникам имущества, поскольку данные нужды могут быть обусловлены не только публичными, но и частнохозяйственными интересами органов власти.

В этой связи автор высказывается о необходимости установления более четких критериев общепольности интересов. По нашему мнению, правоотношения, возникающие в связи с осуществлением нормативно-правового регулирования, так же как и правоотношения по осуществлению контроля, аудита в сфере закупок, мониторинга закупок, должны в обязательном порядке входить в контрактную систему в сфере государственных и муниципальных закупок.

Следует заметить, что, несмотря на косвенное влияние данных правоотношений на обеспечение государственных и муниципальных нужд, совершение вышеуказанных действий во многом способствует этому, обеспечивая достижение указанной цели.

В юридической литературе встречаются самые различные определения и трактовки исследуемого института.⁷

Так, по мнению Е.А. Малыхиной, правоотношения в сфере закупок следует рассматривать в качестве особого механизма, учрежденного в целях регулирования правоотношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Исходя из приведенного определения, следует, что данные правоотношения представляет собой совокупность правовых средств (правовых норм, индивидуальных правовых предписаний и др.), с помощью которых и происходит регулирование общественных отношений в этой сфере. Анализ приведенного состава правоотношений не позволяет утверждать о наличии в них правовых средств. Как отмечает ряд авторов, совершаемые участниками контрактной системы действия, являются актами реализации права, а не

⁷ Викторов В.Ю. Госзакупки: законодательная основа. М.: Юрайт, 2013. С. 492

средством правового регулирования.

По мнению С.С. Матевосян, понятие «контрактная система» было заимствовано законодателем из правовой системы США, для которой характерно рассмотрение контрактной системы в широком понимании, а именно в качестве закупочной деятельности в целом, а не сведение ее только к участникам этой деятельности.

По утверждению ряда исследователей, структура правоотношений в сфере контрактной системы помимо вышеобозначенных элементов включает в себя еще и единую информационную систему (далее - ЕИС), выступающей в качестве основополагающего элемента информационного обеспечения контрактной системы.

Считаем данную точку зрения также необоснованной, поскольку в законе о контрактной системе указан исчерпывающий перечень случаев использования ЕИС, что не позволяет причислить ее к неотъемлемому элементу контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Е.П. Чорновол полагает, что контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок представляет собой совокупность правовых связей, возникающих между ее участниками, и характеризующиеся различием отраслевой принадлежности частного и публичного порядка, которые формируются посредством действий ее субъектов применительно к отдельным стадиям процесса государственных и муниципальных закупок.

С.А. Черемухина придерживается мнения, что система государственных закупок является особой сферой, состоящей из последовательных экономических отношений хозяйствующих субъектов, в основе которой положено удовлетворение частных и общественных потребностей на условиях оптимального сотрудничества.

В свою очередь, Л.В. Андреева отмечает, что при определении сущности контрактной системы необходимо акцентировать внимание на семантическом значении слова «система», поскольку использование методов системного подхода способствует надлежащему и всестороннему правовому

регулированию стадий процесса закупок. В своей основе контрактная система носит элементы договорно-правовых отношений, возникающих между публичными образованиями и поставщиками товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Участники контрактной системы выступают в качестве самостоятельных субъектов правоотношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с планированием и осуществлением закупок. Участники контрактной системы совершают определенные действия, представляющие собой объект правоотношения. На основании вышеизложенного считаем, что контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок представляет собой совокупность правовых отношений, возникающих между определенными лицами, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством проведения закупок.

Контрактная система состоит из различных правовых отношений, которые складываются в процессе планирования, осуществления государственных и муниципальных закупок, мониторинга, аудита и контроля в сфере указанных закупок. К указанным правовым отношениям следует причислить и правоотношения, которые возникают при исполнении государственного оборонного заказа (ч. 2 ст. 16 Закон № 44-ФЗ).

Полагаем, что контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок представляет собой совокупность взаимосвязанных публичных и частноправовых отношений, различающихся правовой природой, которые возникают между определенными субъектами и направлены на планирование, определение поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществление, мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ КАК ОБЪЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1 Нормативно-правовые основы осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации

В настоящее время в Российской Федерации сформирована достаточно полная нормативно - законодательная база по организации закупок товаров/работ/услуг для государственных и муниципальных нужд. Состав нормативно правовых актов в сфере государственных закупок включает свыше трехсот документов разных уровней.

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере государственных закупок основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского Кодекса РФ, Бюджетного Кодекса РФ. Основным законом регулирующим закупки для товаров/работ/услуг для государственных и муниципальных нужд является Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Государственные закупки представляют собой приобретение товаров, работ и услуг для нужд государства за счет бюджетных средств. Именно с этой целью формируется механизм финансирования в сфере государственных и муниципальных закупок. Структурные элементы такого механизма включают: Первый элемент. Правовое регулирование посредством системы законов и подзаконных актов, регламентирующих нормы, правила и процедуры осуществления закупочных процедур.

Система нормативных правовых актов, регулирующих формирование, размещение и реализацию государственного и муниципального заказа, включает:

- федеральные законы, регулирующие сферу закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

- нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

- нормативно-правовые акты федерального органа исполнительной власти по регулированию отношений хозяйствующих субъектов в сфере закупок.

- международные договоры.⁸

Новая ступень развития государственного заказа потребовала более детальной и качественно иной регламентации закупочного процесса. С 2005 по 2013 гг. деятельность в сфере закупок осуществлялась в соответствии с 28 правилами, установленными Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Закон был введен с целью:

- обеспечения единства экономического пространства в Российской Федерации;

- эффективного использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;

- расширения сферы для участия физических и юридических лиц в закупочной деятельности и в стимулировании этого процесса;

- развития добросовестной конкуренции;

- обеспечения прозрачности размещения заказов;

- предотвращения коррупции в сфере государственных закупок и совершенствования деятельности органов государственной власти.

Закон основывается на положениях Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации. Формирование целостной нормативно-правовой основы закупочной деятельности продолжено принятием Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Он регулирует процедуры закупок государственных корпораций, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации

⁸ Галанов В.А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. М.:ИНФРА-М. 2014. С. 63.

(захоронения) твердых бытовых отходов, государственных унитарных предприятий, автономных учреждений, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля государства в совокупности превышает 50 %.

Федеральный закон № 44-ФЗ является основным нормативно-правым актом, регулирующим отношения в сфере государственных закупок. Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Начало действия редакции данного закона, за исключением отдельных положений, определено с 1 января 2014 г. С этого момента утрачивает силу Закон № 94-ФЗ. Закон о контрактной системе призван регламентировать отношения в сфере закупок, а также устранить те существенные недочеты, которые имели место в действующей ранее нормативно-правовой базе.

Основные стороны процесса закупки, регулируемые вышеуказанным федеральным законом перечислены ниже:

- планирование государственных закупок;
- процедуры подбора поставщика/подрядчика/исполнителя для поставки товара/выполнения работы/оказания услуги для государственных и муниципальных нужд;
- порядок заключения, регистрации, исполнения, расторжения и другие вопросы, связанные с контрактом на поставку товаров/выполнение работ/оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- контроль, мониторинг и аудит в сфере государственных закупок.

Федеральный закон 44-ФЗ накладывает серьезные ограничения регулирует суммы и объемы закупок, обязывает обосновывать начальную стоимость контракта, указывать функциональные характеристики услуг и товаров. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие государственные закупки, должны соответствовать вышеуказанному Федеральному закону.⁹

⁹ Викторов В.Ю. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» // Годичные научные чтения филиала РГСУ в г. Клину. 2014. № 2. С. 63-72

Также одну из наиболее важных ролей в системе государственных закупок играет Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В нем определены такие понятия, как необоснованно высокая и необоснованная цена услуги, которая существенно отличается от конкурентной цены данной услуги, и/или затрудняет доступ на рынок организациям, и/или оказывает негативное влияние на конкуренцию. Никуда в государственных закупках не деться и без Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи», так как в настоящее время процесс размещения государственного заказа практически полностью автоматизирован.

Весь процесс размещения закупки в Единой информационной системе сопровождается подписанием необходимых документов электронной цифровой подписью, работа на торговых площадках позволяет даже заключение контракта посредством подписания данного документа ЭП. В соответствии с нормами Федерального Закона №63 «Об электронной подписи», любой документ в электронном виде, завизированный электронно-цифровой подписью приравнивается к оригинальным бумажным носителям, подписанными вручную.

Любая закупка для государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что в связи с тем, что основным закон в сфере государственных закупок, 44-ФЗ, направлен на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, нельзя не отметить что законодательство в области закупок основывается также на нормах Федерального закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» .

Одна из ключевых особенностей нового нормативно-правового акта состоит в четком определении сферы его регулирования. В отличие от предыдущего механизма регулирования в сфере закупок, создаваемая контрактная система

представляет собой достаточно сложный и полный цикл закупок, охватывающий всю систему закупок – от планирования до исполнения обязательств по контракту. Появляется новый раздел, посвященный вопросам прогнозирования и планирования. Указанные действия должны составлять начальный этап подготовки к процедурам закупки.¹⁰

2.2 Практика применения государственных и муниципальных контрактов

Рассматривая правовой режим как особый порядок правового регулирования тех или иных отношений, несложно заметить, что такой порядок всегда уже более общих порядков правового регулирования, составной частью которых он в то же время является.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона №44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона №44-ФЗ.

Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать данному Федеральному закону.

Как следует из приведенной нормы, законодательство о контрактной системе в сфере закупок, в первую очередь Закон о контрактной системе, в определенном смысле является производным. Действительно, Закон №44-ФЗ регулирует отношения, являющиеся по своей правовой природе гражданскими (пункт 1 статьи 2, статьи 124, 125 ГК РФ).

¹⁰ Викторов В.Ю. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» // Годичные научные чтения филиала РГСУ в г. Клину. 2014. № 2. С. 63-72

ГК РФ нормативно закрепляет основные начала регулирования огромного массива отношений.

В литературе справедливо отмечается, что этот законодательный акт возглавляет систему взаимосвязанных нормативных актов, образующих отрасль гражданского права; наличие данного систематизированного источника права способствует созданию более устойчивых, стабильных норм права, рассчитанных на длительный период их действия.

Закон о контрактной системе принят на основе и в развитие норм ГК РФ, в целях специального регулирования отдельных аспектов гражданских отношений в определенной части.

Исходя из этого, в конкретных правоприменительных ситуациях нормы Закона №44-ФЗ в случае их недостаточной ясности должны толковаться и применяться системно — во взаимосвязи с положениями ГК РФ. В то же время по смыслу части 1 статьи 2 Закона о контрактной системе специальные нормы, установленные данным актом, имеют приоритет перед общими нормами гражданского законодательства.

Это соответствует общим принципам права. Для разрешения столкновений правовых предписаний (коллизий правовых норм) применяются три правила, известных со времен римского права: иерархическое («вышестоящий закон отменяет действие нижестоящего»), темпоральное («последующий закон отменяет действие предыдущего») и содержательное («специальный закон отменяет действие общего»).

В отношении федеральных законов, к каковым относятся ГК РФ и Закон №44-ФЗ, иерархическое правило не применяется. Сделанное нами выше указание на производный характер Закона о контрактной системе относится исключительно к существу правовых норм, но ни в коем случае не к юридической силе названного Закона.

Правило *lex specialis derogat lex generalis* — «специальный закон отменяет действие общего» — последовательно применяется Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 05.10.2000 №199-О указал: «В соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы».

В Постановлении от 29.06.2004 №13-П Конституционный Суд развил приведенную позицию и указал, что «в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило *lex posteriori derogat lex priori* («последующий закон отменяет действие предыдущего»), означающее следующее. Даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений».

Верховный Суд Российской Федерации в решении от 07.08.2001 № ГКПИ 01–1167 указал: «По общему правилу при наличии специальной нормы, регулирующей конкретные отношения, применяются положения этой специальной нормы».

Таким образом, если нормами Закона №44-ФЗ предусмотрены специальные правила, отличные от тех, которые предусмотрены нормами ГК РФ, применению подлежат специальные нормы. Положения ГК РФ применяются субсидиарно — при отсутствии специальной нормы либо при необходимости уточнения, конкретизации такой нормы. В качестве примера интересным представляется постановление Арбитражного суда Амурской области от 30.06.2015 № Ф03– 2318/2015 по делу № А73–16662/2014.¹¹

¹¹ Постановление Арбитражного суда Амурской области от 30.06.2015 № Ф03– 2318/2015 по делу № А73–16662/2014 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2015.

Подрядчик обратился в Арбитражный суд Амурской области с иском к заказчику о внесении изменений в контракт в части сроков выполнения работ. Иск мотивирован положениями статей 450, 451 ГК РФ и обоснован ссылкой на возникновение в ходе исполнения обязательств по сделке обстоятельств, существенно влияющих на сроки выполнения работ. Решением суда от 26.02.2015, оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 27.04.2015, в удовлетворении исковых требований отказано.

Не согласившись с указанными судебными актами, подрядчик обратился в Арбитражный суд Дальневосточного округа с кассационной жалобой, в которой просил их отменить и принять по делу новый судебный акт, удовлетворив исковые требования. В обоснование жалобы заявитель приводил доводы об отсутствии в Законе №44-ФЗ норм, регламентирующих взаимоотношения и последовательность действий сторон при наступлении обстоятельств, делающих невозможным исполнение договора.

По указанным основаниям полагает, что к взаимоотношениям сторон подлежат применению общие нормы ГК РФ, регламентирующие изменение договора. Проверив законность обжалуемых судебных актов с учетом доводов кассационной жалобы, заслушав в судебном заседании представителя общества, Арбитражный суд Дальневосточного округа не нашел оснований для их отмены.

Как следует из материалов дела и установлено судами, между заказчиком и подрядчиком заключен контракт, по условиям которого подрядчик принял на себя обязательства выполнить аварийно-восстановительные работы по капитальному ремонту объекта в соответствии с техническим заданием и графиком исполнения контракта.

Начальный и конечный сроки выполнения работ определены контрактом с указанием на даты, промежуточные сроки указаны в графике исполнения контракта (приложение к контракту). Техническим заданием предусмотрено, что для производства работ подрядчик использует материалы из карьера,

расположенного на 194км автомобильной дороги «г. Хабаровск — г. Благовещенск».

Если используются материалы из мест, не оговоренных техническим заданием, это будет осуществляться за счет подрядчика, который, соответственно, будет нести ответственность за соблюдение соответствующих федеральных и региональных норм.

Истец письменно уведомил ответчика о невозможности использования скального грунта из указанного карьера, что ведет к срыву исполнения контракта. Истцом для получения скального грунта с аналогичными физико-механическими показателями из другого карьера заключен договор с организацией-недропользователем.

Также истец уведомил ответчика о том, что в связи с удаленностью карьера увеличивается расстояние транспортировки грунта по сравнению с проектными, а также стоимость доставки грунта, в связи с чем просил компенсировать перевозку грунта. Также подрядчик письменно обратился к заказчику с просьбой продлить срок действия контракта соразмерно времени действия указанных обстоятельств, влияющих на исполнение контракта в срок.

В ответ на данное обращение заказчик сообщил об отсутствии возможности изменения существенных условий контракта в связи с наличием прямого запрета, установленного статьями 34 и 95 Закона №44-ФЗ, а также указал, что обозначенные истцом обстоятельства могут быть приняты во внимание при определении степени вины общества в просрочке исполнения обязательства по контракту.

Ввиду отказа заказчика от внесения изменений в контракт подрядчик обратился в арбитражный суд с исковым заявлением. Исследовав и оценив представленные сторонами доказательства, суды пришли к выводу об отсутствии оснований для изменения условий контракта в порядке пункта 2 статьи 451 ГК РФ.

Поддерживая выводы судов, Арбитражный суд Дальневосточного округа указал на следующее. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 450 ГК РФ

изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено данным Кодексом, другими законами или договором.

При этом изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях (пункт 4 статьи 451 ГК РФ).

В соответствии с пунктом 2 статьи 767 ГК РФ изменения условий государственного или муниципального контракта, не связанные с обстоятельствами его финансирования, в одностороннем порядке или по соглашению сторон допускаются в случаях, предусмотренных законом. Специальные нормы статьи 95 Закона №44-ФЗ допускают изменение отдельных условий государственного контракта в одностороннем порядке или по соглашению сторон в исключительных случаях, прямо предусмотренных в нормах этой статьи.

Изменение сроков выполнения работ не относится к числу исключительных случаев, указанных в названной норме права. Поскольку специальный закон, регулирующий отношения сторон, не предусматривает возможности изменения сроков выполнения работ по контракту, такое изменение невозможно и в судебном порядке.

В данном случае положения статьи 451 ГК РФ в части изменения договора в связи с существенным изменением обстоятельств к государственным и муниципальным контрактам не применяются в силу специального регулирования данных отношений Законом о контрактной системе.

В этой связи довод истца о необходимости изменения существенных условий контракта применительно к положениям статей 450, 451 ГК РФ, суд кассационной инстанции счел несостоятельным. В качестве примера применения норм Закона № 44-ФЗ в системной взаимосвязи с нормами ГК РФ

и непосредственного применения норм ГК РФ в споре, связанном с заключением контракта, интересным представляется постановление Арбитражного суда Амурской области от 29.08.2016 № Ф03–3266/2016 по делу № А51–25748/2015.¹²

Акционерное общество обратилось в Арбитражный суд Амурской области с иском к государственному заказчику о признании незаконным его решения о признании истца уклонившимся от заключения контракта в связи с предоставлением банковской гарантии с нарушением условий, установленных Законом о контрактной системе.

Решением Арбитражного суда Амурской области от 02.02.2016 в удовлетворении требования отказано. Постановлением арбитражного апелляционного суда от 21.04.2016 решение 02.02.2016 отменено, требования истца удовлетворены. Не согласившись с судебным актом, государственный заказчик обратился с кассационной жалобой, в которой просил постановление суда апелляционной инстанции отменить, оставить в силе решение суда первой инстанции. Указал, что банковская гарантия, представленная истцом в качестве обеспечения исполнения контракта, не соответствует установленным требованиям Закона №44-ФЗ и ГК РФ.

В частности, в гарантию включено условие: «требование по настоящей гарантии не может быть предъявлено ранее окончания срока выполнения всех обязанностей по контракту». Указанное условие ограничивает право заказчика предъявлять требования к гаранту раньше срока окончания выполнения всех обязанностей принципала и противоречит части 2 статьи 374 ГК РФ. Как следует из материалов дела и установлено судами, 21.08.2015 на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет www.zakupki.gov.ru и сайте электронной торговой площадки <http://rts-tender.ru> опубликовано извещение о проведении электронного аукциона на право заключить государственный контракт

¹² Постановление Арбитражного суда Амурской области от 29.08.2016 № Ф03–3266/2016 по делу № А51–25748/2015 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2015.

на выполнение работ по восстановлению дорожных одежд в местах ремонта земляного полотна и восстановлению изношенных слоев асфальтобетонного покрытия на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения Амурской области в рамках реализации подпрограммы №2 «Развитие дорожной отрасли в Амурской области на 2013–2017 годы» государственной программы «Развитие транспортного комплекса Амурской области» на 2013–2021 годы; заказчик указан.

По итогам проведения аукциона соответствующими требованиям, установленным документацией об аукционе в электронной форме, признаны заявки на участие в аукционе в электронной форме с порядковым номером 2 — истец, с порядковым номером 3 — другое акционерное общество. Победителем признан истец, предложивший наиболее низкую цену государственного контракта.

В извещении о проведении электронного аукциона заказчик установил требование об обеспечении исполнения контракта, а также указал информацию о размере, порядке предоставления обеспечения исполнения контракта, требования к обеспечению, информацию о банковском сопровождении контракта. Победителем аукциона на электронную площадку в качестве обеспечения исполнения контракта предоставлена банковская гарантия. Оценив указанный документ, заказчик пришел к выводу, что банковская гарантия на основании пункта 2 части 6 статьи 45 Закона № 44-ФЗ не соответствует условиям, указанным в пунктах 1 и 7 части 2 статьи 45 указанного Закона, в том числе по следующему основанию. В гарантию включено условие: «Требование на настоящей гарантии не может быть предъявлено ранее окончания срока выполнения всех обязанностей по контракту».

Данное условие ограничивает право заказчика предъявить требования к гаранту раньше срока окончания выполнения всех обязанностей принципала и противоречит пункту 2 статьи 374 ГК РФ, императивно устанавливающей условие, что требование бенефициара должно быть представлено гаранту

до окончания срока действия, независимо от того, выполнены ли принципалом обязательства по контракту или нет.

В порядке части 5 статьи 96 Закона № 44-ФЗ заказчиком принято решение о признании победителя аукциона уклонившимся от заключения государственного контракта. Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришел к выводу об уклонении истца от заключения контракта, поскольку истцом как победителем аукциона не была своевременно представлена банковская гарантия, соответствующая требованиям заказчика.

Суд апелляционной инстанции, повторно рассматривая дело, признал выводы суда первой инстанции необоснованными. При этом исходил из того, что неправомерное поведение со стороны истца как победителя электронного аукциона отсутствовало. Апелляционный суд, проанализировав спорную банковскую гарантию, пришел к выводу, что ее содержание позволяет установить сумму банковской гарантии, подлежащей уплате гарантом заказчику в случае ненадлежащего исполнения обязательств принципалом в соответствии со статьей 96 Закона № 44-ФЗ.

Зачастую при исполнении государственных и муниципальных контрактов у заказчиков, поставщиков (подрядчиков, исполнителей) возникает необходимость в продлении сроков исполнения обязательств по контрактам. Особенно часто такая потребность возникает в случае выполнения подрядных работ. При этом причины для переноса сроков могут быть различными. Иногда это происходит из-за действий самого заказчика. Например, когда он предоставил некачественную проектную документацию, или не обеспечил вовремя исполнителя техническими условиями, или не в срок передал площадку для строительства, реконструкции, капитального ремонта и др.

Согласно части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей и статьей 95 настоящего закона. В соответствии с нормами части 1 статьи 95 Закона

№ 44-ФЗ изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением изменений по соглашению сторон в перечисленных в статье случаях.

Следует обратить внимание на то, что понятие существенных условий контракта Закон № 44-ФЗ не определяет. Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 432 ГК РФ существенными являются 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. Согласно положениям части 2 и 13 статьи 34, а также пункта 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ в контракт включаются обязательные условия о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о сроке исполнения предусмотренных контрактом обязательств и о сроке действия контракта. Все эти условия также являются существенными.

Таким образом, предусмотренный контрактом срок исполнения обязательств, равно как и срок действия контракта, может быть изменен только в случаях, установленных Законом № 44-ФЗ.

Что касается сроков выполнения обязательств, то Законом № 44-ФЗ предусмотрен лишь один случай, когда заказчик вправе изменить сроки, а именно в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 161 БК РФ — при уменьшении ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. В этом случае заказчик обеспечивает согласование новых условий контракта, в том числе цены и (или) сроков его исполнения и (или) количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом (пункт 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ).

Также об этом прямо говорится в пункте 1 статьи 767 ГК РФ: при изменении (уменьшении) финансирования контракта можно требовать от заказчика в том числе и переноса сроков его исполнения.

Так, в решении от 14 июня 2016 года по делу № А07-6590/2016 арбитражный суд Амурской области указал, что изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, а именно когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях.¹³

Суть данного дела заключалась в следующем. Подрядчик заключил государственный контракт на строительство автодороги, предусматривающий этапы выполнения работ и, соответственно, поэтапную оплату. В связи с изменением бюджетного финансирования стороны дополнительным соглашением изменили сроки и суммы оплаты по контракту. При этом заказчик отказался изменить сроки выполнения работ. Подрядчик потребовал в суде изменения срока исполнения договора в связи с изменением порядка финансирования. Суд встал на сторону подрядчика.

Если при рассмотрении этого вопроса учитывать мнение экс-регулятора контрактной системы, Минэкономразвития России, то согласно письмам от 5 сентября 2016 года № Д28и-2400, от 21 марта 2017 года № Д28и-1223 изменение срока окончания работ, а также продление срока действия контракта Законом № 44-ФЗ не предусмотрены, за исключением случая, предусмотренного пунктом 6 части 1 статьи 95 данного закона. Данную точку зрения разделяет и Минфин России, которому сегодня переданы полномочия регулятора контрактной системы (письмо от 22 апреля 2016 года № 02-02-15/24252). Того же мнения придерживаются и контрольные органы, например ФАС России (решение от 29 января 2015 года по делу № К-69/15).

Согласно пункту 2 статьи 450 ГК РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении договора другой стороной, а также в иных случаях,

¹³ Решении Арбитражного суда Амурской области от 14 июня 2016 года по делу № А07-6590/2016 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2016.

предусмотренных гражданским законодательством и другими законами или договором.

Пунктом 1 статьи 451 ГК РФ предусмотрена возможность внесения изменения или расторжения договора, если иное не предусмотрено им или не вытекает из его существа, в случае существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора. При этом изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен, но на других условиях.

В силу пункта 2 статьи 451 ГК РФ, если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, то он может быть расторгнут, а по основаниям, предусмотренным пунктом 4 этой же статьи договор может быть изменен судом по требованию заинтересованной стороны. Правда, при наличии одновременно следующих условий:

- в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;

- изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;

- исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

- из обычаев или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

Согласно пункту 4 статьи 451 ГК РФ изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда

в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях. Таким образом, для применения данного нормативного положения существенное изменение обстоятельств, позволяющих корректировать условия договора, предполагает собой наличие объективных причин, не зависящих от воли участников соответствующих правоотношений.

Так, например, в деле от 16 апреля 2014 года № А33-4473/2014, рассмотренном в Арбитражном суде Амурской области суд удовлетворил требование подрядчика об изменении срока исполнения контракта, вызванное необходимостью внесения изменений в проект и несвоевременной передачей земельных участков. Однако суд вынес такие решения исключительно в отсутствие возражений ответчика (государственного и муниципального заказчика).¹⁴

Как мы видим, именно существенные изменения обстоятельств рассматриваются судами в качестве основания для удовлетворения требования заказчика о переносе срока исполнения. Существенность будет составлять предмет доказывания в суде. Обратимся к судебной практике. Так, например, Арбитражный суд Амурской области в решении от 27 марта 2017 года по делу № А60-62618/2016 определил, что невыполнение заказчиком или подрядчиком отдельных обязанностей по контракту нельзя признать существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора применительно к критериям, установленным в статье 451 ГК РФ.¹⁵

По существу, суд решил, что доводы истца сводятся к нарушению ответчиком (заказчиком) встречных обязательств по договору, которые фактически препятствуют истцу выполнять работы в сроки, установленные договором, а потому такие обстоятельства должны оцениваться судом при

¹⁴ Решении Арбитражного суда Амурской области 16 апреля 2014 года № А33-4473/2014 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2014.

¹⁵ Решении Арбитражного суда Амурской области от 27 марта 2017 года по делу № А60-62618/2016 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2017.

применении к истцу мер гражданско-правовой ответственности за неисполнение (ненадлежащее) исполнение обязательств по договору в порядке, предусмотренном статьями 401, 405, 406 ГК РФ.

Также суд отметил, что обращение с настоящим иском по своей сути направлено на исключение возможности применения к истцу со стороны заказчика ответственности в виде неустойки за нарушение сроков выполнения работ и что к способу защиты, предусмотренному статьей 451 ГК РФ, данное дело отношения не имеет. При таких обстоятельствах внесение изменений в государственный контракт на условиях, иных по отношению к предусмотренным в конкурсной документации, противоречит положениям Закона № 44-ФЗ. А потому в иске в части изменения условий государственного контракта было отказано.

Вместе с тем отметим, что сам по себе факт истечения предусмотренного контрактом срока его действия или исполнения не влечет прекращения тех обязательств, которые возникли в рамках данного контракта. Ни одна норма закона не запрещает выполнение работ и их приемку за пределами предусмотренного контрактом срока. Таким образом, заказчик вправе принять исполненное контрагентом и за пределами срока действия контракта. Но здесь нужно иметь в виду, что подрядчику придется в последующем доказывать свою невиновность и восстанавливать свои права только в судебном порядке.

По общему правилу договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения (пункт 1 статьи 425 ГК РФ), а также согласно норме пункта 1 статьи 433 ГК РФ договор считается заключенным с момента его подписания обеими сторонами. Однако в случае заключения контракта по результатам конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) существует определенная специфика. Первоначально срок действия контракта устанавливается заказчиком в проекте контракта с таким расчетом, чтобы контракт успел вступить в силу к моменту возникновения потребности в товарах (работах, услугах). Однако в ходе осуществления закупки могут произойти не запланированные заказчиком

события, которые приведут к откладыванию момента заключения контракта на более поздний срок. Например:

- внесение изменений в извещение или документацию о проведении закупки с последующим продлением срока подачи заявок;

- приостановление закупки в части заключения контракта до рассмотрения по существу жалобы на действия (бездействие) заказчика контрольным органом в сфере закупок;

- уклонение победителя-поставщика (подрядчика, исполнителя) от заключения контракта с последующим направлением проекта контракта участнику закупки, сделавшему лучшее предложение после победителя.

Наступление указанных событий не приведет к каким-либо проблемам, если в проекте контракта заказчик использовал формулировку «контракт вступает в силу с момента его подписания обеими сторонами». При этом период исполнения обязательств также должен быть определен в привязке к моменту заключения контракта, например «работы должны быть выполнены подрядчиком в течение 50 дней с момента заключения контракта». В этом случае все существенные даты оказываются плавающими, что позволит избежать ситуации невозможности исполнения контракта, как бы ни сдвигался момент заключения контракта.

В других же случаях, могут возникнуть сложности. Например:

- если начало исполнения обязательств по контракту определено календарной датой, которая к моменту фактического заключения контракта может уже наступить;

- если момент завершения исполнения обязательств по контракту определен календарной датой, то она также может уже пройти к тому моменту, когда контракт наконец будет подписан. Или же, к примеру, исполнитель вынужден будет реализовать контракт в гораздо более сжатые сроки, нежели те, на которые он рассчитывал, подавая заявку на участие в закупке.

Рассмотрим порядок применения нормы Гражданского кодекса РФ в данном случае. Согласно пункту 2 статьи 425 ГК РФ стороны вправе

установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям, возникшим до заключения договора. Из содержания пункта 2 статьи 425 ГК РФ следует, что наличие в договоре названного условия не влияет на определение момента, с которого договор считается заключенным, а равно не изменяет срока его действия.

Однако по смыслу указанной нормы распространение условий договора на предшествующий его заключению период возможно только в том случае, когда между сторонами фактически существовали соответствующие отношения. Вместе с тем часть 1 статьи 94 Закона № 44-ФЗ определяет исполнение контракта как комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и Законом № 44-ФЗ.

По мнению Минэкономразвития России, распространение действия контракта на отношения сторон, возникшие до его заключения, невозможно (письма от 10 марта 2017 года № Д28и-968, от 21 марта 2017 года № Д28и-1219).

В судебной практике также можно встретить сходное мнение по указанной проблеме.

Так, Арбитражным судом Амурской области ссылка на пункт 2 статьи 425 ГК РФ была признана несостоятельной, поскольку в силу указанной нормы стороны вправе распространить условия заключенного ими договора лишь на отношения, возникшие до его заключения, тогда как в данном случае какие-либо фактические отношения между участником закупки и заказчиком до заключения контракта не возникали и не могли возникнуть (постановление Арбитражного суда Амурской области от 16 декабря 2016 года № Ф09-11107/16 по делу № А07-2473/2016).

3 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ

Анализ существующих научных трудов позволил выделить ряд групп проблем в сфере правового регулирования государственных закупок.

Первую группу проблем составляют коллизии между Гражданским кодексом РФ и специализированными законами, регулирующими эту сферу. Основная ошибка состоит в том, что после выявления пробелов в нормативно-правовых актах и разработки пути ее решения законодатель вносит изменения только в один из нормативно-правовых актов, регулирующих этот аспект, чаще всего в Гражданский кодекс, который является общим нормативным актом, оставляя без изменения специализированный закон.

Вторую группу составляют проблемы с бюджетным финансированием, а третью – отсутствие четкого правового регулирования данной сферы. Сфера госзакупок является очень важной сферой деятельности государства, поэтому она требует детального правового регулирования.

Основную роль из источников, регулирующих данную сферу играет Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который был призван сменить Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и усовершенствовать правовую регламентацию этой сферы.

При анализе основных положений Федерального закона № 44-ФЗ обнаруживаются некоторые коллизии и пробелы, а также и «сырость» некоторых норм. Во-первых, Федеральный закон вводит несколько новых норм дефиниций. Такие как, например, «контрактная система», «закупка товара,

работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд». Законодатель в ч.1 ст. 3 Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определяет контрактную систему как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок.

Таким образом, законодатель сводит термин «системы» к перечислению ее участников. На наш взгляд это является не совсем правильным, необходимо более широкое определение, как закупочная деятельность в целом. В ч.3 ст.3 Федерального закона №44-ФЗ законодатель определяет термин закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, но не дает понятия, что рассматривать под государственными и муниципальными нуждами, хотя такое определение содержалось в предыдущем Федеральном законе, регулирующем эту деятельность.

На наш взгляд, необходимо внести изменение в ч.3 ст.3 Федерального закона № 44-ФЗ и дополнить этот пункт определением государственных и муниципальных нужд. Это позволит сторонам госконтрактов четко понимать сущность нужд и предотвратит необоснованную трату бюджетных средств.

Во-вторых, новеллой стало введение института обязательного общественного обсуждения закупок. Это, несомненно, очень правильный шаг законодателя. Он обеспечит контроль над государственными закупками и предотвратит необоснованные траты, а также завышения цены. Но этот определенно правильный шаг не нашел дальнейшего развития в законодательстве.

Механизм обсуждения как система так и не определен, обсуждение возможно лишь только в тех случаях, где это является обязательным условием для утверждения госконтракта.

Единственной площадкой для обсуждения является институт гражданского общества – «ЗА честные закупки» Общероссийского Народного фронта РФ. На наш взгляд, необходимо законодательно создать площадку для

общественного обсуждения государственных закупок с полномочиями по изменению и отмене госконтрактов.

Безусловно, положительным моментом является создание реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В соответствии со ст. 104 Федерального закона № 44-ФЗ в этом реестре должна содержаться информация о невыполненном государственном контракте и о юридическом лице, невыполнившим этот контракт.

Однако проанализировав требования к участникам закупки, занесение в этот реестр еще не является основанием для отказа этому кандидату. Одним из основополагающих начал государственных закупок является принцип обеспечения конкуренции, который направлен на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. В соответствии с ним на равных условиях участвовать в государственных закупках имеют право организации и индивидуальные предприниматели, отвечающие требованиям, установленным законом.

Однако декларируя принцип равенства, законодатель сам же ограничивает его, вводя преимущества:

- учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы;
- организациям инвалидов;
- субъектам малого предпринимательства;
- социально-ориентированным некоммерческим организациям.

Для государственных контрактов в ст. 45 Федерального закона № 44-ФЗ установлены условия банковской гарантии, что является положительным моментом.

Однако сам термин «банковская гарантия» в соответствии с Федеральным законом от 08.03.2015 № 42-ФЗ был изменен на «независимую гарантию». Такие разночтения в терминах общего и специального закона могут вводить в заблуждения, поэтому необходимо внести изменения в ст. 45 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд» по аналогии с изменениями, которые были внесены в параграф 6 Гражданского кодекса РФ.

Участие в государственных закупках разрешено как российским юридическим и физическим лицам, так и иностранным организациям, за исключением организаций под юрисдикцией Турции, а также организаций, контролируемых гражданами Турции. Однако равенство российских и иностранных компаний в этой сфере служит во вред национальным интересам России.

Создав преимущества для российских компаний, государству с одной стороны удастся повысить экономическую стабильность национальных компаний, а значит и экономическую стабильность самой страны, а с другой стороны это в дальнейшем приведет к большей сумме налоговых отчислений от этих компаний в бюджет Российской Федерации, что также повысит экономическую стабильность страны. Но предпочтения русским компаниям не должно быть тотальным, необходимо учитывать экономическую выгоду при выборе между кандидатами.

Таким образом, на наш взгляд, учитывая баланс интересов, следует закрепить преимущества российских компаний в качестве дополнительного требования к участникам закупки. Однако одной из главных проблем проведения государственных закупок являются нарушения со стороны лиц, участвующих в данных закупках.

Одним из самых ярких примеров является закупка по необоснованной цене. Такое нарушение возможно при осуществлении закупки любым способом (запрос котировок, запрос предложений, аукцион в электронной форме, открытый и закрытый конкурсы). Также это может быть закупка ненужных товаров (работ, услуг) и предметов роскоши, техническое задание под конкретный товар, отклонение заявки по формальным признакам, установление барьеров для подачи заявки, неэффективное использование товаров / работы / услуги.

Явление коррупции в системе госзакупок не новое и внациональное.

Коррупция в этой системе приводит к колоссальным потерям для любой страны, причем не только финансовым. Потери государства и общества от коррупционных действий в процессе размещения государственного или муниципального заказа условно можно разделить на четыре вида:

- финансовые потери – заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях;

- количественные потери – завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством; приобретение товаров и услуг в личных целях ответственных чиновников, а не для удовлетворения государственных нужд и т.п.;

- качественные потери – заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, таких как поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего качества;

- политические потери – ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам и государству в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны, нарушение принципов свободной конкуренции и т.п.

Проводя итоговый анализ нормативной правовой базы, можно выделить три основные тенденции в развитии контрактной системы России:

- усиление роли государства приводит к ужесточению требований к процедурам проведения государственных закупок, что отражается в законодательстве;

- усиление правовых мер борьбы с коррупцией, что обуславливает усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышение прозрачности закупочных процедур;

- защита национальных интересов.

Таким образом, сфера государственных и муниципальных закупок является одной из важнейших составляющих обеспечения деятельности государства. Для дальнейшего процветания страны необходимо детальное

законодательное урегулирование данной сферы. Присутствие коллизий, пробелов, «сырости» законодательных норм не допустимо.

Анализ изменений законодательства дает обнадеживающий прогноз, что в данной сфере в скором времени не останется проблем. Однако вместе с принятием нормативно-правовых актов, устраняющих проблемы этой сферы, необходима и проработка механизмов реализации всех норм, а также борьба с коррупцией в этой сфере путем расширения общественного контроля.

Предметом закупки для обеспечения государственных или муниципальных нужд может быть товар, работа или услуга. Ниже проанализированы данные проблемы, возникающие при осуществлении закупки именно товара для обеспечения государственных или муниципальных нужд:

1. В ч. 8 ст. 95 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ указано три способа расторжения контракта: по соглашению сторон, по решению суда, а также в результате одностороннего отказа от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

В свою очередь, п. 9 ст. 95 Закона о контрактной системе установлена возможность принятия решения заказчиком об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ.

В ст. 525 Гражданского кодекса Российской Федерации определены основания поставки товаров для государственных или муниципальных нужд, а именно в ч. 1 ст. 525 ГК РФ указано, что поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

В п. 2 ст. 523 ГК РФ исчерпывающим перечнем приведены основания одностороннего отказа от исполнения договора поставки, а именно нарушение

договора поставки поставщиком предполагается существенным в случаях: поставки товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок; неоднократного нарушения сроков поставки товаров.

Итак, заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Однако перечень оснований, изложенный в действующем Гражданском кодексе РФ, не является исчерпывающим, поскольку отсутствуют такие основания, как «непоставка товара» и «поставка товара не в полном объеме», хотя это также является существенным нарушением условий договора и указанные основания отказа встречаются на практике и прописываются в условиях контракта.

Поэтому данный правовой пробел должен быть устранен путем внесения изменений в п. 2 ст. 523 ГК РФ, а именно дополнения его двумя вышеуказанными основаниями.

2. Также при применении действующих норм встречаются проблемы, связанные с неполным перечнем оснований для одностороннего расторжения контракта в случае нарушений договора поставки уже другой стороной – покупателем (заказчиком). В соответствии с ч. 19 ст. 95 Закона о контрактной системе, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, если данная возможность предусмотрена контрактом.

В п. 3 ст. 523 ГК РФ указаны основания одностороннего расторжения контракта, а именно нарушение договора поставки покупателем предполагается существенным в случаях: неоднократного нарушения сроков оплаты товаров; неоднократной невыборки товаров. Однако первое основание не охватывает все необходимые случаи, поскольку существенным условием контракта является условие о сроке оплаты товара и в рамках одной закупки возможно

установление оплаты единовременно, таким образом, неоплата товаров в срок или оплата не в полном объеме также является основанием для одностороннего расторжения контракта со стороны поставщика, что тоже необходимо отразить в ГК РФ.

Поэтому данный правовой пробел должен быть устранен путем внесения изменений в перечень оснований для одностороннего расторжения контракта, а именно дополнения п. 3 ст. 523 ГК РФ следующим основанием – «неоплата товаров в срок или оплата не в полном объеме».

3. В п. 4 ст. 523 ГК РФ указано, что договор поставки считается измененным или расторгнутым с момента получения одной стороной уведомления другой стороны об одностороннем отказе от исполнения договора полностью или частично, если иной срок расторжения или изменения договора не предусмотрен в уведомлении либо не определен соглашением сторон.

Данная статья является общей нормой, в то время как статья 534 Гражданского кодекса Российской Федерации является специальной, регулирующей именно поставку товара для государственных и муниципальных нужд, в которой указано, что в случаях, предусмотренных законом, государственный или муниципальный заказчик вправе полностью или частично отказаться от товаров, поставка которых предусмотрена государственным или муниципальным контрактом, при условии возмещения поставщику убытков, причиненных таким отказом.

Вместе с тем в п. 13, п. 21 ст. 95 Закона о контрактной системе указано, что решение одной из сторон (заказчика, поставщика) вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления другой стороны (поставщика, заказчика) об одностороннем отказе от исполнения контракта. Таким образом, в Законе о контрактной системе четко прописан порядок вступления в законную силу решения о расторжении контракта в одностороннем порядке, на что необходимо сделать ссылку в ГК РФ.

Поэтому необходимо внести изменения как в общую норму п. 4 ст. 523 ГК РФ, регулиющую односторонний отказ от исполнения договора поставки, так и в специальную – ст. 534 ГК РФ, регулиющую отказ государственного или муниципального заказчика от товаров, поставленных по государственному или муниципальному контракту, указав на возможность применения иного предусмотренного законом порядка.

Также необходимо отметить, что в ч. 1 ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что аукционы и конкурсы могут быть открытыми и закрытыми, что не отражает в полной степени объективную информацию, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе 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, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений, что необходимо отразить в ГК РФ, дополнив перечень в соответствии с Законом о контрактной системе или указав на иные формы, предусмотренные специальным законодательством.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений Законом о контрактной системе установлены особенности заключения, изменения, расторжения государственных (муниципальных) контрактов, их исполнения и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, но не содержится исчерпывающего регулирования гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с государственным (муниципальным) контрактом.

Предметом закупки для обеспечения государственных или муниципальных нужд может быть товар, работа или услуга. Ниже проанализированы данные проблемы, возникающие при осуществлении закупки именно товара для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

1. В ч. 8 ст. 95 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ указано три способа расторжения контракта: по соглашению сторон, по решению суда, а также в результате одностороннего отказа от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

В свою очередь, п. 9 ст. 95 Закона о контрактной системе установлена возможность принятия решения заказчиком об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации.

В ст. 525 ГК РФ определены основания поставки товаров для государственных или муниципальных нужд, а именно в ч. 1 ст. 525 ГК РФ указано, что поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта, а

также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

В п. 2 ст. 523 ГК РФ исчерпывающим перечнем приведены основания одностороннего отказа от исполнения договора поставки, а именно нарушение договора поставки поставщиком предполагается существенным в случаях: поставки товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок; неоднократного нарушения сроков поставки товаров.

Итак, заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Однако перечень оснований, изложенный в действующем ГК РФ, не является исчерпывающим, поскольку отсутствуют такие основания, как «непоставка товара» и «поставка товара не в полном объеме», хотя это также является существенным нарушением условий договора и указанные основания отказа встречаются на практике и прописываются в условиях контракта.

Поэтому данный правовой пробел должен быть устранен путем внесения изменений в п. 2 ст. 523 ГК РФ, а именно дополнения его двумя вышеуказанными основаниями.

2. Также при применении действующих норм встречаются проблемы, связанные с неполным перечнем оснований для одностороннего расторжения контракта в случае нарушений договора поставки уже другой стороной – покупателем (заказчиком). В соответствии с ч. 19 ст. 95 Закона о контрактной системе, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, если данная возможность предусмотрена контрактом.

В п. 3 ст. 523 ГК РФ указаны основания одностороннего расторжения контракта, а именно нарушение договора поставки покупателем предполагается

существенным в случаях: неоднократного нарушения сроков оплаты товаров; неоднократной невыборки товаров. Однако первое основание не охватывает все необходимые случаи, поскольку существенным условием контракта является условие о сроке оплаты товара и в рамках одной закупки возможно установление оплаты единой суммой, таким образом, неоплата товаров в срок или оплата не в полном объеме также является основанием для одностороннего расторжения контракта со стороны поставщика, что тоже необходимо отразить в ГК РФ.

Поэтому данный правовой пробел должен быть устранен путем внесения изменений в перечень оснований для одностороннего расторжения контракта, а именно дополнения п. 3 ст. 523 ГК РФ следующим основанием – «неоплата товаров в срок или оплата не в полном объеме».

3. В п. 4 ст. 523 ГК РФ указано, что договор поставки считается измененным или расторгнутым с момента получения одной стороной уведомления другой стороны об одностороннем отказе от исполнения договора полностью или частично, если иной срок расторжения или изменения договора не предусмотрен в уведомлении либо не определен соглашением сторон.

Данная статья является общей нормой, в то время как статья 534 ГК РФ является специальной, регулирующей именно поставку товара для государственных и муниципальных нужд, в которой указано, что в случаях, предусмотренных законом, государственный или муниципальный заказчик вправе полностью или частично отказаться от товаров, поставка которых предусмотрена государственным или муниципальным контрактом, при условии возмещения поставщику убытков, причиненных таким отказом. Вместе с тем в п. 13, п. 21 ст. 95 Закона о контрактной системе указано, что решение одной из сторон (заказчика, поставщика) вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления другой стороны (поставщика, заказчика) об одностороннем отказе от исполнения контракта. Таким образом, в Законе о контрактной системе четко прописан

порядок вступления в законную силу решения о расторжении контракта в одностороннем порядке, на что необходимо сделать ссылку в ГК РФ.

Поэтому необходимо внести изменения как в общую норму п. 4 ст. 523 ГК РФ, регулируемую односторонний отказ от исполнения договора поставки, так и в специальную – ст. 534 ГК РФ, регулируемую отказ государственного или муниципального заказчика от товаров, поставленных по государственному или муниципальному контракту, указав на возможность применения иного предусмотренного законом порядка.

Также необходимо отметить, что в ч. 1 ст. 448 ГК РФ установлено, что аукционы и конкурсы могут быть открытыми и закрытыми, что не отражает в полной степени объективную информацию, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе 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, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений, что необходимо отразить в ГК РФ, дополнив перечень в соответствии с Законом о контрактной системе или указав на иные формы, предусмотренные специальным законодательством.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 2017. – С. 64.
- 2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). – М.: Норма, 2017. – С. 453.
- 3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). – М.: Юридическая литература, 2017. – С. 635.
- 4 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. - С. 1652.
- 5 ФЗ от 21.07.2005 № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 31.50.2018).

II Специальная литература

- 6 Акатова, Н. С. Социально-экономическая политика и современное государство: монография / Н. С. Акатова. – Тверь: РИУ ТвГУ, 2018. – С. 284.
- 7 Акимов, Н. А. Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) / Н. А. Акимов, И.П. Гладилина, М.М. Чернышов. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2015. – С. 423.
- 8 Артюхин, Р. Е. Контрактная система: повышение эффективности госзакупок и развитие общественного контроля / Р. Е. Артюхин. – М.: Проспект, 2013. – 345 с.
- 9 Андреева, Л. А. Государственно-частное регулирование гражданских и публичных правоотношений / Л. А. Андреева // Коллективная монография. -

2016. - № 2. – С. 45.

10 Бобинкин, С. А. Специфика влияния психологических особенностей сотрудников на восприятие ими трудового коллектива / С. А. Бобинкин // Инновационная деятельность: настоящее и будущее сборник научных трудов. - 2016. - № 4. - С. 114-122.

11 Бобинкин, С. А. Социально-психологические особенности профессионального становления сотрудников в организации / С. А. Бобинкин // Годичные научные чтения филиала РГСУ в г. Клину. - 2014. - № 2. - С. 44-55.

12 Бобинкин, С. А. Основы управления государственными закупками/ С. А. Бобинкин. М.: - 2017. – С. 458.

13 Бесманов, М. Как повысить эффективность госзакупок? // Финансовый директор. – 2015. - № 11. – С. 55-57.

14 Бочкова, С. С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках / С. С. Бочкова // Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки». – 2014. – № 52. – С. 120-132.

15 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. 79-81.

16 Вайпан, В. А. Состояние и тенденции развития контрактной системы / В. А. Вайпан // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – №3. – С. 8-9.

17 Викторов, В. Ю. Госзакупки: законодательная основа / В. Ю. Викторов, В.Ю. Лебедев. - М.: Юрайт, 2013. – С. 492.

18 Викторов, В. Ю. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» / В. Ю. Викторов // Годичные научные чтения филиала РГСУ в г. Клину. - 2014. - № 2. - С. 63-72.

- 19 Галанов, В. А. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства / В. А. Галанов. – М.:ИНФРА-М. – 2014.- С. 63.
- 20 Доронин, С. Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления / С. Н. Доронин, Н. А. Рыхтикова, А. О. Васильев. – М.: Инфра-М. – 2013. – С. 232.
- 21 Жевлакович, С. С. Основы профессиональной деятельности: учебное пособие / С. С. Жевлаквич. – М. – 2016. – С. 217.
- 22 Карпишин, А. В. Повышение эффективности государственных закупок / А. В. Карпишин // Экономика и предпринимательство. – 2014. - № 1. - С. 548-550.
- 23 Косарев, К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / К. В. Косарев // Право и экономика. – 2013. – № 7. – С. 21-26.
- 24 Куксин, И. Н. Теоретические основы классификации функций права / И. Н. Куксин // Юридическая наука. - 2012. - № 8. - С. 13-18.
- 25 Маркеева, А. В. Проблемы становления и перспективы развития российского рынка государственных заказов / А. В. Маркеева // Социально-гуманитарные знания. – 2015. - № 6. – С. 167-180.
- 26 Малыхина, Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е. А. Малыхина. – М.: Норма. - 2015. – С. 673.
- 27 Мицык, Г. Ю. Система субъектов отношений, регулируемых законодательством о защите прав потребителей / Г. Ю. Мицык. – М.: Норма, 2013. – С. 563.
- 28 Мицык, Г. Ю. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности / Г. Ю. Мицык // Право и экономика. - 2017. - № 7. - С. 5-11.
- 29 Матевосян, С. С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и

муниципальных нужд / С. С. Матевосян // Финансовое право. - 2013. - № 8. - С. 15-18.

30 Матвеев, П. А. Понятие и сущность функций права / П. А. Матвеев // Юридический вестник Кубанского государственного университета. - 2012. - № 2. - С. 24-31.

31 Лебедев, В. Ю. Государственные закупки / В. Ю. Лебедев. - М.: Юрайт. - 2013. – С. 629.

32 Трефилова, Т. Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Т. Н. Трефилова. - М., 2013. – С. 567.

33 Чорновол, Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е. П. Чорновол // Право и экономика. - 2015. - № 4. - С. 42 - 46.

34 Химичева, О. В. Основы профессиональной деятельности / О. В. Химичева. - М.: Норма, 2017. – С. 435.

35 Филинова, Н. В. Формирование правовой культуры и правосознания в процессе профессиональной подготовки студентов неюридических специальностей / Н. В. Филинова // Проблемы современного педагогического образования. - 2016. - № 5. - С. 315-320.

36 Храмкин, А. А. Контрактная система – особенности и отличия от действующего законодательства / А. А. Храмкин // Право и экономика: информ-аналит. журн. – 2013. – № 8. – С. 11-14.

37 Тужилова, Е.М. Современное состояние и тенденции развития российского частного права / Е. М. Тужилова. – Уфа: Юрист, 2015. – С. 563.

38 Шевченко, Л. И. Регулирование отношений поставки : теория и практика / Л. И. Шевченко. СПб. : Юридический центр Пресс. – 2012. – С. 191.

39 Яковлев, А. А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы / А.А. Яковлев // Общественные науки и современность. - 2012. - № 5. – С. 54-70.

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

41 Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. – 2015. – №8. – С. 39–44.

III Правоприменительная практика

42 Решении Арбитражного суда Амурской области от 16 апреля 2014 года № А33-4473/2014 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2014.

43 Решении Арбитражного суда Амурской области от 14 июня 2016 года по делу № А07-6590/2016 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2016.

44 Решении Арбитражного суда Амурской области от 27 марта 2017 года по делу № А60-62618/2016// Архив Арбитражного суда Амурской области, 2016.

45 Постановление Арбитражного суда Амурской области от 30.06.2015 № Ф03– 2318/2015 по делу № А73–16662/2014 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2015.

46 Постановление Арбитражного суда Амурской области от 29.08.2016 № Ф03–3266/2016 по делу № А51–25748/2015 // Архив Арбитражного суда Амурской области, 2016.